



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALICE BARBOSA CARDOZO

NAVEGANDO ENTRE LINHAS NEM TÃO INVISÍVEIS
UM ESTUDO DE CASO SOBRE MECANISMOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL
NA GESTÃO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS NA AUSTRÁLIA, DE 2015 A 2024.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2024

ALICE BARBOSA CARDOZO

NAVEGANDO ENTRE LINHAS NEM TÃO INVISÍVEIS
UM ESTUDO DE CASO SOBRE MECANISMOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL
NA GESTÃO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS NA AUSTRÁLIA, DE 2015 A 2024.

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2024

ALICE BARBOSA CARDOZO

NAVEGANDO ENTRE LINHAS NEM TÃO INVISÍVEIS
UM ESTUDO DE CASO SOBRE MECANISMOS DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL
NA GESTÃO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS NA AUSTRÁLIA, DE 2015 A 2024.

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira

Prof. Me. Hugo Alves Mariz de Moraes

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2024

AGRADECIMENTOS

Desde o início da minha trajetória acadêmica, quando contar de zero até cem ainda era um desafio e as letras se perdiam e se misturavam dando origem a palavras desestruturadas, eu me senti presenteada, como se tivesse ganhado o mais belo dos tesouros. A possibilidade de descobrir e criar sempre me encantou, me consolando nos momentos mais tristes e incentivando o meu ser a sempre dar o melhor de mim. Em partes, agradeço ao meu pai, Paulo Cardozo, por colocar um pincel na minha mão, um pouco de água, tintas de cores primárias e pedir que eu criasse naquele item o que meu coração desejava. Embora o resultado não tenha sido minimamente similar a uma memorável obra de arte renascentista, *Painho*, o senhor me mostrou que havia em mim algo que ninguém jamais poderia tirar. Havia um coração cheio de esperança e uma alma capaz de dar vida a todas as minhas criações, das mais artísticas às técnicas. Como diria minha “xará” animada pela *Disney* em 1951, em um mundo só meu, “Nada era o que é porque tudo era o que não é. E também tudo que é, por sua vez, não seria. E o que não fosse, seria”.

Por esse motivo, inicio essa seção agradecendo aos meus queridos pais: Vanusia e Paulo, por me darem a oportunidade de estudar e me presentear com todo apoio necessário para que pudesse chegar onde estou hoje. Sou a primeira da nossa pequena família a alcançar o diploma acadêmico e o dedico inteiramente a vocês, especialmente em memória ao senhor, *Painho*, que tanto sonhou com essa possibilidade. Vocês manifestaram em mim o mais lindo dos sonhos. A senhora, *Mainha*, é o maior exemplo da minha vida, todo o seu esforço e amor jamais serão esquecidos. Obrigada por confiar em mim e por enfrentar ao meu lado todos os desafios que essa nova aventura nos proporcionou, nada seria possível sem a senhora. Agora, posso dizer a vocês dois que sinto alegria e tranquilidade semelhantes à brisa e à beleza da estrada de Itabuna para Ilhéus, ao barulho dos gansos na roça e ao som do rádio tocando músicas de natal numa sexta-feira à tarde de Dezembro. Muito obrigada, *mainha* e *painho*, meu amor pelos senhores é oceânico e eterno.

Aproveito esse momento para agradecer profundamente a *mainha*, aos meus tios e primos paternos e maternos, à minha melhor amiga (e tia) Dedinha, à minha tia-avó Eloísa e à tia Edmara pelas orações e pela intervenção divina na minha vida, que Deus retribua todas as bênçãos que me alcançaram. Aos meus tios Sérgio Cardoso, Dedinha e Angélica Cardoso agradeço por serem uma enseada tranquila nessa longa jornada, sem vocês chegar até aqui também não seria possível. Aos meus primos Danilo e Talita; Gabriel e Rosenilda, agradeço

pelo constante incentivo, por acreditarem no meu potencial e serem exemplos ao longo da minha vida.

Aos professores do nosso estimado DRI, agradeço pelas aulas, pelas conversas, discussões, conselhos e risadas. No meio dos exorbitantes mares das RI, vocês me ofereceram um barco e me ensinaram a navegar. Em especial, agradeço ao meu caro orientador, Prof. Rodrigo, por ser uma figura admirável e acolhedora. Muito obrigada, professor, por acreditar em mim e por me ajudar a não desistir, sempre guardarei todas as lições aprendidas nesses anos de CEURO, nas aulas e durante a orientação com muito carinho. Agradeço também às professoras presentes na banca da TCC I. À Profa. Bárbara agradeço pelos aprendizados em sala de aula e pelos conselhos durante o PIBIC e na banca, e à professora Andrea Steiner, por aceitar fazer parte da banca examinadora e por ter sido tão essencial na elaboração deste trabalho final. Agradeço, enfim, aos professores presentes na banca de TCC II. Ao Prof. Cairo agradeço pelos aprendizados em sala de aula, pelo acompanhamento no GP-Sul nesses últimos anos e por aceitar participar da banca da segunda parte dessa jornada de TCC. Ao Prof. Hugo Mariz, agradeço pela presença na banca examinadora de TCC II e por compartilhar através dos comentários sua experiência e *expertise*.

À Luna, agradeço pela linda amizade que cultivamos ao longo desses (agora) muitos anos, você, minha *soul sister*, é um dos maiores presentes que eu já ganhei, não há nada nesse mundo que possa nos separar. Vida longa a todas as paredes que quebramos! Eu tive e tenho a melhor época da minha vida lutando contra todos os dragões com você. Muito obrigada pela companhia, por me acolher nos momentos mais sombrios e me incentivar quando tudo parecia perdido. Eu te amo. *I wonder where we'll go... 'Cause I wanna keep you close*. À Maikinho, agradeço pelas inúmeras risadas perdidas nas noites em frente as telinhas *online*, pelos lindos desenhos e por ser tão especial. Você e Luna são meus irmãozinhos de coração. Todo orgulho e felicidade que sinto por estar ao lado de vocês jamais poderia ser demonstrado em palavras.

À Ana, agradeço pela companhia, pelas risadas e pelo papel essencial nessa jornada acadêmica e pessoal. Como gostamos de pensar, todas as estrelas se alinham para que cada dia seja mais lindo e especial que o outro, “*so lucky to have you*” acho que foi o que alguns amigos antigos me aconselharam a dizer. Portanto, é por isso que eu sei que: *Together we're unlimited... With you and I defying gravity. They'll never bring us down*.

Aos meus inestimáveis amigos da UFS, agradeço profundamente por abrilhantar a minha trajetória acadêmica e fazerem dela tão leve e cheia de vida, mesmo em momentos que tudo indicava que poderia não ser. Destaco aqui, as “Trambiqueiras”: Cris, Dulce, Dhamarys, Lari, Mary e João por serem meu porto seguro nos momentos em que o mar definitivamente

não estava para peixe. Obrigada por me incluírem nesse mundinho só nosso de muita cantoria, cultura *pop*, cineminhas, piqueniques, lanchinhos da tarde e alegria. Amo todos vocês imensamente, podem ter certeza disso!

Às minhas queridas amigas da cidade natal, Morvana, Raphaela e Ester agradeço pela companhia e pelo carinho durante todos esses anos. Obrigada por serem pessoas maravilhosas, pelos momentos de bate-papo, pelos passeios e por marcarem tanto a minha vida. Aos meus demais amigos das terras grapiúnas: Gabriel, Luiz e Fernando, agradeço pelas muitas risadas e bate-papos noturnos após longos dias de muito estudo e trabalho. Desejo toda felicidade do mundo para vocês.

Às minhas veteranas: Nalívia, Nalu, Esther, Iasmin, San e Marina; e as minhas calouras, Iza e Stella, agradeço por serem a luz no fim do túnel, sempre acompanhando, aconselhando e deixando o árduo caminho mais brilhante e tranquilo. Os nossos passeios e momentos juntas foram fundamentais para me fazerem chegar até aqui, conhecer vocês foi verdadeiramente um presente e o carinho de vocês jamais será esquecido.

Ao CAIRI, especialmente às gestões Marielle Franco e Beatriz Nascimento, ao GELA, ao OPEX e ao Dicotomia Podcast, agradeço pelas experiências compartilhadas durante a graduação, pelas novas amizades que encontrei e por me proporcionarem viver esse ambiente acadêmico de forma tão especial. Agradeço também à minha instituição de ensino, a UFS, por me proporcionar o acesso à educação pública e de qualidade. Encontrei muitas mentes brilhantes na minha jornada pelo campus de São Cristóvão, certamente muitas surpresas devem nos deslumbrar nos próximos anos.

Enfim, dedico esse agradecimento a você que por mil e um motivos possa ter chegado até este trabalho, espero que ele possa te auxiliar no que for possível e necessário. Muito obrigada por confiar na minha pesquisa.

*“Stop trying. Take long walks. Look at scenery.
Doze off at noon. Don't even think about flying.
And then, pretty soon, you'll be flying again”.*

(Kiki's Delivery Service, Hayao Miyazaki)

RESUMO

A Grande Barreira de Corais (GBR) compreende uma área geográfica de aproximadamente 348.000 quilômetros quadrados, sendo que 344.400 km² representam a área equivalente ao Parque Marinho da Grande Barreira de Corais, abrangendo não só uma grande diversidade de espécies como de ecossistemas. Este trabalho buscou entender como a utilização de mecanismos de governança multinível na gestão da Grande Barreira de Corais na Austrália tem contribuído para a Governança Global dos Oceanos para a proteção de recifes de coral? Tendo isso em vista, a importância da GBR para o mundo é reconhecida através do título de área de Patrimônio Mundial dado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Dado o seu amplo território e os desafios de gerir uma área marinha protegida multi-jurisdicional, inúmeros mecanismos são incorporados à gestão do Parque, os quais pertencem a diferentes níveis e escalas de governança. A escolha da região da Grande Barreira de Corais parte não somente da importância simbólica da região como *World Heritage Area*, mas também da sua relevância para o bem estar de diversas espécies marinhas, e da sua contribuição para o planejamento e gestão de outras áreas marinhas protegidas. Portanto, este trabalho propôs investigar como as ferramentas de governança multinível se apresentam na gestão de áreas marinhas protegidas de larga-escala em ecossistemas recifais. Para que isso fosse possível, foi realizado um estudo de caso descritivo sobre o Parque Marinho da Grande Barreira de Corais, composto por três etapas: revisão bibliográfica, coleta de dados longitudinais em documentos e coleta de dados online, e a análise de conteúdo dos relatórios da Austrália para as Assembleias Gerais do *International Coral Reef Initiative*. O *software Atlas.ti* foi utilizado para realizar a última etapa do estudo de caso, codificando um conjunto de cinco documentos em três grupos de códigos temáticos centrais. O principal resultado desta pesquisa foi a percepção de que existem correlações evidentes entre a abordagem da governança multinível e os esforços nacionais de proteção recifal por parte da Austrália, bem como as menções são progressivamente mais notáveis nos últimos anos registrados.

Palavras-chave: Governança Multinível, *International Coral Reef Initiative*, Áreas Marinhas Protegidas, Austrália, Grande Barreira de Corais.

ABSTRACT

The Great Barrier Reef (GBR) comprises a geographical area of approximately 348,000 square miles, with 344,400 km² representing an area equivalent to the Great Barrier Reef Marine Park, covering not only a great diversity of species but also of ecosystems. This work sought to understand how the use of multilevel governance mechanisms in the management of the Great Barrier Reef in Australia has contributed to Global Ocean Governance for the protection of coral reefs? With this in mind, the importance of the GBR to the world is recognized through the title of World Heritage area given by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Given its large territory and the challenges of managing a multi-jurisdictional marine protected area, considerable mechanisms are incorporated into the management of the Park, which belong to different levels and scales of governance. The choice of the Great Barrier Reef region is based not only on the symbolic importance of the region as a World Heritage Area, but also on its relevance for the well-being of various marine species, and its contribution to the planning and management of other marine protected areas. Therefore, this work proposed to investigate how multilevel governance tools present themselves in the management of large-scale marine protected areas in reef ecosystems. To make this possible, a descriptive case study was carried out on the Great Barrier Reef Marine Park, consisting of three stages: bibliographic review, longitudinal data collection in documents and online data collection, and content analysis of the reports from Australia for the General Assemblies of the International Coral Reef Initiative. The *Atlas.ti* software was used to carry out the last stage of the case study, coding a set of five documents into three groups of central thematic codes. The main result of this research was the realization that there are clear correlations between the multi-level governance approach and Australia's national reef protection efforts, and the mentions are progressively more notable in recent recorded years.

Keywords: Multilevel Governance, International Coral Reef Initiative, Marine Protected Areas, Australia, Great Barrier Reef.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Co-ocorrência de códigos I.....	80
Gráfico 2 - Co-ocorrência de códigos II.....	81
Gráfico 3 - Incidência de citações sobre governança multinível nos relatórios da Austrália para o ICRI.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Áreas Marinhas Protegidas por tipo no Estado e nas águas da Commonwealth.....	50
Tabela 2 - Critérios para serem usados como base para identificação das AMPs I.....	55
Tabela 3 - Critérios para serem usados como base para identificação das AMPs II.....	56
Tabela 4 - Processo para o estabelecimento de AMPs individuais.....	58
Tabela 5 - Estágios-chave no desenvolvimento do IMCRA.....	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fragmento da Grande Barreira de Corais visto do espaço.....	24
Figura 2 - Imagem do Pântano Eubenangee (Zona úmida ao sul de Cairns).....	34
Figura 3 - Diagrama das novas interpretações da teoria política sobre atores não-estatais.....	40
Figura 4 - Diagrama conceitual sobre globalização e governança.....	48
Figura 5 - Mapa do Sistema Nacional de Reservas e do NRSMPA.....	57
Figura 6 - Tartaruga em habitat de ervas marinhas.....	64
Figura 7 - Imagem aproximada de um Dugongo.....	65
Figura 8 - Mapa de Referência Geral da Grande Barreira de Corais.....	67
Figura 9 - Permissões do zoneamento do GBRMP.....	68
Figura 10 - Pôster da GBRMPA sobre Zonas Verdes.....	69
Figura 11 - Novo zoneamento do GBRMP a partir de 2004.....	70
Figura 12 - Apresentação do sistema de inter-relacionamento do GBRMP.....	71
Figura 13 - Grupos de códigos temáticos para análise de conteúdo.....	75
Figura 14 - Nuvem de palavras do grupo temático de Governança Multinível.....	77
Figura 15 - Nuvem de palavras sobre cooperação com a comunidade/âmbito local.....	79
Figura 16 - Nuvem de palavras sobre a esfera nacional.....	79
Figura 17 - Nuvem de palavras sobre a esfera internacional.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Referências dos fundamentos do NRSMPA.....	52
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AMP	Área Marinha Protegida
ATP	Área Terrestre Protegida
CAPAD	Banco de Dados Colaborativo de Áreas Protegidas Australianas
CDB	Convenção Sobre a Diversidade Biológica
DCCEEW	Departamento de Mudanças Climáticas, Energia, Meio Ambiente e Água do Governo Australiano
GBR	Grande Barreira de Corais
GBRMP	Parque Marinho de Grande Barreira de Corais
GBRMPA	Autoridade do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais
GBRWHA	Área do Patrimônio Mundial da Grande Barreira de Corais
GCRMN	Rede Global de Monitoramento de Recifes de Coral
ICRI	Iniciativa Internacional de Recifes de Coral
IYOR	Ano Internacional do Recife
NRSMPA	Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIs	Organizações Internacionais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
WQIP	Plano de Melhoria da Qualidade da Água
RI	Relações Internacionais
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WDPA	Base de Dados Mundial de Áreas Protegidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 OLHANDO PARA ALÉM DO HORIZONTE: CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DE ÁREAS RECIFAIS E A GRANDE BARREIRA DE CORAIS	22
1.1 Os Recifes de Coral: principais ameaças, regiões de maior risco, soluções e mecanismos de proteção	22
1.1.1 A Grande Barreira de Corais (GBR)	23
1.2 A proteção e gestão dos recifes de coral na Austrália: panorama internacional e o caso do International Coral Reef Initiative (ICRI)	26
1.3 Documentos nacionais sobre a proteção e gestão dos recifes de coral na Austrália: o Reef Plan 2050	31
1.3.1 O Plano de Melhoria da Qualidade da Água Reef 2050 (Reef 2050 Water Quality Improvement Plan)	33
1.3.2 A Estratégia para Zonas Úmidas Reef 2050 (Reef 2050 Wetlands Strategy) e o Plano de Implementação dos Proprietários Tradicionais (Traditional Owner Implementation Plan)	34
2 UM OCEANO DE POSSIBILIDADES: UM PASSEIO CONCEITUAL PELAS PERSPECTIVAS DE GOVERNANÇA	38
2.1 Terra à vista! As múltiplas interpretações sobre governança multinível e conceitos análogos	42
3 UM MERGULHO NOS RECIFES: ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS NA AUSTRÁLIA E O CASO DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMP)	50
3.1 Redes de Áreas Marinhas Protegidas na Austrália: o Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas	52
3.1.1 A Marinha Provisória e Regionalização Costeira para Austrália (IMCRA)	60
3.2 Implementação e gestão do GBRMP	64
3.2.1 Governança multinível no Parque Marinho da Grande Barreira de Corais	73
3.2.1.1 Análise de conteúdo dos relatórios da Austrália para as Assembleias Gerais do ICRI	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

A Grande Barreira de Corais (GBR, sigla em inglês) compreende uma área de aproximadamente 348.000 km², possuindo diversidade latitudinal e entre plataformas e um conjunto único de ecossistemas e habitats, que são lar de espécies diversas (WHC UNESCO, 2024). A dimensão avantajada da GBR permite, inclusive, que ela seja vista até mesmo do espaço, inserindo a área em um contexto de alto valor ecológico, histórico e mundial. O Parque Marinho da Grande Barreira de Corais (GBRMP, sigla em inglês), por sua vez, corresponde a uma área de 344.400 km², a qual se estende ao longo da costa de Queensland por aproximadamente 2.300 quilômetros (GBRMPA, 2024). Entretanto, seu privilegiado e amplo território marinho adentra não somente uma parcela costeira da região de Queensland, como também áreas pertencentes à *Commonwealth*¹. Por esse motivo, a gestão do Parque Marinho não é restrita somente ao governo federal australiano, como também a elementos pertencentes à jurisdição do governo de outras regiões. Ademais, o GBRMP também está sujeito a participação de variados atores e instituições na sua gestão.

O reconhecimento da região como área do Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1981 (WHC UNESCO, 2024) fez com que sua importância mundial fosse destacada. O título representa não só a conquista de uma posição de destaque para a Austrália no debate sobre a proteção marinha e recifal, como também apresenta o desafio de manter a região da GBR e do GBRMP em uma condição exemplar. Ao longo dos anos, muitos esforços governamentais destacam essa tentativa de manter a área protegida de inúmeros desafios revelados, desde a implementação do Parque Marinho pelo *Marine Park Act* em 1975 até a elaboração do *Reef Plan 2050* e seus Planos adjacentes: o *Reef 2050 Water Quality Improvement Plan*, o *Reef 2050 Wetlands Strategy* e o *Traditional Owner Implementation Plan*.

O primeiro capítulo deste trabalho busca oferecer um panorama sobre os recifes de coral, bem como seus principais desafios e ameaças no mundo contemporâneo. Alguns mecanismos internacionais importantes para proteção recifal são também citados e explorados, como: o Ano Internacional do Recife, iniciado em 1997; a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CBD), a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento

¹ Entre as ilhas presentes no território da Grande Barreira de Corais, 70 são consideradas como ilhas da *Commonwealth* e “[...] e são utilizadas para uma diversidade de atividades, incluindo atividades de Defesa, recreação, turismo, investigação e utilização tradicional dos recursos marinhos.” (Reef Authority, 2022, tradução nossa).

Sustentável 2021-2030, a Rede Global de Monitoramento de Recifes de Coral (GCRMN) e o *International Coral Reef Initiative* (ICRI, sigla em inglês)

Ademais, um enfoque especial é dado à Grande Barreira de Corais e às suas características geográficas e biológicas singulares. Afinal, pressupõe-se que não é possível compreender as dimensões políticas, econômicas e sociais que ocorrem no escopo da GBR sem conhecer de alguma forma o território sobre o qual as discussões tratam. Além disso, o capítulo apresenta alguns dos documentos nacionais australianos essenciais para a gestão e manutenção atual da GBR e do GBRMP como é o caso do *Reef Plan 2050*, do *Reef 2050 Water Quality Improvement Plan*, do *Reef 2050 Wetlands Strategy* e do *Traditional Owner Implementation Plan*.

O segundo capítulo, por sua vez, visa aprofundar no estado da arte dos estudos sobre governança como um todo, “passeando” por entre as possíveis interpretações que encabeçam a transição das discussões sobre um mundo com o Estado-nação no centro e as perspectivas que procuram descentralizar o papel dos Estados no sistema internacional. Ao refletir sobre as mudanças ocorridas no mundo pós-Guerra Fria e em processo de globalização, são identificadas transformações significativas que marcam o campo teórico da Ciência Política e das Relações Internacionais como um todo (Held, 1990; Held, 1995; Hurrell, 1999). Por esse motivo, os trabalhos produzidos durante a década de 1990 e durante a primeira década do novo milênio (Hurrell, 1999; Held, 1990; Held, 1995; Rosenau, 1995; Keohane, 2011) representam uma virada de chave para o entendimento da Governança Global.

Do mesmo modo, após o desenvolvimento de uma nova fase no estado de arte da teoria política, a Governança Global passa a ser um conceito alvo de inúmeras interpretações, sendo mais comum identificar como um conceito que é distinto do que se entende por anarquia internacional (Zürn, 2010). Todavia, interpretações como a de Hooghe e Marks (2020) vão destacar que a governança pode ser entendida como uma consequência dos processos desencadeados ao longo do que se convencionou chamar de “globalização”.

Essa nova visão, no entanto, passa a incorporar o ato de governar também por atores não-estatais que podem cooperar ou se sobrepor aos Estados. Os conceitos de governança multinível, policêntrica e multiperspectiva surgem, então, como uma alternativa para a compreensão do desmantelamento do controle central do Estado Hooghe e Marks (2003). A governança multinível em si poderia ser pensada como um conceito que se divide em mais de um tipo, os quais se diferenciariam de acordo com o número de jurisdições e suas especializações (Hooghe e Marks, 2003).

No entanto, pensar em um tipo de governança que lide com escalas e níveis específicos (próprios dos sistemas de proteção ambiental) adiciona um grau de complexidade para os sistemas, requerendo também flexibilidade adequada. Por esse motivo, as instituições passam a ser vistas como parte essencial para a proteção dos ecossistemas a longo prazo, sendo que é necessário concentrar-se em todos os níveis local, regional, nacional e internacional (Brondizio *et al.*, 2009). Outros autores como Morrison (2007) analisam a partir de casos como da GBR as mudanças, alterações, desvios e reformulações necessárias no seu regime de governança para que seu funcionamento ocorra de forma adequada. A flexibilidade, seria uma característica intrínseca de um regime multiescala, alterando as relações de poder formais e informais, bem como as normas e comportamento das jurisdições de forma temporária de acordo com a variação de escalas (Morrison, 2017).

Problemas de implementação nos arranjos cooperativos, competição interjurisdicional e dificuldades de cooperação são peças presentes no arranjo dos regimes de governança e precisam ser compreendidas e contornadas para que haja um equilíbrio (Wälti, 2010; Hooghe e Marks, 2020). Para que alguns desses problemas sejam resolvidos e evitados novas abordagens podem ser experimentadas como é o caso do sistema socioecológico proposto por Berkes (2017). Afinal, as decisões tomadas em arenas informais por atores não estatais, por exemplo, são importantes para os regimes de governança como um todo (Bichir, 2018). Esses múltiplos debates são investigados e analisados nesta obra, destacando alguns pontos e exemplos adicionais essenciais para sua compreensão.

O terceiro e último capítulo desta obra trata do caso específico do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais, discutindo questões que vão desde a sua implementação até a organização da sua gestão atual e algumas dinâmicas que variaram ao longo do tempo de sua existência. Embora no primeiro tenham sido apresentados alguns (dos inúmeros) mecanismos de proteção recifal australianos, este capítulo amplia o escopo do cenário, focando especificamente naqueles que norteiam ou viram a fundamentar o sistema de áreas marinhas protegidas nacionais, incluindo o GBRMP. Autores como Cochrane (2016), analisam o panorama histórico e político que levou à criação do GBRMP em 1975 e também ao atual formato do sistema de áreas marinhas protegidas na Austrália.

Durante a leitura do capítulo final é possível notar que o Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas (NRSMPA) é complexo e faz parte de um conjunto de esforços multi-jurisdicionais para o gerenciamento e conservação marinha. O Conselho de Meio Ambiente e Conservação da Austrália e da Nova Zelândia (ANZECC) possui um papel central em todo processo, juntamente com a Marinha Provisória e Regionalização Costeira

para Austrália (IMCRA, sigla em inglês) e demais organismos nacionais e regionais. O NRSMPA, portanto, segue um conjunto de critérios para o estabelecimento e gerenciamento de suas Áreas Marinhas Protegidas (AMPs), os quais são instituídos visando seus princípios e os resultados desejados.

O IMCRA, por sua vez, é um documento caracterizado como “técnico” que oferece suporte e fundamentação para os demais planos, projetos e ações posteriores a ele, propondo alguns critérios para seu gerenciamento e planejamento. O terceiro capítulo, portanto, analisa o “Relatório do Grupo Técnico do IMCRA” de 1998 para compreender um pouco do ponto de vista nacional com relação ao desenvolvimento do panorama das áreas costeiras e marinhas. Nesse sentido, muitas dinâmicas que refletem um anseio pela proteção recifal no contexto doméstico são identificadas, as quais são mais evidentes a partir do entendimento da trajetória a partir da qual o IMCRA é desenvolvido.

Enfim, o capítulo final investiga a gestão e implementação do GBRMP, analisando brevemente seu contexto histórico, geográfico e ecossistêmico e seguindo para a compreensão da sua gestão de funcionamento. Algumas questões como o zoneamento do parque (entre outras ferramentas de organização espacial), a função das zonas estabelecidas e o processo de implementação da legislação necessária são investigados e associados ao seu contexto específico (Day, 2016). Esse capítulo também busca compreender como a governança multinível é percebida na gestão do Parque através de duas etapas principais: uma breve revisão bibliográfica e análise de conteúdo específica.

A primeira etapa apresenta algumas dinâmicas sociais e ecológicas a serem levadas em consideração na gestão do GBRMP (Evans *et al.*, 2014), perspectivas sobre lacunas existentes na interpretação de questões específicas como o caso da qualidade da água (Dale *et al.*, 2018) e as abordagens metodológicas que podem ajudar na flexibilização da sua estrutura (Dale *et al.*, 2013). A segunda etapa é direcionada para a análise de conteúdo dos relatórios da Austrália para as Assembleias Gerais do ICRI entre 2015-2024, esses documentos são analisados a partir de uma codificação entre 30 códigos separados em 3 grupos temáticos centrais: Governança multinível, Proteção recifal e Questões/Problemas ambientais. O produto da análise são recursos visuais como “nuvens de palavras”, “gráficos de recorrência de códigos” e tabelas de co-ocorrência de códigos. Todos os produtos são analisados individualmente e associados entre si, encontrando similaridades, variações e possíveis interpretações sobre a dinâmica existente no gerenciamento do GBRMP.

Assim sendo, esse trabalho propôs responder à seguinte pergunta: como a utilização de mecanismos de governança multinível na gestão da Grande Barreira de Corais na Austrália

tem contribuído para a Governança Global dos Oceanos para a proteção de recifes de coral? Isso foi feito através da compreensão das dimensões de governança marinha e multinível no contexto da Grande Barreira de Corais e do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais. Com isso espera-se que a pesquisa proposta seja responsável por aumentar o acervo de trabalhos brasileiros existentes sobre o tema da conservação da biodiversidade oceânica. Este estudo justifica-se pelo seu potencial de contribuição para um melhor entendimento de mecanismos de proteção e conservação recifal, o que pode auxiliar no planejamento ou reformulação de mecanismos de gestão de áreas marinhas protegidas e ecossistemas similares em outras regiões, como o Brasil. Outrossim, existe uma expectativa de que, a partir da análise fornecida, seja possível que surjam novos trabalhos acadêmicos no campo das Relações Internacionais e das Ciências Sociais voltados à análise de outras temáticas envolvendo os temas de governança multinível e Política Ambiental Marinha.

1 OLHANDO PARA ALÉM DO HORIZONTE: CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DE ÁREAS RECIFAIS E A GRANDE BARREIRA DE CORAIS

Como anteriormente mencionado, uma das principais intenções deste trabalho é a de apresentar o funcionamento da gestão da Grande Barreira de Corais na Austrália numa perspectiva de identificação de um potencial de contribuição para o desenvolvimento de mecanismos de governança multinível dentro de Áreas Marinhas Protegidas. Nesse sentido, acredita-se que para o desenvolvimento dessa pesquisa é imprescindível iniciar o debate apresentando a realidade concreta vivenciada pelas áreas e ecossistemas recifais em um contexto de Mudanças Climáticas e, como resultado, as constantes mudanças perceptíveis nesses ambientes específicos. Portanto, olhando para além deste amplo “horizonte”, propõe-se mergulhar nos elementos iniciais e essenciais para a descoberta e compreensão da dimensão deste complexo universo subaquático e terrestre.

1.1 Os Recifes de Coral: principais ameaças, regiões de maior risco, soluções e mecanismos de proteção

Os recifes de coral apresentam uma grande biodiversidade marinha, ao mesmo tempo em que também são vistos como ecossistemas de significativa importância mundial. Os recifes são complexos e produtivos, denotando um número avantajado de espécies, as quais são constantemente descobertas pela ciência, ressaltando mais uma vez sua beleza natural e alta produtividade biológica (Hoegh-Guldberg, 1999).

As áreas recifais, portanto, possuem papéis essenciais desde a garantia da sobrevivência de comunidades costeiras através da subsistência, como também pelo seu papel de destaque no turismo, pesca, recursos naturais e bioquímicos, e proteção costeira (Carte, 1996 *apud* Hoegh-Guldberg, 1999). Embora a perda dos recifes de coral signifique uma grande perda socioeconômica e biológica, essas regiões são possivelmente um dos ecossistemas marinhos mais vulneráveis (Hoegh-Guldberg, 1999).

Entre 1978 e 1997, a cobertura média global de corais duros variava aproximadamente de 32,1% a 32,5%, sendo considerado um padrão estável e alto para a época (Souter et al., 2021). Todavia, com a ocorrência de um grande evento de branqueamento em escala global em 1998, a cobertura média entra em declínio, atingindo os 30% entre 1997 e 2002; essa perda representaria um equivalente a 6,500 km² faltantes em apenas cinco anos (Souter et al.,

2021). Entretanto, ainda que o evento de branqueamento em massa seja intimidante, é a partir dele que passam a ser fomentadas novas iniciativas de monitoramento do *status* dos recifes de coral, para que os dados disponíveis sejam cada vez mais confiáveis e consistentes.

As Mudanças Climáticas, sendo uma das maiores questões contemporâneas a serem enfrentadas, são causadas pelo aumento da concentração de gases do efeito estufa oriundos da atividade humana. Entre os seus efeitos, o aumento da temperatura do oceano contribui com: o branqueamento dos corais, o surgimento de novas espécies de doenças infecciosas, aumento da precipitação (que pode afetar com o transporte de sedimentos excessivos, poluentes terrestres, etc., para os recifes), mudança nas correntes oceânicas, acidificação dos oceanos, aumento do nível do mar, etc. (NOAA, 2023).

O branqueamento dos recifes de coral seria a consequência mais visível dos efeitos das Mudanças Climáticas nos ecossistemas recifais; os corais, antes vibrantes, adquirem uma coloração pálida e perdem seus aspectos biológicos tradicionais (McField, 2017). O aumento da temperatura nos últimos anos e especialmente entre 2015/16 gerou mais um evento de branqueamento a nível mundial, declinando significativamente a saúde dos ecossistemas. O caso do terceiro Evento Global de Branqueamento 2015/16 foi ainda mais divulgado devido a seus efeitos trágicos na saúde da Grande Barreira de Corais, causando perda de biodiversidade em larga escala (McField, 2017).

A combinação do branqueamento dos corais com demais ameaças também de origem antrópica como pesca excessiva, poluição, diminuição da qualidade da água e estresse térmico, são responsáveis por chamar a atenção para a necessidade de proteção dessas regiões específicas (Game et al., 2005 apud McField, 2017). Para Game et al. (2008), as reservas marinhas são a estratégia de linha de frente na conservação de recifes de coral, logo a mortalidade causada pelas Mudanças Climáticas e demais catástrofes que possam surgir devem ser direcionadas ainda no planejamento de sua estrutura.

1.1.1 A Grande Barreira de Corais (GBR)

A Grande Barreira de Corais na Austrália, compreende uma área de 348.000 km², sendo o maior ecossistema recifal do mundo e uma entidade de grande importância global (UNESCO, [s.d.]). Os recifes de coral foram uma estrutura geomorfológica única e vasta considerada uma das sete maravilhas do mundo natural, porém a região em si é também parte um conjunto de outros ecossistemas marinhos e terrestres complexos e biodiversos (Pratchett et al., 2019).

A GBR tem a sua devida relevância reconhecida através do título de “Valor Universal Excepcional”, sendo uma Área do Patrimônio Mundial. O Parque Marinho da Grande Barreira de Corais envolve 344.400 km² da área da GBR, incluindo “aproximadamente 3.000 recifes de coral, 600 ilhas continentais, 300 ilhotas de coral e cerca de 150 ilhas de manguezais costeiras” (GBRMPA, 2024). A Autoridade do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais (GBRMPA) é a agência responsável por lidar com a gestão do GBRMP e, conseqüentemente, da GBR (GBRMPA, 2024). Outrossim, o caráter de uso múltiplo do GBRMP possibilita que muitas atividades possam ser realizadas no seu espaço, exigindo diversos esforços no sentido de zoneamento e gerenciamento de áreas específicas, tópico que será melhor abordado no terceiro capítulo deste trabalho.

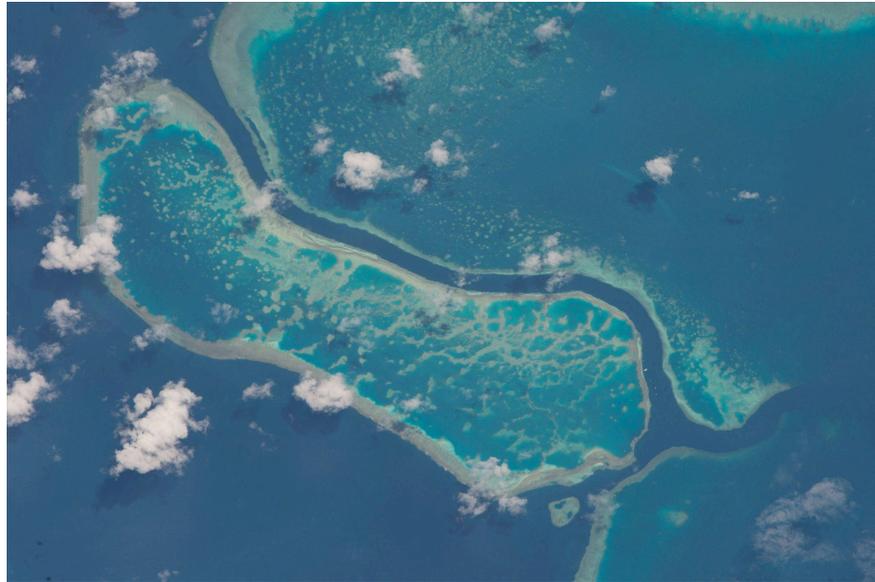
Segundo Pratchett et al. (2019, p. 333, tradução nossa), dois processos geológicos são essenciais para a formação da GBR, sendo o primeiro a formação da plataforma continental na região nordeste do continente, que seria responsável por fornecer “vasto substrato em profundidade adequada”. O segundo processo seria justamente a deriva tectônica para o norte da placa continental, onde os clima tropicais são propícios para o crescimento de corais e formação de recifes (Pratchett, 2019).

Segundo a Convenção do Patrimônio Mundial, a GBR possuiria uma beleza superlativa tanto da superfície como debaixo d’água, sendo um cenário único e espetacular, além de ser uma das poucas estruturas vivas possíveis de se enxergar do espaço (UNESCO, [s.d.]). Em 2015, um astronauta a bordo da Estação Espacial Internacional conseguiu fotografar cerca de 15 quilômetros do sistema de coral da Grande Barreira de Corais, os recifes seriam fáceis de visualizar (Figura 1) graças ao contraste de cor do azul das lagoas rasas com as águas mais profundas da região oceânica (NASA, 2016).

Segundo a NASA, a foto também torna visível a diferença de coloração em determinadas regiões da GBR, o que representa a presença de diferentes habitats para o desenvolvimento de corais. Essa variação é diretamente ligada a sua fonte principal de energia e os nutrientes disponíveis na região delimitada (NASA, 2016). Como mencionado inicialmente, a GBR possui milhares de recifes individuais, sendo que o número específico varia constantemente de acordo com como esses recifes são identificados e diferenciados entre si. Pratchett et al. (2019) destaca que as estimativas de longa data normalmente se baseiam no mapeamento dos recifes de coral que já estariam “estruturados” e bem delimitados

por suas margens na superfície, as quais são geralmente marcadas por mudanças na batimetria².

Figura 1 - Fragmento da Grande Barreira de Corais visto do espaço



Fonte: Site oficial da NASA³

O reconhecimento da importância dos ecossistemas do Recife para além dos corais é essencial para se pensar na gestão da GBR e nas variadas implicações ambientais e sociais. O documento *Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan* destaca que “A vasta rede de habitats não recifais varia desde áreas estuarinas rasas com tapetes de ervas marinhas, mangues e jardins de esponjas até áreas oceânicas profundas a mais de 250 quilômetros da costa.” (Commonwealth of Australia, 2023, p. 2, tradução nossa). Ainda segundo o documento, as diferentes espécies de animais que vivem no ecossistema da GBR dependem dessas áreas costeiras e associadas diretamente, sendo essas também locais de carbono azul⁴. Ademais, o *Reef 2050* acentua que o Recife e sua bacia hidrográfica são de grande riqueza cultural indígena diretamente ligada à história e condicionamento do mar e da terra, onde os Proprietários Tradicionais possuem trajetórias associadas a sua convivência com a própria evolução do Recife em si.

² Esse termo se refere à relação entre a profundidade do fundo do mar e o nível do mar (Dierssen e Theberge Jr., 2014).

³ Imagem oferecida pela *ISS Crew Earth Observations Facility and the Earth Science and Remote Sensing Unit*. Disponível em: <<https://eol.jsc.nasa.gov/SearchPhotos/photo.pl?mission=ISS045&roll=E&frame=56257>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

⁴ O carbono azul é o carbono armazenado em manguezais, pântanos e ervas marinhas (também conhecidos como ecossistemas de carbono azul) que, de outra forma, seriam liberados na atmosfera e aumentariam o aquecimento global.” (Blue Carbon Partnership, 2021, tradução nossa)

Algumas características geográficas da GBR são de grande destaque para se compreender algumas preocupações específicas de gestão, como é o caso de questões ambientais de grande porte, tal qual as Mudanças Climáticas. A superfície da GBR é influenciada majoritariamente por dois sistemas de circulação atmosférica específicos: a monção australiana e os ventos alísios de SE (Pratchett et al., 2019). Esses sistemas asseguram que o ano seja dividido em uma “estação chuvosa de verão quente, de outubro a março, e estação seca de inverno mais fria, de abril a setembro” (Sturman & Tapper, 2006 apud Pratchett et al., 2019, p. 336, tradução nossa). Dessa forma, fenômenos naturais como ciclones tropicais são muito importantes durante Novembro e Maio, sendo mais acentuados de Janeiro a Março. Os autores ressaltam que muitos fatores estão associados à ocorrência dos ciclones para além do aquecimento das temperaturas do oceano, por exemplo. Todavia, é notável que a influência das Mudanças Climáticas e demais questões intrínsecas podem vir a ser responsáveis a aumentar a intensidade com que os ciclones tropicais ocorrem (Pratchett et al., 2019).

Assim sendo, segundo Pratchett et al. (2019), levando em consideração algumas características relevantes da GBR, é possível identificar que existem alguns impulsionadores das Mudanças Climáticas na região, como: o aquecimento dos oceanos, a acidificação dos oceanos e o aumento do nível do mar. O primeiro pode ser responsável por aumentar o estresse da temperatura dos corais, causando fenômenos como o branqueamento, anteriormente mencionado. O caso da acidificação, por outro lado, pode reduzir a taxa de crescimento e força dos corais, os deixando mais suscetíveis a determinados fenômenos. Enfim, o aumento do nível do mar pode aumentar a sedimentação e a turbidez, afetando não só o processo de fotossíntese, como também o processo de adição de novos indivíduos das espécies de coral à sua população específica (Field, Ogston, & Storlazzi, 2011 apud Pratchett et al., 2019). Esse panorama inicial propicia o entendimento das demais questões relacionadas a Grande Barreira de Corais que serão melhor discutidas e apresentadas adiante.

1.2 A proteção e gestão dos recifes de coral na Austrália: panorama internacional e o caso do *International Coral Reef Initiative (ICRI)*

Ao longo dos anos, a proteção dos recifes de coral e ecossistemas marinhos adjacentes tomou uma proporção maior, passando a influenciar mais o sistema internacional e decisões ambientais voltadas à política marinha em si. Nesse sentido, muitos exemplos de organizações internacionais voltadas ao tópico específico ou correlatos podem ser identificadas ao redor do

globo, especialmente na região do Pacífico. Esse trabalho tem como proposta analisar o corte temporal de 2015 a 2024, o qual compreende não somente o ano de lançamento do *Reef Plan 2050*, como também alguns eventos internacionais importantes para a conservação da biodiversidade e dos recifes de corais. Esses eventos, por motivos que serão citados mais a frente, são entendidos como essenciais para se compreender o parâmetro no qual a busca pela proteção dos ecossistemas recifais se instaura, seus avanços e desafios ao longo do anos. Entretanto, para o interesse específico deste trabalho, apenas alguns acontecimentos e organizações serão respectivamente citados, sendo esses: o Ano Internacional do Recife (IYOR), a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB), a Década dos Oceanos, a Rede Global de Monitoramento de Recifes de Coral (GCRMN) e o *International Coral Reef Initiative* (ICRI).

O IYOR foi declarado em primeira instância no ano de 1997, com a intenção principal de conscientizar e despertar interesse sobre os valores relacionados aos recifes de coral e ecossistemas marinhos correlatos, bem como apoiar os esforços de pesquisa, conservação e gestão (International Coral Reef Initiative, 2021). Após o primeiro IYOR, outros dois são indicados nos anos de 2008 e 2018. Porém, a partir da segunda edição do evento internacional, é notável que há uma maior preocupação com o aumento dos problemas que ameaçam a existência dos recifes de coral em si. Essa aflição é perceptível ao serem estipulados dois objetivos principais para o IYOR, os quais foram incentivados pelo ICRI para seus membros,

- a) Reforçar a consciência sobre o valor ecológico, económico, social e cultural e as ameaças críticas aos recifes de coral e ecossistemas associados; e
- b) Gerar ações urgentes em todos os níveis para desenvolver e implementar estratégias de gestão eficazes para a conservação e uso sustentável desses ecossistemas (International Coral Reef Initiative, 2006, p. 1, tradução nossa)

Após o final do IYOR 2008, um relatório oficial foi disponibilizado pelo ICRI, contendo as informações principais sobre demais eventos relacionados que ocorreram ao redor do globo, bem como informações mais detalhadas sobre os recifes de coral, etc. O *IYOR: The Year in Review*, dedica um tópico específico para as regiões da Ásia e do Pacífico, destacando, no caso da Austrália, duas iniciativas principais: o *Science Meets Parliament* e o *Graduation Pack Featuring IYOR 2008*. A primeira iniciativa é focada em engajar a comunidade científica com os Ministros da *Commonwealth* Australiana, enquanto a segunda ofereceu a estudantes de algumas escolas um “pacote de formatura IYOR 2008” indicando

uma lista de coisas que poderiam ser feitas por eles para salvar os recifes de coral (Staub e Chhay, 2010).

O terceiro Ano Internacional do Recife aconteceu em 2018; todavia, dessa vez, a recomendação designando o evento contava com alguns elementos a mais, tais como referências aos *Aichi Target*, especialmente o 1, à resolução EA/2/12 da UNEA-2, à Moção 50 sobre “Cooperação para a conservação e proteção dos recifes de coral em todo o mundo” e aos ODS 12 e 13. A última referência é particularmente interessante por introduzir especificamente o tópico das Mudanças Climáticas presente na meta 3 do ODS 13, direcionando o tópico para a ação humana e institucional e a conscientização sobre mitigação, adaptação, etc.

Os novos objetivos encorajados pelo IYOR 2018 passam então a ser,

- a) fortalecer a conscientização global sobre o valor e as ameaças aos recifes de coral e ecossistemas associados;
- b) promover parcerias entre governos, o setor privado, a academia e a sociedade civil na gestão dos recifes de coral;
- c) identificar e implementar estratégias de gestão eficazes para a conservação, aumentar a resiliência e a utilização sustentável destes ecossistemas e promover as melhores práticas; e
- d) partilhar informações sobre as melhores práticas em relação à gestão sustentável dos recifes de coral (International Coral Reef Initiative, 2016, p. 2, tradução nossa)

Para fins específicos deste trabalho, o segundo objetivo é de particular utilidade, visto que reforça a importância de parcerias multinível para que as metas de proteção e conservação dos recifes de coral sejam atingidas. Embora a expressão “multinível” em si não seja empregada, os atores citados como governos, setor privado, academia e sociedade civil compõem diferentes níveis em um planejamento de gestão. Além disso, a menção à partilha de informações sobre práticas de gestão sustentável também demonstra não só uma preocupação com o aumento do escopo do problema em escala global, como também incentiva a participação geral na sua resolução.

A Convenção Sobre Diversidade Biológica foi aberta para assinaturas em 5 de junho de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida como “Cúpula da Terra” do Rio). Ela parte do princípio de que os recursos biológicos são essenciais para a humanidade e seu desenvolvimento social e econômico (Secretariado da Convenção Sobre Diversidade Biológica, 2011). Os objetivos da Convenção apresentados no documento são “a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável dos seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da

utilização dos recursos genéticos” (Secretariado da Convenção Sobre Diversidade Biológica, 2011, p.4).

Nesse sentido, a CBD propõe a atuação na conservação da diversidade biológica em diversos âmbitos, sendo a biodiversidade marinha e costeira um desses. Os *Aichi Biodiversity Targets* (brevemente citados na recomendação do IYOR 2018), fazem parte do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e são a representação de metas estipuladas para 2020, voltadas especificamente para a conservação da biodiversidade. O *Aichi Target 10*⁵ possui um foco singular na questão dos recifes de coral e ecossistemas intimamente associados, tendo em vista que esses não só são o habitat para grande número de espécies marinhas como também contêm grande parte da biodiversidade marinha (Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 2015). O Anexo à decisão XII/23 da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica demonstra uma preocupação adicional com a problemática sugerida, expondo algumas ações consideradas prioritárias para atingir o *Aichi Target 10*.

As ações citadas no anexo são apropriadamente detalhadas com ênfase nas ações de apoio específicas que podem levar a atingir a ação principal sugerida. O oitavo parágrafo do documento chama atenção para uma questão específica “Reforçar a gestão setorial e intersetorial existente para enfrentar os fatores de stress locais, tais como a sobrepesca, as práticas de pesca destrutivas, a poluição terrestre e marítima, o desenvolvimento costeiro, o turismo e a utilização recreativa” (Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 2015). A utilização do termo intersetorial é marcante pois evidencia que os fatores anunciados como “de stress locais” necessitam de gestão que envolva atores em diferentes esferas de atuação. Embora o termo “setor” esteja mais associado à ideia de subdivisão (Michaelis On-line, 2015), seu significado também refere-se à ideia de campo de ação, o que, por sua vez, pode vir a despertar a noção de atuação multinível.

Em 2017 foi proposta pelas Nações Unidas a implementação da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável 2021-2030 (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2020). A Década tem como objetivo principal convocar as partes interessadas a se envolver e colaborar com uma “revolução” na ciência dos oceanos, ampliando o leque de informações e dados existentes sobre as temáticas centrais. O portal oficial destaca que “[...] os parceiros produzirão os dados, as informações e os conhecimentos necessários para a

⁵ Até 2015, às múltiplas pressões antropogênicas sobre os recifes de coral e outros ecossistemas vulneráveis afetados pelas alterações climáticas ou pela acidificação dos oceanos serão minimizadas, de modo a manter a sua integridade e funcionamento (Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 2010, tradução nossa, p. 2).

adoção de políticas mais sólidas baseadas na ciência e de interfaces ciência-política mais fortes a nível global, regional, nacional e mesmo local” (Década das Nações Unidas da Ciência dos Oceanos para o Desenvolvimento Sustentável, 201x). Outrossim, os 10 Desafios propostos pela década estão diretamente relacionados com o tema central deste trabalho, no sentido de que propiciam a possibilidade de desenvolvimento de novas ferramentas e estratégias para assegurar e melhorar a saúde dos ecossistemas oceânicos.

A Rede Global de Monitoramento de Recifes de Coral é uma rede global de monitoramento da condição dos recifes de coral ao redor do mundo; nela estão presentes cientistas, gestores e organizações (Global Coral Reef Monitoring Network, 2022). A rede foi estabelecida pelo ICRI em 1995 e, desde então, tem publicado inúmeros relatórios globais, regionais e temáticos sobre o estado dos recifes de coral. Esses dados são compilados do nível nacional ao regional, e posteriormente global (Global Coral Reef Monitoring Network, 2022). Segundo o *GCRMN Implementation and Governance Plan* (2019), a governança da GCRMN é composta por um Comitê de direção (supervisão global), as Forças-tarefa (abordar questões prioritárias específicas), a Coordenação Global e Hospedagem Institucional (lidera a rede e suas operações diárias), a Coordenação regional (nível operacional básico), as Redes nacionais (associadas à Coordenação regional), e Redes relacionadas (demais entidades e iniciativas). Ademais, as regiões sugeridas pela GCRMN são: Caribe, Brasil/Sudoeste Atlântico, Oceano Índico Ocidental, Ilhas do Pacífico, Pacífico Tropical Oriental, Mares do Leste Asiático, Mar Vermelho e Golfo de Aden, Área Marítima ROPME, Sul da Ásia, e Austrália (GCRMN Implementation and Governance Plan, 2019).

Enfim, o *International Coral Reef Initiative* é um empreendimento global que envolve a parceria de nações e organizações para a preservação de recifes de coral e ecossistemas relacionados ao redor do globo (ICRI, [s.d]). Embora o ICRI não seja um acordo juridicamente vinculativo, sua colaboração para o campo é notável, visto que seus documentos, relatórios e conferências são utilizados pelos demais países e pela Organização das Nações Unidas (ONU) como informações relevantes para a atuação na proteção e conservação recifal. O ICRI foi fundado em 1994 por oito governos, são eles: Austrália, França, Japão, Jamaica, Filipinas, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos da América, e hoje conta com aproximadamente 100 membros (ICRI, [s.d.]).

Os documentos fundamentais do ICRI são o *Call To Action* e *Framework For Action*, ambos aprovados em Junho de 1995. O primeiro apresenta as principais ameaças aos ecossistemas recifais e destaca as medidas endossadas pelos governos associados à organização, como: Gestão Costeira, Capacitação, Pesquisa e Monitoramento, e Revisão

(ICRI, 1995). O segundo documento, por sua vez, aborda os quatro elementos previamente citados no *Call To Action*, reconhecendo-os como os pilares centrais da organização e detalhando como o encorajamento para cumprir com as medidas endossadas pode ser realizado.

Em 2013, ambos os documentos foram renovados durante a 28ª Assembleia Geral do ICRI (Cidade de Belize), através da Resolução sobre o “*Continuing Call to Action*” e “*Framework for Action 2013*”. O novo documento reitera os pilares centrais da organização ao mesmo tempo em que reconhece um certo progresso nos objetivos centrais da organização, como o aumento da influência do ICRI no tópico da proteção dos ecossistemas recifais e demais conquistas tangíveis na conscientização e reconhecimento do ICRI. O último ponto é essencial para a organização pois evidencia a sua referência no Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas em 2011 (ICRI, 2013). Enfim, é reforçada a chamada para ação dos membros da organização com relação aos desafios que persistem, e um novo panorama é estabelecido para que as metas propostas pelos pilares sejam atingidas.

1.3 Documentos nacionais sobre a proteção e gestão dos recifes de coral na Austrália: o *Reef Plan 2050*

O *Reef Plan 2050* é a estratégia abrangente para melhorar a saúde e a resiliência da GBR. Ele seria responsável por guiar as ações coordenadas locais, nacionais e globais nas áreas-chaves (DCCEEW, 2024). Segundo o Departamento de Mudanças Climáticas, Energia, Meio Ambiente e Água, três anos de avaliação estratégica foram necessários para desenvolver o documento, examinando os *status* e tendências dos valores ambientais do Recife. O documento é revisado a cada cinco anos, o que faz parte da chamada “abordagem de gestão adaptativa” do próprio Plano, possibilitando constante interação com possíveis novas e urgentes demandas (DCCEEW, 2024). Entre 1 de Novembro de 2013 e 31 de Janeiro de 2014 ocorreu uma consulta pública preliminar para o Plano, e mais uma consulta extensa aconteceu entre 15 de Setembro de 2014 e 27 de Outubro de 2014. Posteriormente, os dados coletados pelas consultas foram revisados pelo Grupo de Parceria e considerados pelo Fórum Ministerial da Grande Barreira de Corais ainda no final de 2014, sendo enviados para o Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO em Março de 2015 (DCCEEW, 2024).

Em 2021, foi publicado o *Reef 2050 Public Consultation Summary Report 2021–2025*, referente ao processo de consulta pública para atualização do Plano em 2020. Segundo o documento, um rascunho do Plano atualizado foi disponibilizado em 2020 por seis semanas

entre Agosto e Setembro para consulta pública, através da página “*Have Your Say*” do Departamento de Agricultura, Água e Meio Ambiente. Ao final do processo de consulta, foram identificadas 9.844 visualizações de página, 3.463 visitantes únicos e 4,939 respostas, sendo que destes 78 respostas da pesquisa, 56 submissões escritas, 38 submissões de campanhas de desenvolvimento do Porto de Cairns e 4.767 inscrições de campanha da Sociedade Australiana de Conservação Marinha (AMCS) (Commonwealth of Australia, 2021).

A maior parte das respostas vindas de respostas não relacionadas à campanha foram de membros da comunidade, o equivalente a 60%, sendo que entre esses 70% se identificaram como “membro do público”, seguidos de 22% como usuários recreativos e 13% como “pesca” (Commonwealth of Australia, 2021). Ainda segundo o *Reef 2050 Public Consultation Summary Report 2021–2025*, 78% das respostas vieram de residentes de Queensland e o restante das respostas sendo de outros estados, logo não houveram participantes da Tasmânia, do Território do Norte ou do exterior (embora a campanha da Sociedade Australiana de Conservação Marinha tenha identificado algumas respostas do exterior.) (Commonwealth of Australia, 2021).

Os dados apresentados refletem um pouco da estrutura e do planejamento do período de consulta da atualização do Plano; portanto, é perceptível que o envolvimento do público é importante para se entender as demandas práticas com relação a proteção dos ecossistemas marinhos (especialmente os recifais) que estão em contato direto com a população geral. Uma evidência disso é a informação contida no *Reef 2050 Public Consultation Summary Report 2021–2025*, sobre como as Mudanças Climáticas seriam a maior ameaça para o Recife tanto no presente como no futuro. Por esse motivo, “Emendas ao Plano foram feitas em resposta ao feedback para realçar ainda mais a necessidade crítica de abordar as alterações climáticas, no contexto dos compromissos políticos da Austrália em relação à redução dos gases com efeito de estufa, a fim de proteger o Recife.” (Commonwealth of Australia, 2021, p. 6, tradução nossa). Alterações ou emendas em documentos oficiais voltados ao enfrentamento de questões ambientais de grande porte podem, por vezes, parecer minoritárias, mas possuem uma função importante em destacar e reforçar a dimensão das ameaças enfrentadas. Muitos outros tópicos foram aprimorados, alterados ou reformulados de acordo com as demandas da comunidade geral (entre os respondentes), tais como Agricultura e Qualidade da Água; Governança, monitoramento e metas; Financiamento e investimento; Proprietários Tradicionais; Pesca, corais e ervas marinhas; Portos, dragagem e transporte; Feedback geral sobre o Plano geral; Temas adicionais (Poluição, Envolvimento comunitário, administração e

educação, Biodiversidade e habitats e Impactos cumulativos) (Commonwealth of Australia, 2021).

Para maior entendimento da comunidade e do público geral sobre o *Reef 2050 Plan*, o DCCEEW disponibilizou um compilado de vídeos na plataforma digital *Youtube* através da lista de reprodução nomeada “*Reef watch: Reef 2050 Plan*”. Embora sejam vídeos de caráter majoritariamente institucional, eles buscam de forma breve apresentar as principais ameaças ao Recife, o panorama geral de enfrentamento e as atuais e possíveis formas de envolvimento da comunidade. Um dos tópicos mencionados algumas vezes entre os 21 vídeos é o da qualidade da água do Recife, um tema de importância singular para o governo Australiano, sendo dedicado a ele um guia individual, o *Reef 2050 Water Quality Improvement Plan (Reef 2050 WQIP)*.

1.3.1 O Plano de Melhoria da Qualidade da Água Reef 2050 (*Reef 2050 Water Quality Improvement Plan*)

Segundo informações da página oficial do governo de Queensland, o *Reef 2050 Water Quality Improvement Plan (WQIP, sigla em inglês)* possui uma posição como um plano “aninhado” sob o escopo do *Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan* (Queensland Government, 2024). Segundo a tabela oficial disponibilizada pelo sítio eletrônico, os investimentos totais no Plano de Melhoria da Qualidade da água *Reef 2050* (pelo governo australiano e de Queensland) teriam sido, até o momento, de \$666.991.358 dólares (aproximadamente R\$3.450.891.250 reais). O *Reef 2050 WQIP* é baseado em outros planos de melhoria da água de 2003, 2009 e 2013, e tem como objetivos principais incluir as formas possíveis de poluição da água oriundas do meio terrestre, incorporar as dimensões humanas da mudança e indicar objetivos separados para reduzir a poluição aquática de cada bacia hidrográfica (State of Queensland, 2018).

O *Reef 2050 WQIP* é baseado em indicações científicas específicas provindas do *2017 Scientific Consensus Statement*, um esforço multidisciplinar que identificou as principais ameaças aos ecossistemas da GBR. O Plano secundário aborda muitos problemas a serem resolvidos, tanto de forma geral (*Whole-of-Reef*) como regional, sugerindo alvos separados para ambos, porém com objetivos finais comuns, de manter a resiliência e saúde do Recife e a qualidade apropriada das águas. Nesse sentido, alguns investimentos do governo australiano são citados, como: o *Reef Trust Great Barrier Reef Foundation Partnership*; *National Landcare Program*; *National Environmental Science Program*, e os investimentos do governo

de Queensland, como o *Queensland Reef Water Quality Program*. Além disso, alguns investimentos locais destinados à melhoria da água e saúde do Recife são feitos pelos Conselhos de captação de recifes.

Enfim, alguns princípios de Implementação são levados como base para o *Reef 2050* WQIP, são eles: “Manter e melhorar o Valor Universal Excepcional em todas as ações”, “Basear as decisões na melhor ciência disponível”, “Oferecer um benefício líquido ao ecossistema” e “Adotar uma abordagem de parceria para gestão” (State of Queensland, 2018, p. 22, tradução nossa). O último princípio será mais discutido nos próximos capítulos, visto que está diretamente relacionado às questões de arranjo de governança na gestão da GBR, e consequentemente do GBRMP.

1.3.2 A Estratégia para Zonas Úmidas *Reef 2050* (*Reef 2050 Wetlands Strategy*) e o Plano de Implementação dos Proprietários Tradicionais (*Traditional Owner Implementation Plan*)

Em 2023, os governos australianos e de Queensland lançaram um compromisso conjunto nomeado *Reef 2050 Wetlands Strategy*, o qual, assim como o *Reef 2050* WQIP, apoia o Plano *Reef 2050*. O documento oficial não só destaca que a abordagem do Plano secundário é uma abordagem de todo o sistema baseada em valores, como também considera a gestão em escalas múltiplas e “reconhece as pessoas como fundamentais para a tomada de decisões e promove respostas e práticas de gestão que alcançam múltiplos benefícios” (Queensland Government, 2023, p. 6, tradução nossa). Para que os objetivos centrais do *Reef 2050 Wetlands Strategy* sejam atingidos, o documento destaca alguns acordos bilaterais existentes, como: Estratégia para a Natureza da Austrália 2019-2030, o Estratégia de Resiliência e Adaptação do Clima Nacional 2021–2025, Política de Proteção Ambiental (Água e Biodiversidade de Zonas Úmidas) de Queensland 2019 (EPP Água e Biodiversidade de Zonas Úmidas), Plano de Ação Climática de Queensland e Conservação da Natureza: uma Biodiversidade Estratégia de Conservação para Queensland.

As *wetlands* (zonas úmidas, Figura 2) são definidas como “áreas de permanente ou periódica/inundação intermitente, com água estática ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marinha cuja profundidade na maré baixa não ultrapassa seis metros” (Queensland Government, 2023, p. 14, tradução nossa). Nesse sentido, o *Reef Plan 2050 Wetlands Strategy* espera atingir os seguintes resultados: as zonas úmidas que conectam a lagoa de Recife estão saudáveis e seus ecossistemas estão funcionando bem; existe uma

comunidade de proprietários de terras e gestores trabalhando pela proteção e manutenção do bem estar dessas regiões; a gestão é integrada com o material científico, econômico e cultural disponível (coletado em múltiplos setores); conhecimento dos Proprietários Tradicionais é celebrado e gerido de forma respeitosa, bem como administração é informada de programas e atividades no terreno; a comunidade entende e apoia as zonas úmidas estando consciente dos seus benefícios; e as melhorias na saúde das bacias hidrográficas das zonas úmidas são medidas e entendidas através de programas de monitoramento.

Figura 2 - Imagem do Pântano Eubenangee (Zona úmida ao sul de Cairns)



Fonte: Site *WetlandInfo*⁶

Ao longo do restante do documento, inúmeros outros tópicos do panorama geral de objetivos e princípios do *Reef Plan 2050 Wetlands Strategy* são abordados, destacando seus benefícios, resultados esperados e projetos para atingir as metas propostas. Logo, é evidente que, embora já existissem documentos secundários para tratar especificamente de outras questões que envolvem a GBR e os ecossistemas adjacentes, é a partir o escopo da elaboração do *Reef Plan 2050* como documento central que essas temáticas se tornam parte de uma espécie de gestão “guarda-chuva”. Isso não só acentua a importância de abordagens

⁶ Foto por Gary Cranitch, QLD Museum (Departamento de Meio Ambiente, Ciência e Inovação de Queensland, 2024). Disponível em: <<https://wetlandinfo.des.qld.gov.au/resources/static/images/managing/policy-legislation/dg5247.jpg>>. Acesso em 28 mai. 2024.

ecossistêmicas para questões ambientais particulares como deixa clara a dimensão do escopo da Grande Barreira de Corais como Área do Patrimônio Mundial e como parte do território australiano.

O *Traditional Owner Implementation Plan* é um documento criado por um pequeno grupo de *Traditional Owners* do setor de governança do Recife que buscavam revisar os anseios dos *Traditional Owners* nas últimas décadas. Tendo em vista o lançamento do *Reef Plan 2050* e as aspirações do Plano para a proteção do Recife, essa nova abordagem estaria propondo uma liderança por parte da comunidade tradicional e não um processo liderado pelo governo (*Reef 2050 Traditional Owner Steering Group*). Diferente dos documentos citados anteriormente, é importante ressaltar que este possui um enfoque na visão comunitária local, acentuando anseios que são particulares de comunidades tradicionais e que já haviam sido manifestados ao longo dos anos.

O *Traditional Owner Implementation Plan* encoraja o *feedback* de outros grupos de *Traditional Owners* e reforça que ferramentas de comunicação culturalmente apropriadas foram desenvolvidas para apoiar a conscientização da comunidade em como a aplicação desse plano poderia aprimorar o *Reef Plan 2050* em diversas áreas. O documento, ainda nos momentos iniciais, destaca a declaração “*Heart of the Reef – A Call for Healing*”⁷ feita pelos Custodiantes Tradicionais da Grande Barreira de Corais em 2021. A respectiva declaração esclarece a relação singular e relevante dos *Traditional Owners* com a GBR, o que faz com que a sua participação no planejamento da proteção, gestão e conservação dessa área seja imprescindível. Por esse motivo o grupo destaca que,

Hoje o país está doente.
 Estamos perdendo nossas plantas, animais e lugares culturalmente significativos.
 Para muitos de nós, a separação do país significou uma perda de conexões e conhecimentos intrincados.
 A condição desequilibrada do País é o resultado dos impactos contínuos da colonização e das alterações climáticas (Great Barrier Reef Traditional Custodians, 2021, tradução nossa)

Tendo isso em vista, o *Traditional Owner Implementation Plan* propõe: cumprir as prioridades do proprietário tradicional; honrar o passado e olhar para o futuro; reconhecer os direitos, interesses, obrigações e aspirações inerentes dos *Traditional Owners*; e responsabilização. Para essa variação proposta do Plano, seria importante: “melhorar a abordagem, construir parcerias mais eficazes e aumentar a capacidade, coordenar melhor os

⁷ A declaração pode ser conferida na íntegra através do portal eletrônico da Fundação da Grande Barreira de Corais. Disponível em: <<https://www.barrierreef.org/news/healing-country/heart-of-the-reef-a-call-for-healing>>. Acesso em 27 set. 2024.

programas em todo o recife e bacia hidrográfica, impulsionar o investimento e contar suas próprias histórias” (Reef 2050 Traditional Owner Steering Group, p. 10, 2022, tradução nossa).

Além disso, é destacada a possibilidade de criação de uma Força-tarefa de *Traditional Owners* com o objetivo de supervisionar a entrega do Plano de Implementação, engajar com *Traditional Owners* sobre opções para uma “Aliança do País do Mar” (*Sea Country Alliance*) e monitorar/reportar na entrega das ações propostas pelo documento no *Reef Plan*. Questões adicionais como revisão do Plano de Implementação estariam atreladas ao tempo de revisão do *Reef Plan 2050* (a cada cinco anos). Por fim, o *Traditional Owner Implementation Plan* possui seis áreas de trabalho, respectivamente: Mudanças Climáticas, Terra e Costa, País do mar⁸, Parcerias e capacidade, Sistemas de conhecimento e Investimentos.

Todas essas dimensões que adentram a esfera da própria estrutura de planejamento para a manutenção da saúde e resiliência da GBR exigem, na prática, uma abordagem que transborda diferentes escalas, como é mencionado nos três documentos principais anteriormente citados. Por esse motivo, este trabalho segue, a partir dessa reflexão, na intenção de explorar as possibilidades de interpretação dentro do escopo do conceito de governança, tendo em vista as estruturas atuais disponíveis para a gestão da região da Grande Barreira de Corais.

⁸ O *Sea Country* diz respeito à junção entre terra e mar feita pelos *Traditional Owners*, ele pode incluir o mar aberto, praias, terra e água doce. Além disso, incorpora também as coisas vivas, crenças, valores, espíritos da criação e obrigações culturais que estejam conectadas às áreas (The University of Adelaide, [s.d]. Disponível em: <<https://storymaps.arcgis.com/stories/4a5c0beda383452889d5c0b37bf9d539>>. Acesso em 27 set. 2024).

2 UM OCEANO DE POSSIBILIDADES: UM PASSEIO CONCEITUAL PELAS PERSPECTIVAS DE GOVERNANÇA

Todo bom passeio precisa de alguns elementos fundamentais, sendo eles: um bom roteiro, organização, e preparação com antecedência para possíveis contratempos. Por esse motivo, “passear” pelas perspectivas de governança dentro das Relações Internacionais poderia ser considerada uma jornada por estradas sinuosas, com pequenos desvios e sem um destino final fixo, mas com um início bem demarcado. Nesse sentido, não seria possível traçar um roteiro nítido para que se entenda a perspectiva específica na qual esse trabalho objetiva refletir, porém alguns pontos mais habituais podem ser revisitados para embasar a discussão principal.

No âmbito das Relações Internacionais, discutir o conceito de governança implica em compreender o contexto relativamente excepcional de períodos históricos específicos, como a década de 1990 e a primeira década do novo milênio. Essas, tem seu final marcado pela produção teórica significativa (Hurrell, 1999; Held, 1990; Held, 1995; Rosenau, 1995; Keohane, 2011) permeando as germinais interpretações sobre a Governança Global como conceito em si.

O debate sobre Governança Global surge em um contexto específico da história mundial, no qual a globalização é um elemento efervescente em uma realidade pós-Guerra Fria. Na década de 1990, a ascensão do debate sobre multipolaridade e da inserção de novos atores na esfera internacional abre espaço para reflexão de novas possibilidades de interação entre os Estados em tópicos de interesse comum, principalmente a segurança e o comércio. Algumas das mudanças do século resultam em processos de transformação do cenário internacional até então conhecido, como:

A globalização e as interconexões econômicas e humanas cada vez mais intensas entre as sociedades; a crescente gravidade das questões ecológicas; a democratização e as novas noções de legitimidade política; o aumento contínuo da quantidade de atores econômicos transnacionais e o surgimento de uma sociedade transnacional civil densa e crescentemente ativa; o declínio do uso da força militar em larga escala entre os principais estados, concomitantemente à expansão paralela de várias outras formas de violência social; e a extensão do desafio que o Estado enfrenta para ser um alicerce legítimo e efetivo na construção da ordem internacional - todos esses processos inexoravelmente levaram a crer que a ordem internacional havia sido recriada e reconceitualizada (Hurrell, 1999, p. 59-60).

Nesse sentido, algumas propostas surgem para analisar as questões oriundas do processo de globalização, como é o caso da interdependência entre os países (Figura 3). David

Held, por exemplo, apresenta argumentos a favor de um modelo cosmopolita de democracia, o qual ressalta a necessidade de que as estruturas das instituições internacionais e da própria teoria democrática mudem a fim de se adaptar uma nova estrutura mundial onde o Estado-Nação não é a única “peça” central (Held, 1995). O autor também enfatiza que grupos e indivíduos devem ter os meios efetivos para perseguir autoridades políticas capazes de promulgar e executar seus direitos-chave, tanto dentro como fora de associações políticas específicas. O pensamento de Held (1995) propõe a ideia de considerar a possibilidade de implementação de centros de discussão e ação internacional que possam incluir Estados e agências associados aos ideais democráticos.

O mundo globalizado (ou em processo de globalização) percebido na década de 1990 é apresentado como uma realidade nova a ser contemplada, onde as fronteiras passam a ser um elemento cada vez mais pertencente ao plano subjetivo e são vistas como permeáveis e com impactos significativos no processo democrático interno. Held evidencia o limite da teoria política daquele momento histórico singular, para a qual

O mundo putativamente “fora” do Estado-nação — a dinâmica da economia mundial, o rápido crescimento das ligações transnacionais e as grandes mudanças da natureza do direito internacional, por exemplo — é o objeto de uma teorização mínima e suas implicações para a democracia não são pensadas (1991, p. 151)

Para o autor haveria uma restrição na democracia ocidental a uma certa “maioria” decisória sendo essa representada por decisões tomadas no escopo do Estado-nação inserido no grupo “majoritário” ou estando no centro de organizações internacionais em que o peso decisório está centralizado nela. Held (1991), entende que em OIs como o Banco Mundial, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade Europeia⁹ os processos decisórios restritos a uma “maioria” também precisam ser entendidos como decisões que afetam cidadãos que não necessariamente fazem parte dela. Um exemplo claro dado pelo autor é o de que os efeitos da construção de uma indústria química produtora de substâncias tóxicas ou nocivas e com danos ecológicos significativos, ultrapassam as fronteiras nacionais. Essas fronteiras são entendidas como “delimitadoras da competência e responsabilidade dos que tomam decisões políticas desse tipo” (Held, 1990, p. 151). Nesse sentido, entender que naquele momento histórico da década de 1990 as interconexões regionais e globais contestam

⁹ Atualmente conhecida como União Europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi fundada em 1951 e posteriormente se tornou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957 (União Europeia, [s.d.]) Disponível em: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_pt>.

uma maneira “tradicional” de solucionar determinadas questões no plano nacional é fundamental.

Hurrell (1999), portanto, avalia que entre as mudanças ocorridas no século, um desenvolvimento crucial teria sido o da passagem de um “solidarismo consensual” para um “solidarismo coercitivo”, visto que as exigências para a sociedade internacional são maximizadas e cada vez mais ambiciosas. Para o autor, o anseio por normas internacionais que possam adentrar as entrelinhas da organização doméstica desperta por dois conjuntos de fatores, um material (a ampliação da interdependência) e outro moral (a emergência de uma “consciência social cosmopolita”). O cerne da questão é que objetivamente num momento inicial, a compreensão da dimensão e do potencial de alcance da globalização é, por vezes, limitado ao plano internacional (este aqui entendido como uma perspectiva única, isolada, um plano exterior, o qual não é inerte, mas é apresentado como quase impermeável). Existia uma lacuna conceitual na compreensão dos impactos na dimensão interna/doméstica identificada pelos autores não só na produção teórica da época, como também nas decisões políticas nacionais. Portanto, as análises propostas por Held (1991; 1995) como as propostas por Hurrell (1999) buscam identificar a ascensão de uma nova estrutura de pensamento na esfera da teoria política democrática existente naquele contexto.

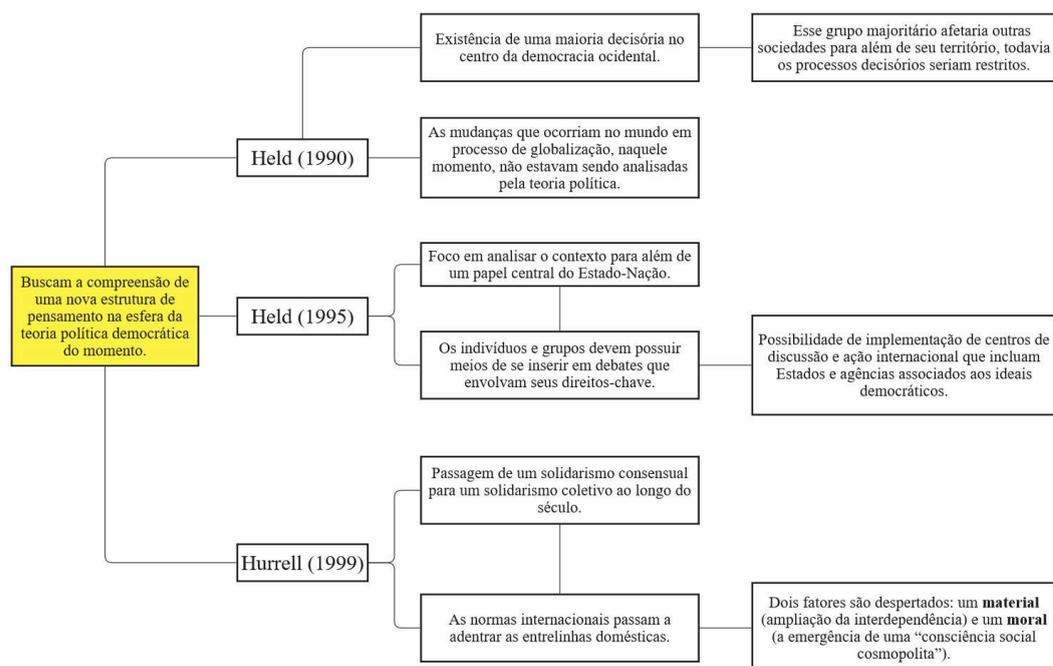
Por outro lado, a inserção de novas instituições de governança global como atores no sistema internacional provoca diversas discussões sobre a forma como essas instituições estariam operando e os mecanismos que garantem a legitimidade de sua atuação. Ao refletir sobre a ideia de legitimidade nessa perspectiva institucional, Keohane (2011) traz a democracia para o debate, apontando ela como um ponto de partida para a compreensão dos graus de legitimidade que uma instituição pode obter na esfera internacional. O autor parte da noção de que alguns princípios são fundamentais para a democracia, como: os indivíduos têm direitos humanos inalienáveis; são livres para tomar decisões por si só (contanto que as demais pessoas não sofram interferência em suas vidas); as vozes de todos os indivíduos são iguais. Essa noção apresentada pelo autor, pode ser entendida como responsável por reforçar uma certa concepção implícita de legitimidade e participação política ativa de outros atores em dinâmicas associadas ao processo democrático.

Todavia, mesmo que as renovações no sistema internacional se aproximem de uma possibilidade de inclusão de uma maior gama de atores e instituições capazes de aproximar os países do globo para debates específicos, os regimes podem apresentar dificuldades. Essas, para Hurrell (1999), são representadas pela distribuição de poder desigual e pelos valores e interesses particulares das potências mundiais, as quais possuem mais artifícios para gerar

influência na formação e gestão de inúmeros regimes internacionais. Um argumento que dialoga diretamente com o debate proposto por Held (1991) ao discutir a influência da ideia de uma “maioria” decisória em espaços de decisão. O autor afirma que as consequências desse fenômeno transbordam para um âmbito não limitado à área de alcance doméstica dessa mesma “maioria”. Porém, Hurrell (1999) acentua que mesmo nesse contexto, a expansão normativa também haveria possibilitado que outros Estados pudessem utilizar as redes de instituições internacionais como plataformas pelas quais podem também manifestar seus interesses e valores no debate.

No diagrama abaixo (Figura 3) é possível perceber como a discussão conceitual de alguns autores como Held (1990; 1995) e Hurrell (1999) se dava na década de 1990, tendo em vista todas as dinâmicas efervescentes no sistema internacional naquele momento. A compreensão de que a descentralização do poder do Estado-nação era uma consequência das transformações ao redor do globo, bem como sobre como estavam compostos os novos centros decisórios do sistema internacional era um foco particular dessas teorizações. Os autores, embora interpretassem contextos e momentos similares, possuem olhares ligeiramente diferentes sobre as situações oriundas dessa “nova ordem internacional”, as quais juntas possibilitam orientar uma visão mais ampla sobre o desenrolar da teoria política naquele cenário.

Figura 3 - Diagrama das novas interpretações da teoria política sobre atores não-estatais



Fonte: Elaboração da autora

2.1 Terra à vista! As múltiplas interpretações sobre governança multinível e conceitos análogos

A Governança Global, portanto, passa a ser alvo de inúmeras interpretações, entre as quais seria comum identificar que o conceito é visto como uma noção distinta da anarquia internacional (Zürn, 2010). Todavia, nas Relações Internacionais, o conceito tem sido mais conectado à noção de regulamentação, ou seja, a governança seria uma referência ao conjunto de regulamentos pelos quais as normas e demais mecanismos regulatórios podem ser monitorados, aplicados e adaptados (Benz 2005; Schuppert 2007; Zürn 2008 *apud* Zürn 2010). Eles seriam, portanto, um mecanismo destinado a atender um problema singular ou atuar no sentido da oferta de um bem comum às partes envolvidas. Ao mesmo tempo, governança também pode ser um termo entendido como consequência das mudanças ocorridas ao longo do processo de globalização, ou seja, ela se torna um “termo geral para o ato de governar nos estados, entre estados, acima dos estados e por atores não estatais” (Hooghe e Marks, 2020).

Nesse sentido, a governança passa a representar uma ideia ambígua de ação longínqua e também próxima dos governos nacionais, visto que os regula, por meio de acordos intergovernamentais, atividades estatais e não estatais, bem como podem causar efeitos além das fronteiras (Zürn, 2010). Para Zürn, o ponto basilar para se detalhar novas formas de demonstração da governança no meio internacional está na compreensão de que determinadas questões exigem uma postura das instituições internacionais e organizações transnacionais. Essa, é acentuada pela ideia de trabalho como parte de uma ampla instituição internacional. Por outro lado, algumas apenas compõem parte de uma “rede política específica para áreas temáticas com governos nacionais ainda em posição de aceitar ou vetar acordos. Em algumas áreas temáticas, os papéis dos regimes, organizações e redes transnacionais são centrais.” (Zürn, 2010, p. 81, tradução nossa).

Ademais, Hurrell (1999) destaca que argumentos mais tradicionais contrários à ideia de centralização global e a própria imagem de um “Estado mundial” já ganhavam força no momento inicial de discussão sobre o processo de globalização, embora se deparem com dificuldades funcionais. Um dos casos seria o da ameaça à liberdade e a inclusão de múltiplos atores provenientes de unidades menores de atuação. Então, é nesse cenário que o autor acentua a orientação de boa parte da literatura em “pensar mais em termos de *governança global*, e nos *múltiplos níveis*, arenas e atores envolvidos nisso, ao invés de raciocinar em

termos de centralização e governo globais” (Hurrell, 1999, p. 56, grifo nosso). A ideia da importância de pensar em uma multiplicidade de níveis e atores é, inclusive, destacada por Rosenau (1995, p. 13, tradução nossa) ao mencionar que “parece um erro aderir a uma definição restrita em que apenas as instituições formais a nível nacional e internacional são consideradas relevantes”.

Segundo Hooghe e Marks (2003), conceitos como o de governança multinível, governança policêntrica, governança multiperspectiva, etc., surgem como uma resposta alternativa da Ciência Política para o desmantelamento do controle central do Estado. Bichir (2018) menciona que a origem do debate sobre governança multinível especificamente pode ser associada aos processos de reorganização territorial das políticas sociais, os quais ocorreram desde os anos 1970 nos países industrializados. Os autores, Hooghe e Marks (2003) propõem, inclusive, a possibilidade de se pensar em mais de um tipo de governança multinível, levando em consideração diferentes tipos de jurisdição, número de níveis, tipos de associação das partes e possíveis modelos de *design* da estrutura (Hooghe e Marks, 2003). As diferentes visões analisadas pelos autores sobre os conceitos que surgem no momento compartilham de um pensamento em comum, de que “a dispersão da governança entre *múltiplas jurisdições* é mais flexível do que a concentração da governança *numa única jurisdição*” (Hooghe e Marks, 2003, p. 235, tradução nossa, grifo nosso). Por esse motivo, as próximas páginas irão se debruçar na discussão específica dos autores, buscando compreender o que compõe o arcabouço da ideia do Tipo II de Governança por eles proposto.

O entendimento de que existem escalas diferentes para a governança de um determinado território ou temática é essencial para se compreender a “flexibilidade” da governança (e do conceito de governança multinível, policêntrica, e correlatos). Para Hooghe e Marks (2003), uma jurisdição “grande” (com território extenso) pode ser ruim quando uma única política é aplicada em sistemas ecológicos diversos ou em territórios de populações heterogêneas¹⁰. Nesse sentido, os autores evidenciam que uma possível crítica ao governo centralizado seria justamente a sua insensibilidade à variação de eficiência entre escalas de determinadas políticas para outras alternativas políticas.

Em termos de eficiência de uma política para que essa atinja seu potencial máximo, deve ser assegurado que os efeitos positivos e negativos sejam internalizados no seu processo decisório (Hooghe e Marks, 2003). O governo centralizado, portanto, não é uma opção

¹⁰ Nesse período é importante ressaltar que, no estado da arte da literatura do momento sobre a temática, essas questões (sistemas ecológicos diversos e territórios de populações heterogêneas) podem ser entendidas como potencialmente interligadas. O caso da Grande Barreira de Corais é um exemplo claro da intersecção entre questões ambientais/ecológicas e socioeconômicas/culturais.

promissora para a acomodação de diversidade, principalmente em temas multissetoriais como as questões ecológicas/ambientais. Tendo isso em vista, Hooghe e Marks (2003) propõem a divisão em dois tipos de governança, sendo o primeiro composto de jurisdições a um número limitado de níveis e o segundo composto de jurisdições especializadas. Para fins analíticos do objeto de estudo proposto por essa pesquisa, a segunda opção (ou Tipo II) será destacada e mais discutida ao longo deste capítulo.

A Governança do “Tipo II” apresentada por Hooghe e Marks (2003) é um noção apresentada pelos autores como preferível (e predominante) entre economistas políticos neoclássicos e, de certa forma, também consubstancia ideias que remetem ao federalismo, governo local, Relações Internacionais e até mesmo Estudos Europeus. Portanto, os autores vão definir esse desdobramento teórico, como

Uma forma alternativa de governança multinível é aquela em que o número de jurisdições é *potencialmente vasto e não limitado*, em que as jurisdições *não estão alinhadas apenas em alguns níveis, mas operam em numerosas escalas territoriais*, em que as jurisdições são *específicas para tarefas em vez de de uso geral* e onde as jurisdições pretendem ser *flexíveis em vez de duráveis* (Hooghe e Marks, 2003, p. 237, tradução nossa, grifo nosso).

Então, as diferentes jurisdições presentes no escopo abrangido por esse tipo de governança são designadas a atuar em também diferentes funções. Nesse contexto, não há um único governo entendido como responsável por lidar com as demandas exigidas para o asseguramento da sua governança, porém diferentes serviços públicos são indicados para a gestão. Para Hooghe e Marks (2003) esse tipo é difundido a nível local, o qual é entendido por esse trabalho como parte fundamental de um esforço maior (inserido na esfera global) dentro do conceito abrangente de governança. O caso do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais é um exemplo abordado na terceira parte dessa obra como uma concretização empírica das diligências teóricas citadas pelo Tipo II de Governança.

Outro aspecto singular da Governança Tipo II é o caso das associações cruzadas (ou que se cruzam), no qual é acentuado o fenômeno de que as jurisdições variadas, diversas e menores não seriam contidas de forma prática e nítida. Existe, para os autores, uma necessidade de compreensão de que essas fronteiras jurisdicionais são atravessadas e as suas jurisdições são sobrepostas. Essa dinâmica é mais compreensível quando aplicada em contextos específicos e concretos, um exemplo inteligível desse fenômeno seria pensar nos

“sub-casos” derivados das Mudanças Climáticas, os quais possuem fortes ligações entre si e dependem de soluções abrangentes que considerem a variação das suas escalas¹¹.

Ao discutir sobre os muitos níveis jurisdicionais existentes da Governança Tipo II, Hooghe e Marks (2003) argumentam que eles são organizados de forma a não existir uma autoridade local, regional, nacional ou internacional bem definida. No lugar disso, existiriam jurisdições específicas nas quais cada bem público ou serviço deve ser ofertado a partir do seu próprio interior. Os autores interpretam que por esse motivo alguns estudantes preferem falar de uma governança multicêntrica ou policêntrica no lugar de multinível, pelos primeiros termos não possuírem uma carga tão forte de hierarquia. Todavia, no propósito deste trabalho, visto que esse conceito objetiva ser instrumentalizado para um caso mais concreto e atual, é possível pensar numa noção de governança multinível já que existem algumas autoridades centrais mais visíveis que outras no contexto.

Uma quarta e última característica da Governança Tipo II é o *Design Flexível*, essa diz respeito ao fato de que as jurisdições que se encaixam nesse tipo devem ser capazes de responder às mudanças nas preferências dos cidadãos, bem como requisitos funcionais. No conceito de Hooghe e Marks (2003), a especificidade exigida pelas jurisdições também é acompanhada dessa necessidade de flexibilidade inerente ao processo de governança multinível. Como mencionado anteriormente, a variação de escalas presente em determinados âmbitos do processo de governança específico de questões interligadas (como Meio Ambiente) requer uma agilidade em estabelecer conexões jurisdicionais passíveis de adaptação a cenários adversos e em constante transformação.

Considerando as questões mencionadas na discussão de Hooghe e Marks (2003), uma questão pode vir a ecoar na mente: de forma concreta, quais são as escalas e níveis específicos que exigem tamanha complexidade de sistemas e flexibilidade imanente? Para responder essa questão de forma mais específica, é viável introduzir o debate proposto por Brondizio *et al.* (2009). Nele, os autores partem essencialmente da noção de que “as instituições em (e vinculando) vários níveis são *essenciais para a proteção a longo prazo* dos ecossistemas. Concentrar-se apenas a nível local, regional, nacional ou internacional é em si uma *fonte de concepção política inadequada*” (p. 254, tradução nossa, grifo nosso).

¹¹ A intenção nesse período específico é a de evocar desdobramentos/problemáticas subjacentes às Mudanças Climáticas, como: acidificação dos oceanos, aumento da temperatura do planeta, processos de desertificação, eventos climáticos extremos, escassez de alimentos, etc., questões que são associadas entre si e dependem de um olhar amplo para o caso maior.

À luz disso, os autores optam por apresentar um panorama de análise em que são identificados cinco desafios principais para ampliar os princípios da estrutura institucional de forma a atender a demanda de vincular os sistemas de governança entre todos os níveis de organização social (Brondizio *et al.*, 2009). Os desafios destacados são, respectivamente: ajuste, limites, autoridade, sanções, conhecimento e informação. Cada desafio possui características singulares e é passível de ênfases diferentes dependendo do contexto que está sendo analisado. Para este trabalho, por exemplo, em momentos posteriores é mais visível o destaque dos desafios de ajuste, autoridade e conhecimento e informação.

Retomando a discussão da questão principal sobre as escalas e níveis e dialogando com o estudo de Brondizio *et al.* (2009), um exemplo característico presente no trabalho dos autores é a exposição sobre o caso do Parque Indígena do Xingu (PIX). Durante a análise, os autores destacam a percepção de que a proteção fronteira (para fins inicialmente de cunhos políticos e sociais) através da restrição de entrada ao local¹², não foi suficiente em conter o impacto que o avanço do desmatamento nas nascentes do Xingu e seus consequentes impactos hídricos e terrestres. Esse exemplo evidencia de forma mais clara a interligação das questões socioambientais, há uma dependência mútua na resolução de problemas do tipo que exigem um olhar amplo para lidar com os desafios que existem no arranjo institucional no contexto de governança multinível.

Outro desdobramento citado por Brondizio *et al.* (2009) que merece destaque é o fato de que embora a área demarcada pelo governo como pertencente ao PIX seja adequadamente protegida pela população local, quando ampliado o cenário, novas lacunas são identificadas, sendo estas advindas dos problemas ambientais de regiões associadas. Por esse motivo, “nenhum nível espacial ou temporal fixo é apropriado para governar os ecossistemas e os seus serviços de forma eficaz, eficiente e equitativa, numa base sustentável” (Brondizio *et al.*, 2009, p. 259, tradução nossa).

A mudança de regime para se adequar aos âmbitos de uma governança de perspectiva multinível ou policêntrica, como a interpretação que será citada a seguir define, faz parte de um longo processo da humanidade na compreensão dos problemas de alta complexidade. Morrison (2017) analisa o caso da GBR, traçando ao longo da sua história as múltiplas alterações, desvios e reformulações (cerca de 10) em seu regime de governança. Para a autora, algumas mudanças na fase final foram “ambas possibilitadas e limitadas por fatores

¹² Os autores indicam que essa movimentação ocorre como consequência do avanço da ocupação regional e colonização por meio da expansão agropecuária incentivada, no mesmo momento histórico, pelo governo federal (Brondizio *et al.*, 2009).

multiescala (por exemplo, proximidade regional à extração de recursos minerais, reação política regional contra a conservação, mudança política a nível estatal e nacional, e a crise econômica global)” (p. 3020, tradução nossa).

Morrison (2017) esclarece que o caso da GBR ilustra que os regimes podem mudar a configuração da governança policêntrica de forma temporária devido a variação de escalas. Ademais, as relações de poder formais e informais dentro do regime também podem se transformar, acompanhadas de fragmentação no próprio regime e de problemas de coordenação e captura regulatória. Outrossim, Wälti (2010) sinaliza que as políticas ambientais já possuem uma tendência inerente de experienciar algumas barreiras de implementação em arranjos cooperativos federais por causa de sua característica natural de delegação de implementação de política para agências de nível subnacionais. Essa implementação pode se tornar mais demorada e irregular devido às dinâmicas particulares do nível subnacional, mas ao mesmo tempo essa delegação “diz-se também que torna a burocracia receptiva e responsável pelas preocupações locais e, portanto, melhora os resultados ambientais” (Wälti, 2010, p. 414). Além disso, a autora destaca que os regimes multinível podem ter mais facilidade em lidar com a crescente complexidade dos níveis de governança ambiental supranacionais.

Outra característica que destaca os regimes multinível para lidar com a variação de escalas das políticas ambientais é a sua alta capacidade de inovação. Wälti (2010) acentua que mesmo sem previsões claras, é possível visualizar que regimes multinível podem ter mais facilidade de inovar devido a sua habilidade de solucionar problemas através de diferentes campos políticos. Todavia, a autora também expõe que existem desafios de competição interjurisdicional dentro da governança ambiental multinível, visto que alguns nível como a indústria, por exemplo, podem não estar dispostos a ceder totalmente ou apenas de forma moderada. Essa dificuldade também pode ser entendida como um desafio da própria ideia de governança em um arcabouço geral, visto que, segundo Hooghe e Marks (2020) uma teoria pós funcionalista de governança multinível entende que “a cooperação depende de como os participantes se veem, bem como dos seus benefícios funcionais” (p. 3, tradução nossa).

Para Hooghe e Marks (2020) uma dificuldade de coordenação, pode ser compreendida através dos três pilares fundacionais da teoria pós funcionalista, sendo eles: funcionalista (a governança multinível é uma resposta funcional aos desafios de diversidade de escala), comunitário (a governança em qualquer nível depende da socialidade dos participantes) e politização (funcionalidade e sociabilidade são produto do conflito político). A premissa comunitária, para os autores, evoca a ideia de acreditar que forças imateriais podem assegurar

a cooperação dos agentes num sistema de governança, visto que não existiria uma força externa e hierarquicamente “superior” para reforçar a autoridade. Por esse motivo, em variações da governança multinível como o caso da governança ambiental multinível, dificuldades de coordenação atreladas às questões de cooperação comunitária podem acontecer caso os valores e crenças de determinados atores sejam divergentes.

Berkes (2017) também faz um convite a perceber que as questões de escala e nível dentro de um regime ambiental multinível podem ser pensadas através de uma abordagem de sistema socioecológico. Esse sistema “considera as instituições e a governança como parte integrante do ecossistema e não separadas dele” (Berkes, 2017, p. 3, tradução nossa). Além disso, o autor reforça que os serviços de ecossistema de uma floresta, por exemplo, são diretamente afetados pelas instituições que governam o seu uso. Afinal é esperado que o uso dos bens comuns de um ecossistema ou ambiente natural sejam múltiplos, ou seja, variados serviços e matérias podem ser extraídos deste local.

Além disso, segundo Berkes (2017) sugere a interpretação de que os problemas ambientais globais não podem ser pensados de forma categórica individual, isto é, não seria possível resolver problemas como redução dos gases do efeito estufa partindo de uma iniciativa de apenas um país ou um apenas um conjunto de países. Pelo contrário, como já mencionado, essas abordagens requerem um esforço múltiplo, que envolve outros atores e aspectos da relação humana com os ecossistemas em que vivem. Portanto, “a promoção da governança para a sustentabilidade requer investigação e ação a vários níveis, integradoras e interdisciplinares, com atenção tanto aos subsistemas ecológicos como sociais” (Berkes, 2017, p. 4, tradução nossa).

Em síntese, é possível identificar que o campo do debate sobre governança e suas inúmeras variações é tão prolífico quanto complexo, representando algumas das curvas a serem enfrentadas na jornada através do estudo da Governança Ambiental Marinha. Ainda assim, é esperado que este passeio tenha possibilitado que haja uma compreensão geral dos pontos mais relevantes para a discussão proposta. A Figura 4 sumariza as diferentes visões abordadas neste capítulo, identificando as correlações e possibilitando um olhar mais amplo para os múltiplos processos intrínsecos à ideia de governança. Por esse motivo, espera-se também que o capítulo final desta obra torne viável entender o funcionamento do GBRMP e sua contribuição para o âmbito conceitual e prático do debate sobre governança multinível.

3 UM MERGULHO NOS RECIFES: ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS NA AUSTRÁLIA E O CASO DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMP)

No primeiro capítulo deste trabalho foi discutida a importância mundial dos ecossistemas costeiros e recifais australianos, bem como o comprometimento nacional com o gerenciamento dos recursos marinhos. Segundo Cochrane (2016), a primeira expressão significativa desse fenômeno haveria sido o estabelecimento do *Great Barrier Reef Marine Park* em 1975 e sua listagem na Lista do Patrimônio Mundial em 1981. Embora o foco principal deste trabalho seja a análise e identificação dos mecanismos de governança multinível, bem como sua incorporação no funcionamento do GBRMP, é necessário discutir previamente um pouco da história da rede de AMPs na *Commonwealth* australiana.

Desde 1982 foram indicadas duas reservas marinhas da *Commonwealth*, sendo elas *Lihou Reef* e *Coringa-Herald National Nature Reserves*, as quais seriam responsáveis por proteger o Mar de Coral (Cochrane, 2016). Todavia, segundo o autor, a preocupação internacional, além do debate e das políticas para aprimorar a proteção dos oceanos foram responsáveis por articular e desenvolver um momento propício para induzir ao comprometimento governamental em agir através de fóruns. Os principais meios haveriam sido: a Cúpula da Terra Rio 1992, Joanesburgo 2002 e as organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Ambiente, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).

A Cúpula Rio 92 em específico, levou o governo australiano a se comprometer com a expansão dos sistemas de reservas marinhas já existentes através de um sistema representativo nacional de Áreas Marinhas Protegidas, as suas responsabilidades variavam de acordo com a *Commonwealth* e o estado/território pertencente (Cochrane, 2016). Nesse sentido, se torna interessante levar em consideração a diversidade de atores já existente durante o processo de evolução do quadro da proteção marinha na Austrália. Como Cochrane (2016) ilustra, os impulsionadores da mudança advieram tanto domesticamente como internacionalmente, variando desde o ativismo em diferentes esferas (acadêmica, não governamental e industrial) como também do âmbito formal das Organizações Internacionais e do governo federal.

Dentro da noção proposta pela ideia de governança multinível (discutida no capítulo anterior), a formação de um sistema de governança específico deve desde o início identificar os níveis nos quais esse caso afeta ou pode vir a afetar. No que diz respeito às redes de AMPs

da *Commonwealth* não só a relação interestatal é levada em consideração para seu desenvolvimento, como também existem impulsionadores externos que agem como catalisadores da transformação na política ambiental marinha doméstica. Os fóruns internacionais e as OIs envolvidas representam não só a inserção internacional da Austrália no sistema através da política ambiental, como também demonstram a possibilidade que esses ambientes de diálogo compartilhado têm de impactar as decisões internas. Os dados oferecidos pelo Banco de Dados Colaborativo de Áreas Protegidas Australianas (CAPAD, sigla em inglês) em 2022 contém especificações técnicas das AMPs que atendem a definição da UICN, bem como usufruem de suas categorias para diferenciação regional.

Tabela 1 - Áreas Marinhas Protegidas por tipo no Estado e nas águas da Commonwealth

Marine Protected Areas by Type in State and Commonwealth waters (2022)			
Type	¹ Number of Protected Areas	² Area (ha)	Jurisdiction
5(1)(g) Reserve	1	63.059	WA
5(1)(h) Reserve	1	38.014	WA
Aquatic Reserve	12	2.032	NSW
Australian Marine Park	60	350.678.831	COM
Commonwealth Marine Reserve	1	7.095.253	COM
Conservation Area	19	4.448	TAS
Conservation Park	9	71.775	SA, WA
Fish Habitat Area (A)	55	1.009.651	QLD
Fish Habitat Area (B)	36	210.098	QLD
Game Reserve	1	1.693	TAS
Marine Conservation Area	14	11.761	TAS
Marine Management Area	2	141.430	WA
Marine National Park	14	178.104	SA, VIC
Marine Nature Reserve	4	115.465	TAS
Marine Park	51	49.518.881	COM, NSW, NT, QLD, SA, WA
Marine Sanctuary	11	864	VIC
National Park	1	31.283	TAS
National Park (Commonwealth)	2	3.276	COM
National Parks Act Schedule 4 park or reserve	6	68.187	VIC
Nature Reserve	18	104.877	TAS, WA
Total	318	409.348.982	
³ Total area protected (excluding overlaps between and within types)		402.092.578	
⁴ Australia and its territories combined area (approx km ²)		8.939.192	
^{3,4} % of Australian waters protected		45,0%	

¹ The number of protected areas which have been attributed with this type.

² Area is based on GIS_AREA data (rather than gazetted areas). GIS_AREA is the area in hectares based on current spatial data and an Albers equal area projection for Australia. Total Area includes overlaps that are both between and within protected area types.

³ The total area protected and percentage of Australian waters protected exclude overlaps between and within protected area types.

⁴ The total EEZ area of 8,939,192 km² is based on the modification of Perth 97 treaty EEZ. It includes external territories of Norfolk Island, Christmas Island, Cocos (Keeling) Islands and Heard Island and McDonald Islands.

* Protected areas in CAPAD are categorised in terms of ENVIRON ('Terrestrial', 'Marine' or 'Both'), as determined by data suppliers. All protected areas with ENVIRON = 'M' (marine) are included in Marine CAPAD. Protected areas with ENVIRON = 'B' (both) are as a general rule included in Marine CAPAD if they are >70% marine based on Geoscience Australia's Aus100k coastline, or a more detailed coastline if available. All other protected areas are included in terrestrial CAPAD 2022 data and tables. This assignment of protected areas to Marine or Terrestrial CAPAD was confirmed or rejected by validation against satellite imagery.

* Protected areas that meet the standard for inclusion in the NRSMPA (NRS_MPA = 'Y') are included in this table.

Fonte: DCCEEW, 2024

A versão atualizada de 2022 do CAPAD Marinho (Tabela 01) mostra que somente dentro da Reserva Marinha da *Commonwealth* existem 7.095.254 hectares de áreas

protegidas. Ademais, ainda sob jurisdição da *Commonwealth* constam 60 Parques Marinhos Australianos e 2 Parques Nacionais, somando juntos 350.681.657 hectares de área. Enfim, 51 Parques Marinhos (totalizando 49.518.881 ha) estão sob jurisdição dividida da *Commonwealth* com os governos de Nova Gales do Sul, do Território do Norte, de Queensland, da Austrália do Sul e da Austrália Ocidental.

3.1 Redes de Áreas Marinhas Protegidas na Austrália: o Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas

Segundo Cochrane (2016), um dos maiores impulsos para a mudança na política de conservação da biodiversidade teria sido a visão de que se os recursos marinhos estivessem disponíveis para o uso, tal como no momento, para o futuro, mais atenção seria necessária para a forma como esse feito seria realizado. Entretanto, o paradigma das AMPs, para o autor, seria de que elas reconhecem o acesso e uso contínuo dos recursos marinhos como objetivo de gestão que pode complementar melhor a proteção e a conservação. Nesse caso, tendo em vista os valores econômicos, ambientais e simbólicos das regiões marinhas/costeiras, seria mais interessante ter usuários responsáveis que a compartilham e contribuem para o gerenciamento. O paradigma citado por Cochrane corresponde a um desafio inerente da governança ambiental multinível, como é colocado por Berkes (2017) de que esses sistemas sob o regime de governança são diretamente afetados pelas instituições e atores que fazem o seu uso. As diferenças que seriam existentes entre as visões dos usuários, bem como as variações nas noções de proteção e conservação devem ser entendidas como parte do processo de elaboração de políticas e uso prático.

O documento “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” de 1998 representa um marco para o estabelecimento das AMPs na Austrália, bem como desenvolvimento de redes de proteção associadas aos ecossistemas costeiros e marinhos. O Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas (NRSMPA, sigla em inglês) faz parte da estratégia para gerenciamento e conservação marinha. O NRSMPA é “um sistema nacional de AMPs que visa conter um relatório abrangente, adequado e amostra representativa dos ecossistemas marinhos da Austrália. O NRSMPA consiste em AMPs em águas da Commonwealth, Estados e Territórios e algumas áreas entre marés associadas” (ANZECC, 1998, p. 4, tradução nossa).

Quadro 1 - Referências dos fundamentos do NRSMPA¹³

	1	2	3
	Características-chave das AMPs do NRSMPA	Princípios da NRSMPA	Resultados da NRSMPA
A	Ter sido estabelecida para conservação da biodiversidade.	Quadro regional provido pela Regionalização Marinha e Costeira Provisória para a Austrália (IMCRA), de base ecossistêmica para garantir representatividade.	Proteção da biodiversidade marinha australiana e dos processos ecológicos marinhos.
B	Ter sido classificada em mais de uma das seis categorias de gestão de áreas protegidas da UICN.	Abrangência partindo da inclusão da gama completa de ecossistemas reconhecidos em uma escala apropriada dentro e através de cada biorregião.	Proteção e gerenciamento de sítios geológicos, arqueológicos, históricos e culturais.
C	Deve ter um <i>status</i> seguro possível de revogar apenas por processo parlamentar.	Adequação assegurada por possuir o nível obrigatório de reserva para garantir a viabilidade ecológica e a integridade das populações, espécies e comunidades.	Reconhecimento e proteção dos aspectos culturais e patrimoniais indígenas.
D	Deve contribuir para representatividade, abrangência ou adequação do sistema nacional.	Representatividade visto que as AMPs incluídas no sistema devem refletir razoavelmente com a diversidade biológica dos ecossistemas marinhos de que derivam.	Gerenciamento de determinadas áreas marinhas e espécies por comunidades indígenas em conformidade com práticas culturais tradicionais e afiliações.
E	-	Áreas altamente protegidas indicadas	Foco para pesquisa e treinamento.

¹³ Os elementos deste quadro serão sinalizados ao longo do texto por seus correspondentes alfabéticos e numéricos nas primeiras linhas e colunas.

		pelas categorias I ¹⁴ e II ¹⁵ da UICN objetivam ser incluídas pelo NRSMPA.	
F	-	Princípio da precaução: a ausência de certeza científica não deveria ser razão para adiar medidas de estabelecer AMPs que protegem ecossistemas representativos. O processo decisório deve ter cuidado e precaução caso não se tenha ideia do impacto real de uma atividade devido à falta de informação ou caso ela seja compreendida como possuindo baixo risco de causar impactos adversos sérios ou irreversíveis.	Monitoramento dos efeitos ambientais das ações antrópicas, incluindo os efeitos que podem ser diretos ou indiretos do desenvolvimento e uso da terra adjacente.
G	-	Consulta: os processos de identificação e seleção de AMPs devem incluir consulta pública efetiva e de alta qualidade, com a finalidade de lidar com problemas sociais, econômicos e culturais.	Estabelecimento de sítios de referência para estudos científicos, incluindo sítios para monitoramento ambiental a longo prazo.
H	-	Envolvimento indígena: os interesses do povo indígena australiano devem ser reconhecidos e incorporados no processo de decisão.	Educação da comunidade sobre o meio ambiente, atributos e usos apropriados das AMPs para desenvolver um senso de mordomia e responsabilidade associada.

¹⁴ A categoria I é dividida em duas subcategorias Ia e Ib, sendo que a primeira representa “Áreas estritamente protegidas destinadas a proteger a biodiversidade e também, possivelmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação humana, o uso e os impactos são estritamente controlados e limitados para garantir a proteção dos valores de conservação. Tais áreas protegidas podem servir como áreas de referência indispensáveis para pesquisa científica e monitoramento” (DAY, J. *et al.*, 2012, p. 19, tradução nossa). A segunda, por sua vez, representa “Normalmente, áreas grandes não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter e influência naturais, sem habitação humana permanente ou significativa, que são protegidas e gerenciadas para preservar sua condição natural” (DAY, J. *et al.*, 2012, p. 20, tradução nossa).

¹⁵ A categoria II é utilizada pela UICN para representar as AMPs “Grandes áreas naturais ou quase naturais reservadas para proteger processos ecológicos em grande escala, juntamente com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também fornecem uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitação compatíveis com o meio ambiente e a cultura” (DAY, J. *et al.*, 2012, p. 20, tradução nossa).

I	-	Tomada de decisão: os processos de tomada de decisão devem integrar efetivamente considerações ambientais, econômicas, sociais e de equidade de longo e curto prazo.	Facilitação da restauração dos ecossistemas marinhos degradados.
J	-	-	Proteção e gerenciamento dos habitats de significância para os ciclos da vida de espécies economicamente importantes incluindo áreas de propagação.

Fonte: Elaboração da autora ¹⁶

O NRSMPA se torna não só importante como essencial para a compreensão do sistema de AMPs da Austrália e especificamente do gerenciamento das áreas devido aos critérios que são estabelecidos em suas características-chave, princípios e resultados (Quadro 1). As diretrizes do Sistema¹⁷ visam majoritariamente estabelecer padrões que possam dinamizar a integração da proteção à biodiversidade na costa nacional. Alguns elementos como E2 (Quadro 1), inclusive, demonstram concretamente o impacto citado por Cochrane (2016) dos fóruns e Organizações internacionais na política doméstica.

O documento das diretrizes do NRSMPA demonstra que os três elementos principais (características-chave, princípios e resultados) são utilizados para a formulação dos critérios de identificação e seleção das AMPs no território nacional. Os elementos A1, B1, D1, A2, B2, D2 e E2 (Quadro 1) são facilmente reconhecíveis nos critérios de identificação (Tabela 2) de AMPs, enquanto os elementos F2, G2, H2 e I2 (Quadro 1) são mais visíveis nos critérios de seleção (Tabela 3). As Tabelas 2 e 3, advindas do documento nacional, possibilitam uma visão mais clara de como esse processo é feito, o qual a relevância e significado serão melhor discutidos posteriormente. Outrossim, o “Mapa do Sistema Nacional de Reservas e do NRSMPA” do CAPAD 2022 (Figura 5) oferece um panorama visual da localização geográfica das AMPs distribuídas ao longo do litoral australiano, bem como a clara intersecção com as áreas terrestres protegidas (ATP).

¹⁶ A tabela foi elaborada a partir do documento “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” (ANZECC, 1998). Foi realizada uma tradução aproximada de alguns tópicos apresentados como objetivos, princípios e resultados do NRSMPA.

¹⁷ O “Sistema” mencionado com a primeira letra maiúscula algumas vezes ao longo do trabalho se refere ao Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas.

Tabela 2 - Critérios para serem usados como base para identificação das AMPs I**Tabela 1** - Critérios para serem usados como base para a identificação e seleção de AMPs**IDENTIFICAÇÃO***Representatividade*

A área irá:

- representar um ou mais ecossistemas dentro de uma biorregião do IMCRA, e em que grau;
- aumentar a representatividade da NRSMPA e em que medida.

Abrangência

A área:

- aumenta a cobertura de toda a gama de ecossistemas reconhecidos numa escala apropriada dentro e através de cada biorregião;
- adiciona à abrangência do NRSMPA.

Importância ecológica

A área:

- contribui para a manutenção de processos ecológicos essenciais ou sistemas de suporte à vida;
- contêm habitat para espécies raras ou ameaçadas de extinção;
- preserva a diversidade genética, ou seja, é diverso ou abundante em espécies;
- contêm áreas das quais as espécies ou outros sistemas dependem, por exemplo, conter áreas de berçário ou juvenis ou áreas de alimentação, reprodução ou repouso para espécies migratórias;
- contêm uma ou mais áreas que são unidade ecológica biologicamente funcional e autossustentável.

Importância internacional ou nacional

- A área está classificada, ou tem potencial para ser listada, na lista do patrimônio mundial ou nacional ou declarada como Reserva da Biosfera ou sujeita a um acordo de conservação internacional ou nacional?

Singularidade

A área:

- contêm espécies, populações únicas, comunidades ou ecossistemas;
- contêm características geográficas únicas ou incomuns.

Produtividade

- As espécies, populações ou comunidades da área apresentam alta produtividade biológica natural.

Avaliação de vulnerabilidade

- Os ecossistemas e/ou comunidades são vulneráveis a processos naturais.

Importância biogeográfica

- A área captura qualidades biogeográficas importantes?

Naturalidade

- Até que ponto a área foi protegida ou não foi sujeita a alterações induzidas pelo homem?

Fonte: Traduzido pela autora de tabela original presente no documento “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” (ANZECC, 1998).

Tabela 3 - Critérios para serem usados como base para identificação das AMPs II**Tabela 1 - Critérios para serem usados como base para a identificação e seleção de AMPs****SELEÇÃO***Interesses econômicos*

A área:

- dá uma contribuição existente ou potencial para o valor econômico em virtude da sua protecção, por exemplo, para recreação ou turismo, ou como refúgio ou área de viveiro, ou fonte de abastecimento para espécies economicamente importantes;
- é utilizada atualmente ou possui potencial para extração ou exploração de recursos;
- tem importância para navegação e/ou comércio;
- é utilizada por usuários tradicionais, incluindo pescadores comerciais;
- possui valor devido à sua contribuição para o emprego local ou regional e para o desenvolvimento econômico.

Interesses indígenas

A área:

- possui uso tradicional e/ou valor econômico atual;
- contém valores culturais indígenas;
- possui considerações de título nativo.

Interesses sociais

A área:

- Possui valor existente ou potencial para as comunidades locais, nacionais ou internacionais devido aos seus valores patrimoniais, culturais, estéticos tradicionais, educacionais, recreativos ou econômicos?

Interesses científicos

- O site tem valor existente ou potencial para pesquisa ou monitoramento?

Praticidade/viabilidade

A área:

- possui um certo grau de isolamento contra influências destrutivas externas;
- ter aceitabilidade social e política, e um grau de apoio comunitário;
- possui acesso para recreação, turismo, educação;
- possui compatibilidade entre uma declaração AMP em geral e os usos existentes;
- possui relativa facilidade de gestão e compatibilidade com os regimes de gestão existentes.

Avaliação de vulnerabilidade

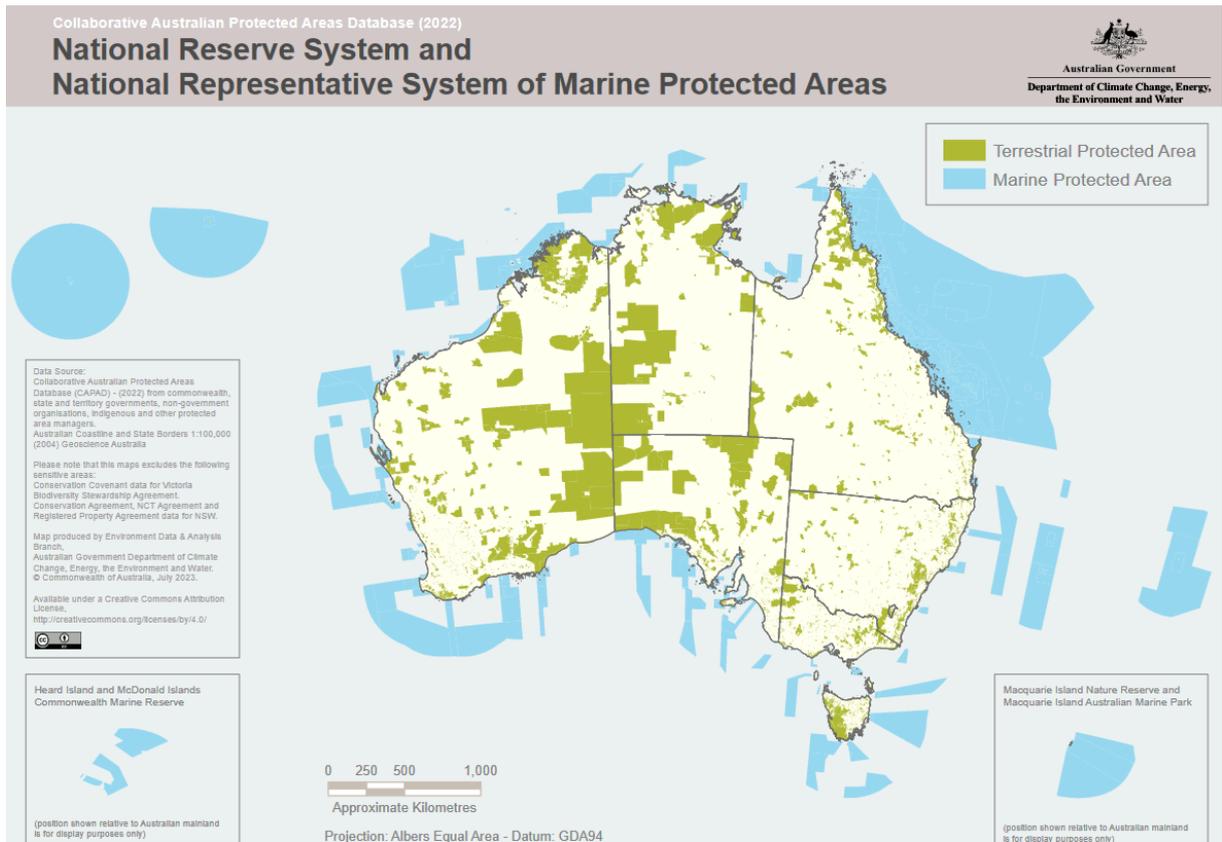
- O local é vulnerável e suscetível a mudanças induzidas pelo homem e a processos ameaçadores?

Replicação

- O local fornecerá replicação de ecossistemas dentro da biorregião?

Fonte: Traduzido pela autora de tabela original presente no documento “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” (ANZECC, 1998).

Figura 5 - Mapa do Sistema Nacional de Reservas e do NRSMPA



Fonte: *Commonwealth of Australia*, 2023

O NRSMPA é desenvolvido a partir de uma abordagem que enfatiza o uso dos dados científicos para classificar e identificar áreas. O documento oficial das Diretrizes acentua que muitas informações não estavam completas no momento e que nesse caso seria utilizada a melhor informação disponível. As Diretrizes do NRSMPA informam que um processo de nove passos (Tabela 4) é seguido para identificar áreas candidatas para a seleção de AMPs que compreenderão o NRSMPA. Para que isso seja possível, partes interessadas devem ser consultadas e levadas em consideração ao longo de múltiplos estágios do processo. Esse fenômeno é frequentemente mencionado ao longo do documento, o que pode ser visto como um reforço do Conselho de Meio Ambiente e Conservação da Austrália e da Nova Zelândia (ANZECC) em enfatizar o objetivo D1 (Quadro 1) e os princípios C2, G2, H2 e I2 (Quadro 1).

Tabela 4 - Processo para o estabelecimento de AMPs individuais

Etapa	Ação
1	Reunir dados básicos, incluindo mapeamento de ecossistema.
2	Identificar uma lista de áreas candidatas dentro das regiões IMCRA para representar os principais ecossistemas, utilizando critérios de identificação.
3	Identificar processos ameaçadores.
4	Identificar lacunas na representação dos ecossistemas nas AMPs existentes em cada região do IMCRA.
5	Desenvolver prioridades nacionais e regionais.
6	Desenvolver critérios adicionais para identificação e seleção de AMPs se necessário.
7	Selecionar locais para AMPs nas áreas candidatas, usando critérios de seleção e quaisquer outros critérios adicionais desenvolvidos na Etapa 6.
8	Avaliar a viabilidade de potenciais AMPs e negociar novas áreas protegidas.
9	Estabelecer AMPs e iniciar a gestão, incluindo avaliação e revisão.

Fonte: Traduzido pela autora de tabela original presente no documento “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” (ANZECC, 1998).

Uma característica interessante das Diretrizes do NRSMPA é o desenvolvimento das prioridades nacionais e regionais. O documento sinaliza que,

O desenvolvimento de prioridades nacionais para a declaração de novas AMPs basear-se-á na avaliação das lacunas na abrangência da NRSMPA utilizando o IMCRA e o CAPAD. A Commonwealth *coordenará a análise das lacunas nacionais utilizando as regiões da IMCRA e com base nas informações fornecidas pelas jurisdições*. Após a análise de lacunas, *as prioridades nacionais serão desenvolvidas com cooperação e acordo interjurisdicional* (ANZECC, 1998, p. 7, tradução nossa, grifo nosso).¹⁸

As prioridades nacionais são diretamente referenciadas ao IMCRA e do CAPAD, visto que essas seriam ditadas a partir da avaliação de lacunas na abrangência do NRSMPA. Todavia, diferente do que é visto nas prioridades regionais, do ponto de vista nacional cabe a *Commonwealth* coordenar a análise das lacunas nacionais com a informação advinda das jurisdições e as regiões do IMCRA. O documento reforça que “as prioridades nacionais serão desenvolvidas com cooperação e acordo interjurisdicional”, ou seja, esses pontos são

¹⁸ A Marinha Provisória e Regionalização Costeira para Austrália (IMCRA) é uma classificação baseada nos ecossistemas para ambientes marinhos e costeiros (ANZECC, 1998).

essenciais para que haja uma noção de sistema complementar no que é proposto pelo NRSMPA. No âmbito das prioridades regionais, é reforçado que essas seriam determinadas e levadas em conta por agências do Estado e Territórios (nas suas águas) e pela *Commonwealth* somente em suas águas (ANZECC, 1998). As agências deveriam identificar e determinar prioridades e áreas candidatas conforme novas informações sobre biodiversidade se tornam disponíveis (ANZECC, 1998).

A preocupação com o alinhamento científico para a abordagem ecossistêmica é uma característica marcante ao longo do documento. Esse fato é particularmente interessante do ponto de vista da governança multinível, pois esclarece uma ligação entre os processos decisórios políticos ambientais e o desenvolvimento de estudos científicos correlatos. Embora, por vezes, possa parecer natural uma associação entre os dois, nem sempre essa ligação é claramente estabelecida ou se demonstra como inerentemente parte do processo. Desse modo, a cooperação interjurisdicional, segundo as Diretrizes, seria necessária para as regiões do IMCRA onde há o cruzamento de fronteiras estatais, territoriais e da *Commonwealth*, sendo que a última seria a responsável por facilitar e coordenar a troca de dados entre as esferas envolvidas (ANZECC, 1998).

Enfim, no que diz respeito às Diretrizes do NRSMPA, o documento esclarece que para a avaliação das Diretrizes um processo de *feedback* contínuo seria realizado entre as agências e partes interessadas, isso determinaria quando revisões possam vir a ser necessárias. Esse processo estaria diretamente relacionado com a revisão do Plano Estratégico de Ação para o NRSMPA e com um documento complementar às Diretrizes (ANZECC, 1998). Segundo o arquivo, a avaliação do NRSMPA em si seria monitorada pela *Commonwealth* assistida pelos estados e o Território Norte. Os processos mais específicos também estão presentes no Plano Estratégico de Ação para o NRSMPA, sendo esses um processo colaborativo entre a *Commonwealth*, os estados e o Território Norte através da ANZECC.

3.1.1 A Marinha Provisória e Regionalização Costeira para Austrália (IMCRA)

O IMCRA surge, em 1995, como um panorama regional, proveniente da cooperação entre agências de gerenciamento e pesquisa marinhas, para planejar o desenvolvimento da conservação da biodiversidade. O mecanismo inclui em sua elaboração agências e instituições dos níveis do Estado, Território e *Commonwealth*, sendo o Conselho de Meio Ambiente e Conservação da Austrália e da Nova Zelândia (ANZECC) o fórum principal para coordenação e cooperação do projeto. Até o momento, 1998, o IMCRA se estabelece como baseado na

melhor informação disponível e propõe ser revisado com frequência conforme novos dados e informações se tornam disponíveis (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998).

Um tópico importante citado no documento é o de “Devido à *natureza dinâmica dos ecossistemas*, o IMCRA precisará ser revisado à medida que mudanças nesses sistemas ocorrerem” (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998, p. vii, tradução nossa, grifo nosso). Essa colocação destaca não só o caráter mutável e multidimensional das questões que estão envolvidas no planejamento da conservação da biodiversidade marinha, como também oferece uma abertura para se pensar em abordagens multiníveis. Do ponto de vista da governança multinível, por exemplo, é imprescindível ressaltar discussões como a de Wälti (2010), apresentadas no capítulo anterior, sobre como os regimes multinível asseguram alguma possibilidade de inovar frente a mudanças.

O IMCRA em si, é um documento caracterizado como “em grande parte técnico” servindo como uma espécie de suporte ou fundamentação para que demais planos, projetos, ações posteriores sigam alguns critérios no seu gerenciamento e planejamento. Esse ponto é insinuado no próprio relatório do IMCRA ao mesmo tempo em que assume que o documento, por vezes, não seria adequado para o público geral. Ao mesmo tempo que pode soar um ponto exclusivo de um dos níveis importantes da gestão das áreas protegidas (público geral), é necessário levar em consideração o caráter inerentemente basilar do documento. Suas associações diretas com dados e informações científicas técnicas específicas para o planejamento costeiro e marinho o aproximam mais do nível gestor e planejador.

O relatório do Grupo Técnico do IMCRA (1998) além de explicar questões mais técnicas e específicas da bio regionalização das áreas costeiras e marinhas, também apresenta um pouco do ponto de vista nacional com relação ao desenvolvimento do panorama. O documento ressalta que, naquele momento, a *Commonwealth* e os estados estavam comprometidos com a expansão do sistema de reservas marinhas australiano existente, o que seria realizado pelo NRSMPA (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998). A ideia seria que o Sistema permitisse uma variedade de usos considerados apropriados ao mesmo tempo que promoveria educação pública. Enfim, chega a ser mencionado que o NRSMPA “cumpre” com as obrigações internacionais da Austrália, visto que é signatária da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 1994 e o documento é entendido como central no nível global do ponto de vista da IUCN e da

Comissão sobre Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNPPA) (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998).

Tendo em vista que uma regionalização de escala ecossistêmica era uma prioridade principal no desenvolvimento do NRSMPA, a ANZECC entra em ação para garantir que esse objetivo seja alcançado. Os esforços começam ainda em 1994 com um *workshop* nacional em Sydney e se encerra com o financiamento do Governo da *Commonwealth* para o IMCRA *per se*. Os estágios de desenvolvimento se prolongaram até 1998, data de publicação do relatório analisado neste tópico (Tabela 5). O objetivo do projeto era incluir “uma abordagem qualitativa, especializada ou “délfica” e métodos quantitativos e analíticos para regionalização biofísica” (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998, p. 8). A experiência entre jurisdições e os dados variados, de boa qualidade e em quantidade foram fundamentais para que as metas pudessem ser atingidas e dar origem à sua estrutura final.

Dado o caráter inerentemente técnico e mais próximo das ciências naturais do relatório de 1998 (e o recorte temporal desta obra), a análise seguirá com o enfoque nas características mais históricas e processuais do desenvolvimento do projeto. Essa escolha não significa, portanto, a ausência de dados específicos sobre os componentes técnico-científicos que compõem a elaboração do IMCRA, apenas é escolhido um distanciamento teórico para não comprometer a profundidade dos dados apresentados no relatório.

Alguns termos e condições para uso do IMCRA foram estabelecidos para as partes interessadas, totalizando oito termos principais, os quais serão explicados a seguir. O primeiro termo sinaliza que as partes que desejem usar o IMCRA devem reconhecer que ele deriva de uma combinação de “conhecimento ecológico de campo especializado e interpretação de regionalizações existentes do Estado, Território e da *Commonwealth*” (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998, p. 18, tradução nossa). O termo seguinte diz respeito ao uso do IMCRA primeiramente pela agência de gerenciamento marinho e para o Programa de Áreas Marinhas Protegidas do Meio Ambiente da Austrália no desenvolvimento do NRSMPA (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998). Além disso, questões de reconhecimento da função primária do IMCRA por parte das jurisdições; direitos de desenvolver outras regionalizações; revisão periódica do IMCRA; caráter não único do IMCRA e a existência de outros mecanismos do Programa de Áreas Marinhas Protegidas; questões de ratificação por parte dos governos e da ANZECC; e possíveis emendas no IMCRA e seus atributos

associados estão também presentes nos termos. O relatório fornece também uma visão geral de perspectivas discutidas para planejar o NRSMPA e definir suas lacunas e prioridades.

Desse modo, o IMCRA é visto e compreendido como uma ferramenta responsável por auxiliar nos recursos de planejamento e na alocação na mesoescala¹⁹, bem como o mecanismo seria passível de modificações conforme os avanços científicos e tecnológicos são disponibilizados ao longo do tempo. Existiria uma variedade de possibilidades para a utilização do IMCRA, compilando e analisando suas informações para descobrir lacunas e acentuar prioridades de acordo com as regiões, além de que pode prover uma melhor visão para alocação de recursos de acordo com as necessidades e princípios ecológicos (Grupo Técnico Provisório de Regionalização Marinha e Costeira para a Austrália, 1998).

Tabela 5 - Estágios-chave no desenvolvimento do IMCRA

Mês/Ano	Estágio-chave
Março/1994	O workshop do Programa MPA realizado em Sydney concorda em desenvolver uma regionalização biogeográfica marinha em meso-escala para a Austrália.
Janeiro/1995	A versão 1.0 do IMCRA estabelecendo uma abordagem para o desenvolvimento do IMCRA circulou para comentários: uma proposta para desenvolver uma Regionalização Marinha-Costeira Provisória da Austrália (IMCRA).
Março/1995	Primeira reunião técnica do IMCRA realizada em Sydney. As agências de gestão e pesquisa marinha do Estado e do Território do Norte concordam com a abordagem para desenvolver a regionalização do IMCRA em meso-escala. IMCRA Versão 1.0 desenvolvida abrangendo 56 regiões costeiras.
Novembro/1995	Descrições para cada região de mesoescala compiladas e conjunto de dados GIS desenvolvido. Versão 1.1 do IMCRA circulada para comentários: uma Regionalização Marinha e Costeira Provisória para Austrália (IMCRA), Fase 1 – a componente próxima da costa: um quadro para estabelecer o sistema nacional de áreas marinhas protegidas.
Dezembro/1995	Segunda reunião técnica do IMCRA realizada em Hobart. IMCRA Versão 1.1 aceita e sugestões feitas para preparar a versão 2.0. As agências estaduais, do Território do Norte e da Commonwealth concordam em desenvolver uma regionalização única para a ZEE que seria conhecida como IMCRA.

¹⁹ É possível conferir e compreender melhor esse ponto específico no relatório “*Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas*” oferecido pela ANZECC (1998) que trata de compartilhar informações gerais e específicas sobre o IMCRA como panorama.

Fevereiro/1996	<p>Foi distribuído um documento de discussão delineando uma abordagem para a integração das regionalizações desenvolvidas pelos grupos de trabalho em águas costeiras e offshore.</p> <p>O Grupo de Trabalho da ANZECC sobre AMP endossa a abordagem delineada.</p>
Abril/1996	<p>O workshop do Programa MPA em Adelaide aceita o IMCRA de meso-escala como quadro de planejamento biorregional para o desenvolvimento de uma NRSMPA (ver Thackway 1996).</p> <p>Acordo para identificar lacunas e definir prioridades para a NRSMPA com base na identificação de ecossistemas (microescala) nas regiões de mesoescala do IMCRA.</p>
Julho/1996	<p>Grupos de trabalho em águas offshore chegam a acordo sobre um processo para integrar as suas regionalizações com a regionalização à meso-escala do IMCRA.</p>
Setembro/1996	<p>A versão 2.0 do IMCRA circulou para comentários: Regionalização Marinha e Costeira Provisória para a Austrália: uma classificação hierárquica de ambientes costeiros e marinhos baseada em ecossistemas, Estágio I – As águas costeiras.</p>
Novembro/1996	<p>Terceira reunião técnica do IMCRA realizada em Hobart.</p> <p>IMCRA Versão 2.0 aceita e sugestões feitas para preparar a Versão 3.0, para incluir águas da Commonwealth e Territórios Externos.</p> <p>Grupos de trabalho em águas costeiras e offshore chegam a acordo sobre um processo para integrar os seus produtos de regionalização.</p>
Março/1997	<p>Tabelas e mapas da versão 3.0 foram distribuídos às agências estaduais, do Território do Norte e da Commonwealth para comentários.</p> <p>Relatório sobre o progresso apresentado ao Comitê Permanente para Conservação da ANZECC.</p>
Dezembro/1997 - Fevereiro/1998	<p>Consulta Pública - comentários incluídos na Versão 3.3.</p>
Junho/1998	<p>Endosso da Versão 3.3 pela ANZECC</p>

Fonte: Traduzido pela autora de tabela original presente no documento “*Interim Marine and Coastal Regionalisation for Australia: an ecosystem-based classification for marine and coastal environments*” (Grupo Técnico IMCRA, 1998).

3.2 Implementação e gestão do GBRMP

O Parque Marinho da Grande Barreira de Corais compreende 344.400 km² da área da GBR ou aproximadamente 99,5% da região da GBR, tamanho aproximado da Itália, Japão ou Malásia (Day, 2016). Embora seu tamanho seja vasto, segundo Day (2016), o GBRMP não inclui a maioria das ilhas que estão no limite externo, as quais estão sob jurisdição de Queensland, sendo metade dessas parques nacionais, declarados e gerenciados pelo governo de Queensland. O reconhecimento da Grande Barreira de Corais como “Valor Universal

Excepcional” pela UICN em 1981 faz com que a área seja uma prioridade ainda maior para o governo australiano como um todo, visto que existiria uma certa expectativa internacional para sua proteção. É importante ressaltar que, como mencionado algumas vezes neste trabalho, a GBR possui não só significância ambiental, como também científica e cultural, o que leva à necessidade de haver uma intersecção entre esses três pilares no seu gerenciamento.

A Área do Patrimônio Mundial da Grande Barreira de Corais (GBRWHA) possui uma área um pouco maior que o GBRMP e inclui no seu território grande diversidade de espécies, como: corais, manguezais, erva marinhas, estrela do mar, ouriços-do-mar, pepinos-do-mar, colônias de reprodução de aves marinhas e uma das populações de Dugongos (Figura 7) mundial mais importante (Day, 2015).

Áreas como os prados de ervas marinhas, 23% da diversidade mundial deles está na GBRWHA (Day , 2015), estão sob constante pressão dos impactos das Mudanças Climáticas, como o aumento da temperatura da água, erosão costeira, grandes tempestades e enchentes (Great Barrier Reef Foundation, 2021). Os habitats de ervas marinhas (Figura 6), no entanto, são essenciais para os animais marinhos que dependem deles para alimentação, proteção e abrigo, bem como são responsáveis por remover dióxido de carbono da atmosfera, Dugongos e Tartarugas Marinhas dependem essencialmente desses ambientes para sobreviver (Great Barrier Reef Foundation, 2021).

Figura 6 - Tartaruga em habitat de ervas marinhas



Fonte: Great Barrier Reef Foundation, 2021

Figura 7 - Imagem aproximada de um Dugongo



Fonte: Queensland Government, 2024

Segundo Day (2016), o GBRMP foi a maior área marinha protegida do mundo por anos, perdendo o posto apenas em 2006 para Papahānaumokuākea (Ilhas do Noroeste do Havaí) nos Estados Unidos, com uma área total de 362.100 km². Todavia, para o autor é importante compreender que o GBRMP influenciou diversos dos esforços em torno de AMPs posteriores a ele, não só na Austrália, mas em todo o mundo. Para Day (2016), o GBRMP pode ser considerado por muitos como uma espécie de avô das AMPs modernas, ainda que também não seja a AMP mais velha do mundo.

Desde os anos 1960 até os anos 1970 havia uma movimentação interna na Austrália em prol da proteção da GBR devido às ameaças globais, segundo Day (2016), as preocupações públicas levaram a uma Comissão Real entre 1970-74 que resultaria no *Marine Park Act* de 1975 e na consequente criação do GBRMP (Figura 07). O Ato estabeleceu a GBRMPA como uma autoridade estatutária estadual que seria responsável por,

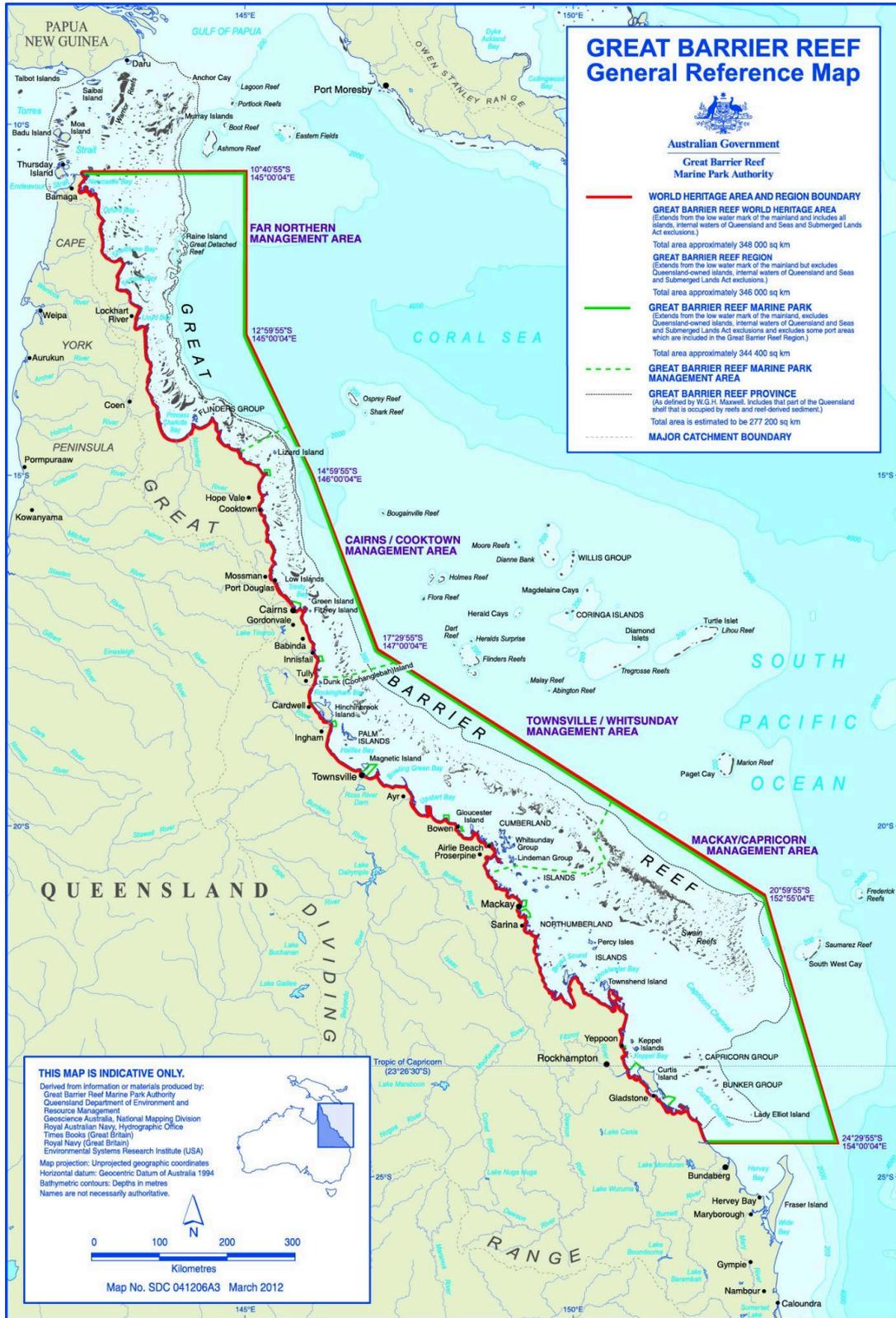
- recomendar ao Ministro quais partes da Região GBR devem ser declaradas como Parque Marinho
- preparar planos de zoneamento para o Parque Marinho
- fornecer serviços educacionais, de consultoria e informativos relacionados ao Parque Marinho
- gestão do Parque Marinho (Day, 2016, p. 70, tradução nossa).

O *Marine Park Act* (1975) não só seria uma legislação de referência para desenvolvimentos posteriores como foi uma legislação pioneira para a sua época, ela sugeria a conservação e uso razoável dos recursos naturais contanto que não compromettesse a conservação da Grande Barreira de Corais *per se* (Day, 2016). Segundo o autor, o Ato também requereu que houvesse um planejamento espacial compreensivo e sistemático de acordo com as necessidades e possibilidades de cada região, o que incluía a participação mandatória do público em fases específicas.

O GBRMP é uma zona de múltiplo-uso protegida, isso significa que existem zonas estabelecidas em um espectro que permitem ou proíbem determinados tipos de atividades (Figura 08). O aplicativo “*Eye on the Reef*” idealizado pela GBRMPA é, inclusive, utilizado atualmente por indivíduos como ferramenta para localizar as zonas do GBRMP e as atividades permitidas. Day (2016) acentua um detalhe importante de que as “*Marine National Park Zone*” ou zonas verdes (para o público local) são as mais conhecidas, porém também proíbem todas as atividades extrativas como pesca e coleta, sendo a que mais se aproxima de um conceito de Parque Nacional terrestre.

Em 2023, a GBRMPA disponibilizou um documento compilando a história e desenvolvimento dos 20 anos de zoneamento do GBRMP. O documento não só reforçava a importância do zoneamento apoiado pelos dados científicos como também trazia algumas informações em destaque para assegurar a compreensão dos seus métodos, como destaque à importância das zonas verdes (Figura 09). É importante ressaltar que destaques a esse tipo de informação específica podem ser vistos como uma forma de aproximar o público geral dos efeitos das permissões atreladas ao zoneamento, o que corresponde diretamente às funções estabelecidas para a GBRMPA durante a implementação do *Marine Park Act* (1975).

Figura 8 - Mapa de Referência Geral da Grande Barreira de Corais



Fonte: GBRMPA, 2012

Figura 9 - Permissões do zoneamento do GBRMP

GBRMP Zoning (see relevant Zoning Plans and Regulations for details)	General Use Zone	Habitat Protection Zone	Conservation Park Zone	Buffer Zone	Scientific Research Zone *	Marine National Park Zone	Preservation Zone
	Aquaculture	Permit	Permit	Permit*	X	X	X
Bait netting	✓	✓	✓*	X	X	X	X
Boating, diving, photography	✓	✓	✓	✓	✓*	✓	X
Crabbing (trapping)	✓	✓	✓*	X	X	X	X
Harvest fishing for aquarium fish, coral and beachworm	Permit	Permit	Permit*	X	X	X	X
Harvest fishing for sea cucumber, trochus, tropical rock lobster	Permit	Permit	X	X	X	X	X
Limited collecting	✓*	✓*	✓*	X	X	X	X
Limited spearfishing (snorkel only)	✓	✓	✓*	X	X	X	X
Line fishing	✓*	✓*	✓*	X	X	X	X
Netting (other than bait netting)	✓	✓	X	X	X	X	X
Research (other than limited impact research)	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit
Shipping (other than in a designated shipping area)	✓	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit	X
Tourism programme	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit	Permit	X
Traditional use of marine resources	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	X
Trawling	✓	X	X	X	X	X	X
Trolling	✓*	✓*	✓*	✓*	X	X	X

PLEASE NOTE: This guide provides an introduction to Zoning in the Great Barrier Reef Marine Park. Relevant Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plans should be consulted for confirmation of use or entry requirements.

* Additional restrictions / conditions apply.

ACCESS TO ALL ZONES IS PERMITTED IN AN EMERGENCY.

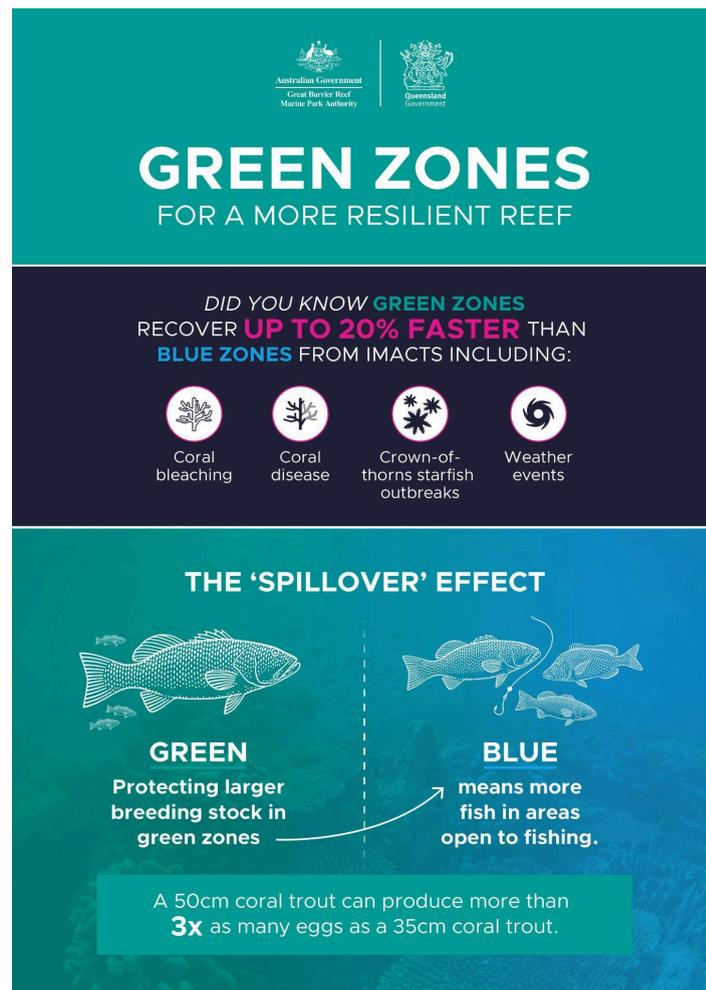
Fonte: GBRMPA, 2015

Esse mesmo documento citado anteriormente, o “*Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan – 20 years on*” brevemente aborda sobre o trabalho coletivo dos governos australiano e de Queensland para a proteção da GBR e consequentemente do GBRMP. O *Reef Joint Field Management Program* também é mencionado como documento norteador do planejamento estratégico, coordenação de políticas e regulamento, e da entrega de ações de gerenciamento cotidianas dos dois governos (GBRMPA, 2023). O arquivo reforça também o “exemplo global” que é estabelecido pela Austrália com o zoneamento do parque, sendo que 33% das suas áreas estariam protegidas de atividades extrativas. Nesse momento, é citado que a Autoridade²⁰ trabalha continuamente com outras nações e através de Organizações Internacionais para o desenvolvimento de maior proteção marinha através do globo. A GBRMPA teria sido um ponto focal tanto para a criação do ICRI como do Congresso

²⁰ O termo “Autoridade” empregado com inicial maiúscula também se refere à GBRMPA e será mencionado assim algumas vezes ao longo do trabalho.

Internacional de Áreas Marinhas Protegidas (IMPAC). A atuação no ICRI será analisada subsequentemente neste capítulo da obra. Enfim, chega a ser mencionado que um dos objetivos para o futuro do GBRMP e da GBR em si é o compartilhamento de conhecimento e a boa-prática internacional, visto que o mundo “globalizado”, como é citado no documento, exigiria essas abordagens coletivas globais.

Figura 10 - Pôster da GBRMPA sobre Zonas Verdes

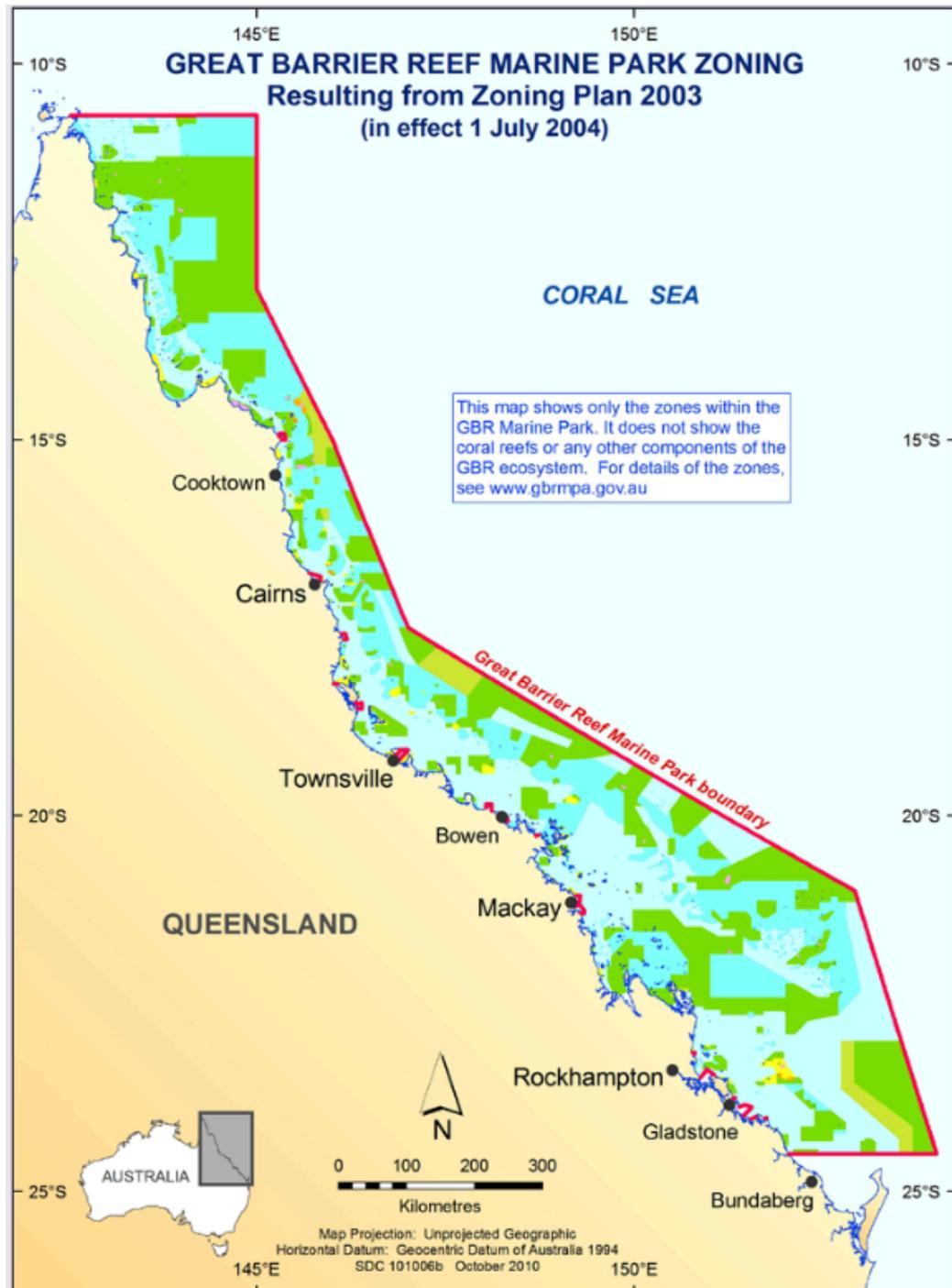


Fonte: GBRMPA, 2023

O zoneamento do Parque foi modificado em 2003 por um novo *Zoning Plan* (Figura 11), o qual, segundo Day (2016), ampliou às zonas proibidas (*no-take zones*) e a nova rede protegia exemplos representativos de todas as 70 biorregiões. Todavia, para o autor, embora houvesse muitos benefícios no novo zoneamento, o processo haveria sido mais de cunho político (através da negociação) que orientado pela ciência. Isso não quer dizer que não houve influência científica ecológica pertinente e atualizada para a fundamentação do Plano, mas

que as considerações sociais, econômicas e de gestão haviam sido cruciais para a aprovação (Day, 2016).

Figura 11 - Novo zoneamento do GBRMP a partir de 2004

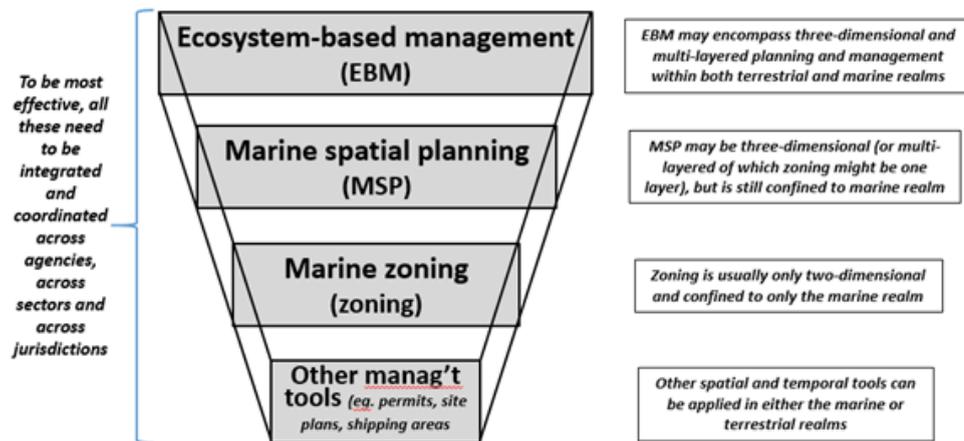


Fonte: GBRMPA, 2023

Além do zoneamento, outros mecanismos de planejamento espacial marinho (MSP) são utilizados pelo GBRMP, como: Planos de Gestão, Áreas Especiais de Gestão, Plantas do

local, outros arranjos espaciais (Áreas de Treinamento de Defesa, áreas de embarque designadas, acordos formais com *Traditional Owners*) e Licenças (Day, 2015). Cada um desses MSP possuem funções específicas e são diferentes entre si, por esse motivo devem ser consistentes com os objetivos relevantes de cada zona dentro do planejamento do Parque. Segundo Day (2015), o que existe no GBRMP é um inter-relacionamento entre o zoneamento, o MSP e a gestão baseada em ecossistemas (Figura 11), essas ferramentas envolvidas devem estar integradas e coordenadas através de agências, setores e jurisdições para funcionamento efetivo.

Figura 12 - Apresentação do sistema de inter-relacionamento do GBRMP



Fonte: Day, 2015

Compreender o zoneamento do GBRMP por completo não é o objetivo principal deste trabalho, mas é fundamental para a compreensão do funcionamento da gestão desta AMP singular. Como Day (2015) destaca, uma das lições aprendidas com o GBRMP é a de que “a conservação marinha mais eficaz requer cooperação entre jurisdições” (p. 15, tradução nossa), ou seja, a interação interjurisdicional faz parte intrínseca da gestão do Parque em todas suas instâncias basilares. Embora existam dificuldades e complexidades para a gestão e governança integrada da área, Day (2015) ressalta que seu modelo tem se mostrado efetivo e considerado como uma “boa prática” influenciando outras áreas ao redor do mundo. Portanto, o próximo tópico objetiva compreender nomeadamente algumas dinâmicas da governança multinível presentes no caso do GBRMP.

3.2.1 Governança multinível no Parque Marinho da Grande Barreira de Corais

Como introduzido anteriormente, o caso do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais é tão relevante quanto complexo, isso pode ser percebido a partir da sobreposição de diversas temáticas e situações para a compreensão de uma questão determinada. O caso do zoneamento, por exemplo, exemplifica o quão multifacetada pode ser a gestão dessa área mundialmente reconhecida e pertinente.

No capítulo 2 desta obra foram discutidas inúmeras perspectivas associadas à Governança como conceito das Relações Internacionais e suas possíveis interpretações dentro do novo escopo de um mundo contemporâneo “globalizado” e com conexões variadas. Uma das visões destacadas foi a visão de governança multinível, um conceito que tem ganhado força e repercussão desde o pós-Guerra Fria até os dias de hoje. Neste segmento do trabalho será discutido como alguns mecanismos de governança multinível estão presentes e são vistos no caso do GBRMP. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica e uma análise de conteúdo, a qual será discutida separadamente a seguir, a análise dos relatórios da Austrália para o ICRI (2015-2024).

Todavia, antes de apresentar os dados obtidos nas análises, é imprescindível compreender um pouco mais a fundo algumas dinâmicas sobre a governança do GBRMP em si. Muitas lições e conclusões podem ser tiradas e discutidas sobre a gestão do GBRMP como ferramenta de proteção da GBR *per se*. Creighton *et al.* (2021, p. 5, tradução nossa) sinalizam que alguns critérios que ressaltaram o sucesso das experiências de gestão na GBR, seriam

- (i) o papel de liderança da comunidade, (ii) a necessidade de uma abordagem sistêmica, (iii) a necessidade de investimento direcionado, rentável e sustentável a longo prazo, e (iv) construir conhecimento, mantendo o consenso e o compromisso em face à interferência politicamente motivada.

Os autores também destacam que promover resiliência ao mesmo tempo em que mantém a biodiversidade e a saúde ecológica exige atividades de fontes múltiplas, as quais seriam ativas através de todos os bens das comunidades e dos seus respectivos recursos naturais. Nesse sentido, Evans *et al.* (2014) argumentam que os problemas derivados de questões ambientais de larga escala são comuns, porém difíceis de estudar e resolver. Os autores entendem que, até aquele momento, os resultados sociais da gestão do GBRMP não eram tão monitorados quantos os resultados ecológicos, o que levava ao aparecimento de algumas problemáticas derivadas.

Evans *et al.* (2014) analisam algumas dinâmicas sociais e ecológicas durante o processo de zoneamento do GBRMP, bem como após os novos planos de zoneamento de 2004. Nessa análise eles identificam que embora ao longo do tempo algumas questões tenham melhorado com o novo zoneamento (estoques de peixes), outras declinaram (acesso comercial aos peixes). Para os autores, outras mudanças de comportamento no cotidiano dos pescadores recreativos poderiam ter influenciado também na diminuição da sua participação ativa nesse tipo de atividade de lazer. Ademais, ainda que os pescadores comerciais não tivessem muito otimismo com relação aos seus negócios após o novo zoneamento, alguns conseguiram se tornar mais ativos através da administração voluntária no Recife graças a programas como o *Reef Guardian Fishers*, gerido pela GBRMPA (Evans *et al.*, 2014).

O exemplo específico citado demonstra como questões de gestão de áreas de múltiplo uso como GBRMP podem ser complexas, mas passíveis de resolução conforme a variação na abordagem ao problema dado. Evans *et al.* (2014) também discutem sobre a cogestão do GBRMP, afirmando que ele não seria cogestionado em sua maior parte (exceto pelos *Traditional Owners*), visto que muitas partes interessadas e afetadas pelas regras operacionais do GBRMP não estariam envolvidas nas escolhas de decisões coletivas. Entretanto, esse cenário teria se modificado em outros âmbitos como o caso dos pescadores comerciais e recreativos que têm sido crescentemente mais representados, ou seja, “A participação política é relativamente elevada, mas o poder de tomada de decisão cabe aos atores de gestão” (Evans *et al.*, 2014, p. 411, tradução nossa). Isso não necessariamente compreenderia uma falha, do ponto de vista dos autores, afinal, em contextos de larga escala ou alta segurança socioeconômica talvez não seja necessário ou viável que todos os usuários participem diretamente do processo de criação e adaptação de regras.

As dimensões percebidas nos espaços decisórios práticos apresentadas por Evans *et al.* (2014) esclarecem de forma mais concreta a discussão anterior sobre o “Tipo II” de governança proposto por Hooghe e Marks (2003). Como foi mencionado no capítulo anterior, embora existam múltiplas jurisdições com serviços e autoridades próprias e singulares, essas jurisdições se sobrepõem e suas fronteiras por vezes são ultrapassadas. Porém, ainda que isso ocorra, é visível que existe algum tipo de hierarquia ou concentração de poder decisório em autoridades centrais para assegurar que o sistema siga fluindo e seja adaptável. Os autores Evans *et al.* (2014), no entanto, caracterizam o sistema como de governança policêntrica, tópico já discutido anteriormente como possivelmente preferível do ponto de vista da descentralização instrumental dos polos de poder, como trazem Hooghe e Marks (2003). Todavia, para Evans *et al.* (2014), esse sistema de governança policêntrica tem sido

considerado bem sucedido na integração de diferentes agências federais e estatais, bem como na gestão dos usos múltiplos da região da GBR.

Algumas outras perspectivas como a de Dale *et al.* (2018) sinalizam que algumas situações particulares a melhoria da qualidade da água a partir de políticas nacionais e estatais na GBR precisam levar em conta “subdomínios” que envolvem o processo principal para que as ações sejam coordenadas nas bacias hidrográficas. Contornar essa situação a partir do olhar mais particular para cada bacia hidrográfica pode resultar em melhores planos de priorização através de diferentes subdomínios (Dale *et al.*, 2018).

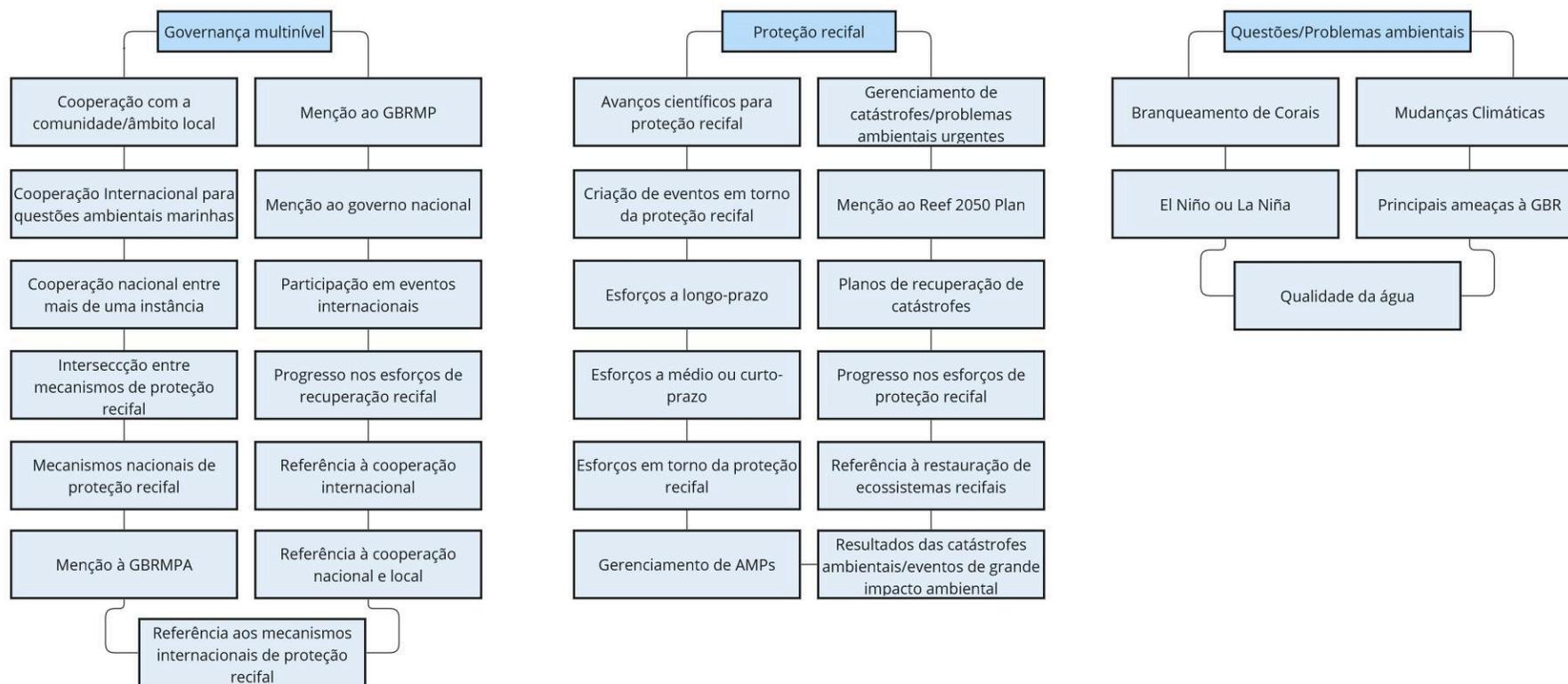
Além disso, Dale *et al.* (2013) reconhecem que a Análise de Risco poderia ser uma abordagem metodológica ideal para contextos de complexidade socioecológica como a GBR, pois possui flexibilidade para adaptar-se de um técnica de avaliação rápida de risco para uma estrutura abrangente de análise de risco. Para os autores, isso poderia fazer com que as agências governamentais, a partir da análise de risco, desenvolvessem e avaliassem reformas críticas nos seus sistemas de tomada de decisão. Da mesma forma, eles acreditam que comunidades e instituições desempoderadas poderiam utilizá-la para desenvolver suas próprias campanhas para reforma na governança.

3.2.1.1 Análise de conteúdo dos relatórios da Austrália para as Assembleias Gerais do ICRI

As Assembleias Gerais (GM, sigla em inglês) do ICRI acontecem ao menos uma vez por ano e, segundo a organização, são uma forma de incentivar a interação entre os membros e discutir antigas e novas atividades relacionadas ao ICRI, bem como desenvolver resoluções e/ou recomendações sobre questões específicas que possam ser de interesse global. No sítio eletrônico do ICRI é possível ter acesso a algumas informações sobre todas as Assembleias Gerais da organização desde 1995 (primeira). Alguns membros disponibilizam relatórios enviados para as GMs seguindo um modelo estipulado pelo ICRI, o qual contém perguntas específicas relativas aos objetivos do momento e outras para conferir o histórico e desenvolvimento dos membros em alguns tópicos.

Para esta análise, levando em conta o recorte temporal do trabalho, foram compilados os relatórios enviados pela Austrália para cinco reuniões, os quais eram os únicos disponíveis dentro do intervalo de 2015-2024, são respectivamente as 31^a, 32^a, 33^a, 37^a e 38^a reuniões. Esses relatórios foram lidos e transferidos para o *software Atlas.ti* onde foram codificados em 30 códigos divididos em três grupos temáticos principais (Figura 13).

Figura 13 - Grupos de códigos temáticos para análise de conteúdo



Fonte: Elaboração da autora

Embora existam algumas alterações no formato dos relatórios ao longo dos anos, no geral, sua estrutura se mantém constante e as modificações não afetam tão diretamente a forma como o conteúdo das respostas e informações são dispostos e organizados. Inicialmente, era desejado entender quais eram os temas mais frequentes nas citações codificadas entre os cinco documentos e como elas eram expressadas textualmente, para isso foram geradas “nuvens de palavras” correspondentes a cada um dos grupos temáticos individualmente. Para melhor compreensão as nuvens serão discutidas e relacionadas com outros produtos da análise de conteúdo.

Muitas das questões respondidas nos relatórios do ICRI são objetivas e pontuais, buscando compreender um aspecto específico da governança do membro sobre a proteção recifal. Todavia, é também comum se deparar com questões mais gerais, as quais oferecem a possibilidade do membro da OI desenrolar seu retorno de acordo com o que acredita ser pertinente. Para melhor compreensão, observa-se o seguinte exemplo: “Contribuição para o Plano de Ação do ICRI 2016-2018. As suas respostas às *seguintes perguntas* ajudarão o Secretariado a avaliar as contribuições para os principais temas do atual Plano de Ação do ICRI ” (ICRI, 2017, p.1, tradução nossa, grifo nosso). O trecho mencionado corresponde à primeira pergunta do relatório da 32ª Assembleia Geral, essa questão é seguida por “subquestões” adjacentes vinculadas aos eixos temáticos do Plano de Ação do ICRI. Um exemplo dessas “subquestões” seria: “Você tem exemplos de soluções fornecidas por recifes de corais e sistemas costeiros para mitigar e adaptar-se às alterações climáticas?” (ICRI, 2017, p.1, tradução nossa). Essa breve análise das questões realizadas foi feita para oferecer uma perspectiva basilar do tipo de conteúdo codificado na análise e, assim, permitir que haja uma compreensão geral das próximas observações.

Na primeira nuvem (Figura 14) é possível identificar os termos que poderiam ser associados ao emprego de governança multinível definido pelo conjunto de códigos atrelados ao grupo temático principal. Entre os termos mais frequentes podemos notar que “*reef*”, “*barrier*”, “*coral*”, “*management*”, “*marine*”, “*authority*”, “*government*”, “*australian*”, “*resilience*” e “*traditional*” estão em destaque. Isso pode ser compreendido como relacionado ao fato de que a GBRMPA, como foi mencionado anteriormente, está presente em fóruns internacionais relacionados à proteção dos recifes e que ela juntamente com outros atores estão diretamente relacionados e envolvidos na gestão do Recife.

A presença de termos como “*joint*”, “*policy*”, “*partners*” e “*policy*” não só são correlatos como descrevem muito sobre a estrutura de governança da GBR e mais especificamente do GBRMP. Ao longo dos relatórios é possível notar a presença conjunta de

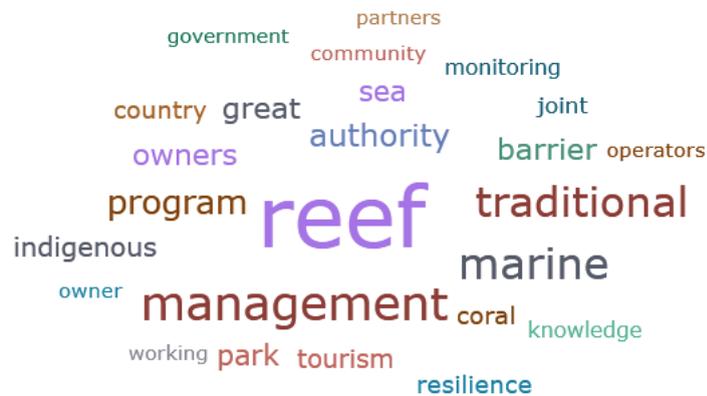
recifal” movimentam significativamente mais de uma esfera, em destaque a nacional e a comunidade/âmbito local. É importante acentuar que dentro da segunda esfera em destaque são majoritariamente citados os termos “*traditional*”, “*owners*”, “*indigenous*”, “*joint*”, “*operators*”, “*community*”, “*tourism*” e “*partners*” (Figura 15).

Esse fenômeno pode simbolizar que a comunidade local é frequentemente associada e representada por grupos de interesse associados aos termos mais citados. Isso é ainda mais evidente em algumas citações que falam sobre o *Reef Joint Field Management Program* que seria aproximado dos *Traditional Owners*, *Indigenous Land* e o grupo *Sea Ranger*, sendo esse Programa voltado ao monitoramento dos recifes de coral na GBR. Em outros momentos, também é citado que a Austrália acredita na colaboração com os “Povos das Primeiras Nações” como parte essencial da gestão dos recifes de coral e outros programas, grupos e ações são citadas como comprovação desta proximidade. Essa circunstância é ainda mais frequente no documento da 37ª GM (2023), que é posterior ao lançamento do documento “*Traditional Owner Implementation Plan*” de 2022, discutido no segundo capítulo deste trabalho.

Por outro lado, embora termos associados não estejam diretamente registrados na nuvem de palavras sobre cooperação com a comunidade/âmbito local, os documentos mencionam duas ações (entre outras também relevantes) que envolvem a comunidade/âmbito local e são essenciais para o monitoramento e conscientização, respectivamente. O primeiro caso se trata, também, de um avanço tecnológico para proteção recifal e monitoramento do bem estar dos recifes, é o programa “*Eye on the Reef*” ou “De olho no recife”, em português, o qual é mencionado 8 vezes no grupo de documentos. Ele é um programa de monitoramento e avaliação que permite que visitantes da GBR possam contribuir para sua proteção seja através do aplicativo “*Eye on the Reef*”, da atividade de pesquisa *Eye on the Reef*, do *website* da Rede de Avistamentos ou da Aprendizagem *online* do *Reef Discovery* (GBRMPA, 2022).

A outra ação se refere ao programa “Guardiões do Recife” ou “*Reef Guardians*”, em inglês, mencionado nove vezes no grupo de documentos. Esse programa visa aproximar os usuários e aqueles que dependem do Recife da sua proteção e aumento da resiliência, isso é feito através de alguns programas adjacentes, como: Escolas de Guardiões de Recife, Conselhos Guardiões do Recife e Pescadores Guardiões do Recife (GBRMPA, 2022). Os três programas adjacentes surgem, respectivamente, em 2003, 2007 e 2011 e possuem objetivos diferentes, público-alvo diferentes e focos distintos em grupos específicos da comunidade/âmbito local.

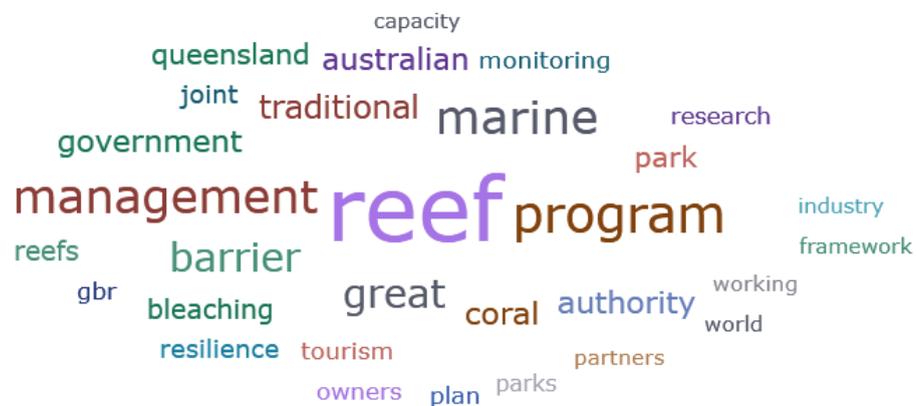
Figura 15 - Nuvem de palavras sobre cooperação com a comunidade/âmbito local



Fonte: Elaboração da autora

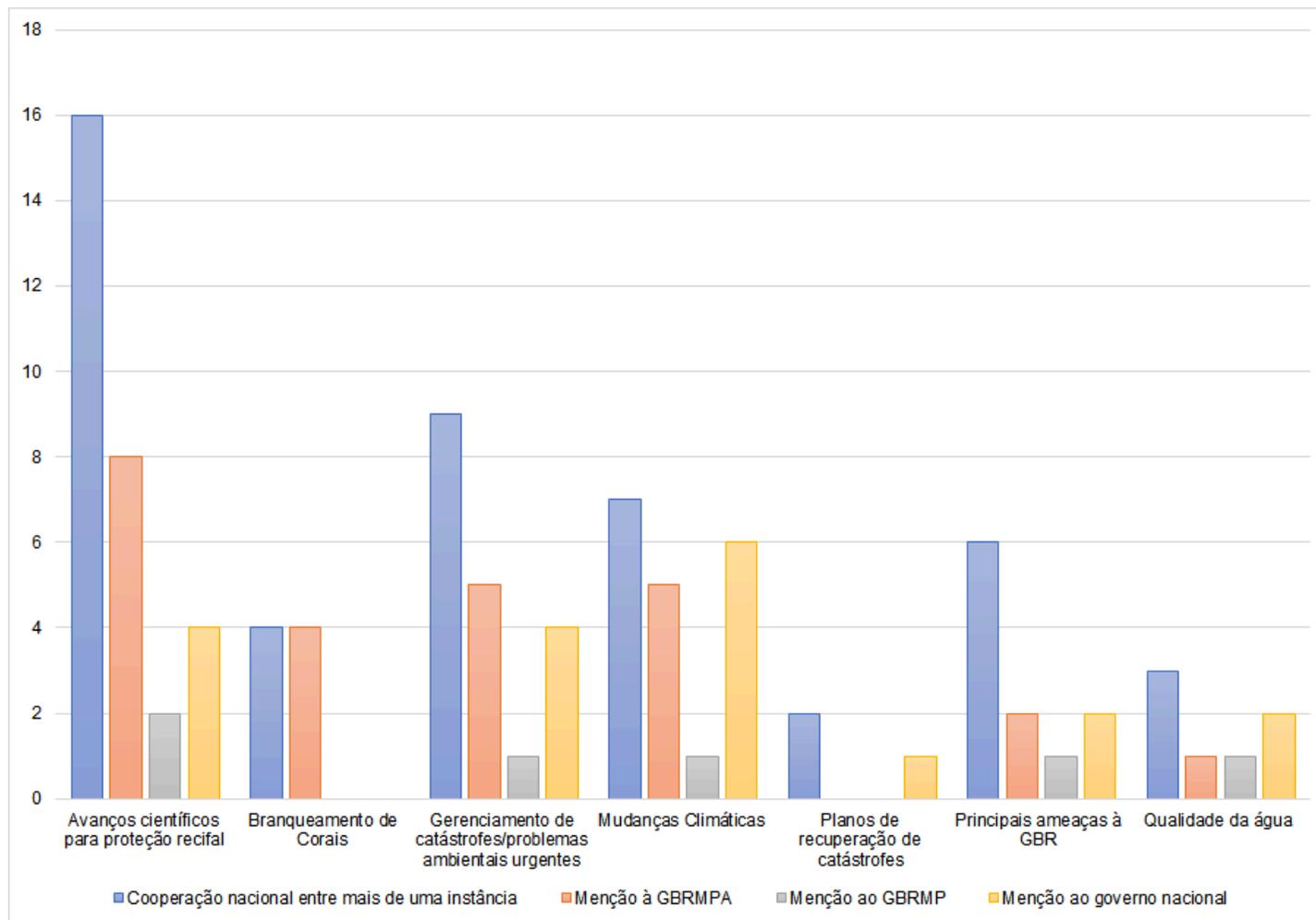
No âmbito da esfera nacional, é perceptível que os termos mais utilizados se referem ao governo de Queensland, ao governo australiano e à GBRMPA (Figura 16). Embora haja menções também ao *Traditional Owners*, ao setor turístico e à indústria. Do ponto de vista analítico deste trabalho, era esperado que esses elementos fossem mais presentes, visto que nos documentos nacionais sobre a proteção e gestão dos recifes de coral, bem como na literatura sobre governança do GBRMP eles também são constantes. Portanto, as citações referentes à aparição desses termos são variadas, citando questões específicas como o Programa de Controle de Estrelas do Mar Coroa de Espinhos, o Programa de Gestão de Campo Conjunta do Recife, etc.

Figura 16 - Nuvem de palavras sobre a esfera nacional



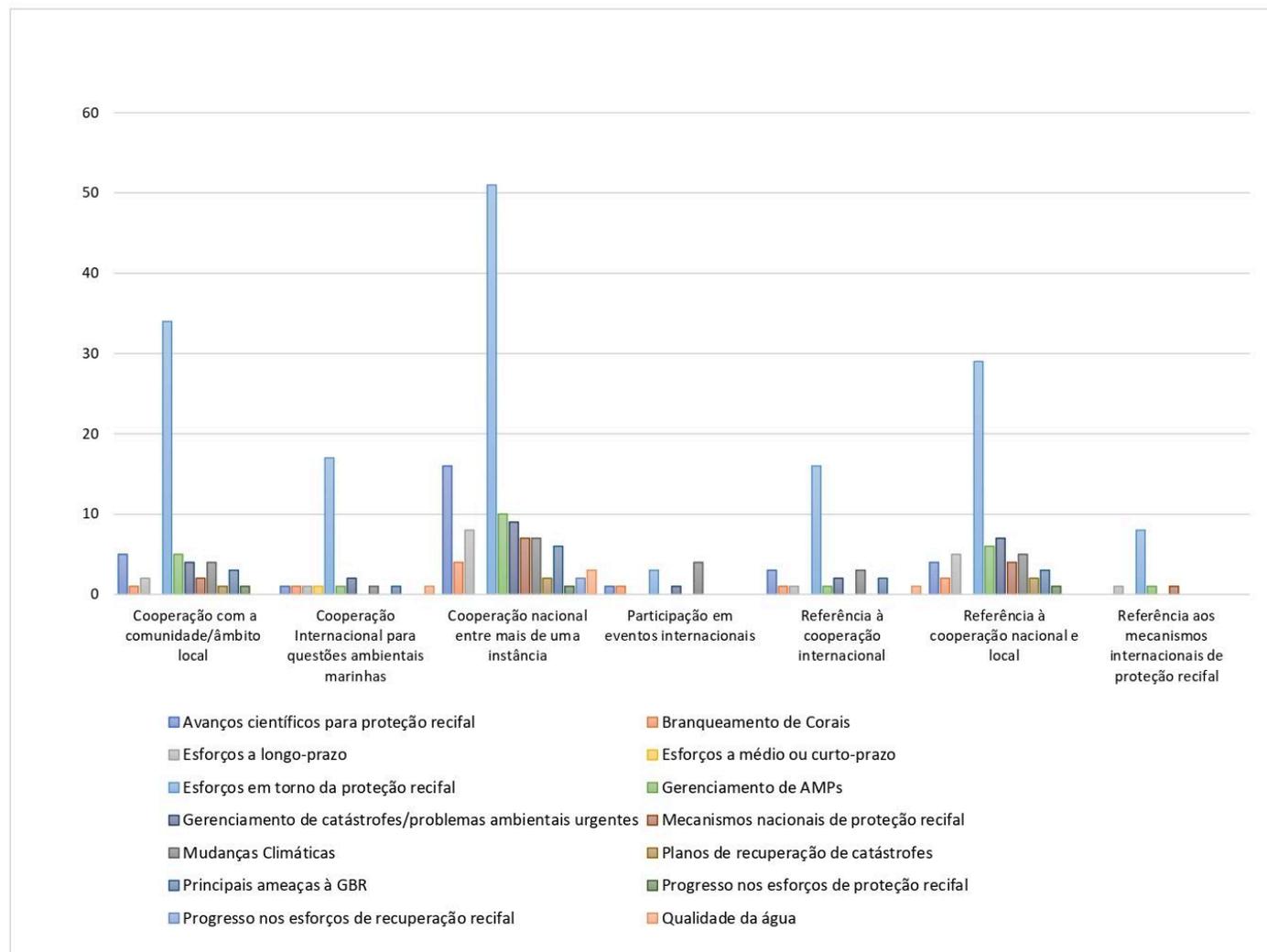
Fonte: Elaboração da autora

Gráfico 1 - Co-ocorrência de códigos I



Fonte: Elaboração da autora

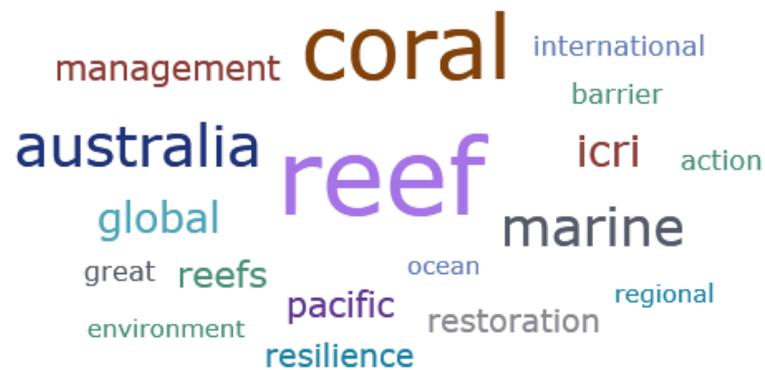
Gráfico 2 - Co-ocorrência de códigos II



Fonte: Elaboração da autora

Enfim, na esfera internacional, embora menos citada textualmente nos documentos, os termos mais frequentemente utilizados se referem ao ICRI, à Austrália, ao Pacífico e à ação regional (Figura 17). Alguns documentos, principalmente os mais recentes (37ª GM e 38ª GM), associam esses termos à comunicação de necessidades, prioridades e mensagens chave, bem como ao compartilhamento de conhecimento e *expertise*. A participação e hospedagem de alguns eventos internacionais, por parte da Austrália, é constantemente citada e algumas menções são feitas à cooperação com demais nações do Pacífico. Isso pode ser entendido como uma aproximação regional devido à geografia, mas também como uma comunicação internacional de problemas similares e correlatos dentro do escopo da proteção marinha e recifal.

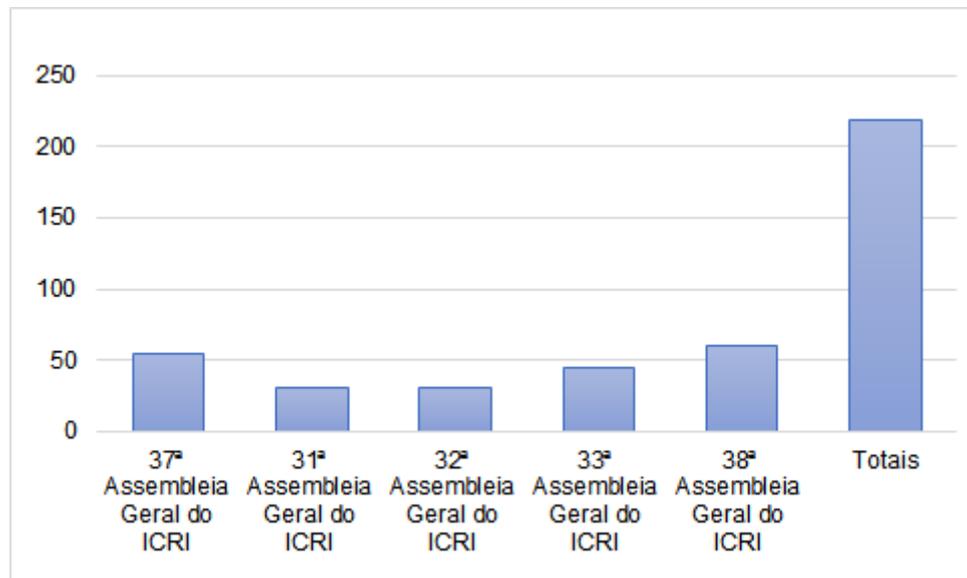
Figura 17 - Nuvem de palavras sobre a esfera internacional



Fonte: Elaboração da autora

Como encerramento desta análise, acredita-se que é importante ressaltar a incidência do grupo de códigos de Governança Multinível em cada documento (Gráfico 3), visto que pode evidenciar variações temporais interessantes. Dessa forma, é possível identificar que nos últimos documentos (consequentemente últimos anos), houve não só uma crescente como também um aumento significativo da menção de elementos associados à governança multinível por parte da Austrália. O aumento começa a partir da 33ª GM (2018) e continua nas 37ª GM (2023) e 38ª (2024). Esse fenômeno pode ser entendido como positivo visto que também representa um aumento na comunicação desses elementos de governança multinível próprios da GBR e do GBRMP em si para o âmbito internacional através do ICRI como Organização Internacional.

Gráfico 3 - Incidência de citações sobre governança multinível nos relatórios da Austrália para o ICRI



Fonte: Elaboração da autora

Dessa forma, é possível identificar que existem correlações visíveis entre a abordagem da governança multinível e os esforços nacionais de proteção recifal por parte da Austrália. Essas, são frequentemente associadas à GBRMPA, ao GBRMP, ao governo nacional e ao governo de *Queensland*, visto que a primeira e as duas últimas são instâncias essenciais na gestão do Parque. O GBRMP em si é citado em 87 parágrafos ao longo dos cinco documentos, enquanto a GBRMPA é citada em 143 parágrafos. Por outro lado, o governo de Queensland é mencionado em 16 parágrafos e o governo australiano em 99 parágrafos.

A análise feita dos documentos não demonstra em completude todas as dinâmicas da gestão da GBR e do GBRMP especificamente, muito menos possibilita uma visão específica do posicionamento australiano a respeito dessas questões. Entretanto, ela possibilita compreender de qual forma essas dimensões são abordadas, quais terminologias são associadas e frequentemente citadas e a evolução desse panorama em um breve período de tempo. Em momentos futuros, seria interessante pensar no desenvolvimento de mais análises que possam observar essas dinâmicas da GBR e do GBRMP por outras perspectivas e em outras esferas, como é o caso do âmbito da comunidade/local. Isso, por vezes, pode apresentar novas questões a serem debatidas e investigadas que não necessariamente são apresentadas evidentemente de um ponto de vista mais próximo do governo nacional ou das relações intergovernamentais existentes entre *Queensland* e o governo da Austrália.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço das Mudanças Climáticas e as inúmeras transformações ambientais que ocorrem a cada momento despertam o anseio por estabelecer mecanismos capazes de mitigar e adaptar os ambientes naturais para os desafios a serem enfrentados. Os ecossistemas recifais, nesse meio incerto e instável, são alvos de inúmeras adversidades que colocam em risco não só a vida de diversas espécies que os têm como habitat, como também a existência da própria humanidade, dependente direta e indiretamente dos recifes de coral. Os recifes, como foi mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, são ambientes complexos e também produtivos, possuem não só beleza natural como também alta produtividade biológica (Hoegh-Guldberg, 1999). Ambientes como esses dependem de uma gestão adequada para que a ação antrópica direta e indireta não seja tão prejudicial à sua existência como um todo.

As comunidades costeiras dependem, por vezes, dos recursos naturais provenientes dos recifes para a sua sobrevivência, através da subsistência, além do seu papel no turismo, pesca, etc. (Carte, 1996 apud Hoegh-Guldberg, 1999). Nesse sentido, regimes de governança balanceados e adequados são essenciais para que as áreas marinhas protegidas estabelecidas em áreas recifais possam englobar toda complexidade dos seus ecossistemas marinhos vulneráveis. Os eventos de branqueamento em escala global e em massa impactaram significativamente a cobertura média de “corais duros” (Souter et al., 2021), sendo, portanto, eventos intimidantes que ao mesmo tempo fomentam iniciativas de monitoramento de eventos posteriores.

Todavia, é interessante refletir que muitas das questões ambientais que assolam os recifes há anos, muitas vezes, são atenuadas apenas após eventos drásticos, um padrão que pode vir a ser muito prejudicial a longo prazo caso não haja uma preparação adequada voltada a prevenção de recorrentes problemáticas em grande escala. O branqueamento de corais é apenas um dos problemas enfrentados pelos ecossistemas marinhos, o qual faz com que os corais percam seus aspectos biológicos tradicionais e comprometem o funcionamento ideal daquele ambiente (McField, 2017). Pensar nesses desafios significa também compreender quais as possíveis respostas nacionais e internacionais para essas questões e como elas podem variar e se modificar para atender aos requisitos de uma determinada região.

A Grande Barreira de Corais é uma Área do Patrimônio Mundial que possui dimensões geográficas surpreendentes, sendo capaz de ser vista do espaço, como debatido no primeiro capítulo. Todavia, tamanha dimensão implica em também grande complexidade,

visto que questões ambientais estão interligadas entre si e os ambientes marinhos não se restringem àquilo que pertence ao domínio marítimo *per se*, mas também incorpora ecossistemas costeiros adjacentes como é o caso das zonas úmidas.

A análise realizada neste trabalho permite concluir que ao longo dos anos a Austrália tem se demonstrado como uma presença notável na proteção marinha e especialmente recifal, seus inúmeros mecanismos nacionais e internacionais demonstram um anseio em assegurar que sua região costeira esteja “preparada” para os desafios citados anteriormente. Esse fenômeno, no entanto, se depara com outros desafios adjacentes, os quais estão diretamente atrelados ao desenvolvimento do NRSMPA e do IMCRA para seu suporte. Entretanto, as mudanças internas ocorridas que propiciam a criação de um Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, bem como do GBRMP em si, advém também de uma preocupação internacional recorrente (Cochrane, 2016). A Cúpula do Rio 92, Joanesburgo 2002, o PNUMA, a UICN e a CDB são apenas alguns dos exemplos que movimentam e catalisam as movimentações domésticas durante a década de 1990 e o início da primeira década dos anos 2000.

Reconhecer e compreender o impacto dessas ações no meio internacional para a proteção recifal na Austrália especificamente é importante para o esclarecimento deste trabalho. Isso é ressaltado porque é necessário entender a ligação entre as transformações sociopolíticas de uma realidade mundial pós-Guerra Fria na década de 1990 (Hurrell, 1999) e de um contexto de interdependência internacional e a ascensão (e impacto) das OIs no sistema internacional (Held, 1991). Os novos atores do sistema internacional, por vezes não estatais, passam a influenciar as decisões domésticas e o meio internacional em si passa a fazer parte intrínseca do processo decisório interno, como é o caso dos regimes de governança. No caso da governança multinível, os níveis, escalas e jurisdições presentes (Hooghe e Marks, 2003) incorporam necessariamente o que é apresentado internacionalmente.

Em um contexto de destaque, como o caso da Austrália na proteção marinha e recifal, eventos internacionais como: o Ano Internacional do Recife, iniciado em 1997; a Convenção Sobre Diversidade Biológica (CBD) e a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável 2021-2030 são influentes naquilo que é feito internamente, muitas vezes de forma simultânea. Da mesma forma, iniciativas como a Rede Global de Monitoramento de Recifes de Coral (GCRMN) e o International Coral Reef Initiative (ICRI, sigla em inglês) fazem parte também das políticas de proteção recifal australianas, o que é perceptível nos relatórios enviados pelo país para o ICRI analisados neste trabalho.

Ademais, assim como alinhar os interesses de grupos internos distintos pode ser um desafio, o caso da dificuldade de coordenação de Hooghe e Marks (2003), manter suas políticas domésticas alinhadas com os anseios internacionais para um problema específico pode ser também desafiador. Embora seja fundadora do ICRI, e esse não seja um acordo juridicamente vinculativo, a Austrália é muitas vezes mencionada como central para os eventos e projetos associados à organização. Além disso, os relatórios para as Assembleias Gerais não são a única forma de comunicação entre o país e os membros da organização, o que leva a crer que existem muitas outras dinâmicas submersas na relação estabelecida entre o ICRI em si e a Austrália como precursora de muitas iniciativas de proteção recifal.

Muitos outros aspectos são interessantes e dignos de análises futuras sobre a atuação da Austrália na proteção recifal, o caso do *Reef Plan 2050*, por exemplo, é particularmente curioso visto que o Plano não só leva um longo tempo de consulta e planejamento para criação como sua implementação o faz ser passível de Planos adjacentes. O *2050 Water Quality Improvement Plan* e o *Reef 2050 Wetlands Strategy* podem ser entendidos como a concretização da necessidade de um olhar mais focado para questões mais latentes no momento em que são divulgados. O *Reef WQIP*, especificamente, é apresentado como sucessor de outros planos de melhoria da qualidade da água dos anos de 2003, 2009 e 2013, porém agora é anunciado como um Plano secundário a uma iniciativa maior e mais ampla que seria o *Reef Plan 2050*. Essas sutis modificações podem ser vistas como direcionamentos pontuais a um sistema coordenado de ações para a proteção recifal, assegurando que mais de uma frente seja incorporada e atendida de forma particular. Isso não necessariamente o livra de todas as dificuldades que possam surgir, como as citadas por Dale *et al.* (2018), mas pode facilitar a interação com essas.

O *Traditional Owner Implementation Plan* é outro caso particular que é apresentado, mas possui um contexto também digno de estudos posteriores. Como foi mencionado no primeiro capítulo, esse segmento do *Reef Plan 2050* é apresentado a partir do *Reef 2050 Traditional Owner Steering Group* e não do governo especificamente. Esse Plano não só sugere a incorporação de anseios da comunidade local e originária, os *Traditional Owners*, como também propõe modificações na visão de algumas áreas de trabalho para a proteção recifal. Embora esse seja um caso pontual, outras vezes durante a análise dos relatórios para as GMs do ICRI é possível identificar a citação de algumas iniciativas voltadas para esse escopo, as quais foram associadas como uma espécie de cooperação com a comunidade local.

O panorama do entendimento do conceito de governança, e de governança multinível especificamente, no qual esse trabalho se insere (Figura 4) é pensado não somente como uma

forma de enquadramento do caso do GBRMP em um conjunto de definições fixas, mas como uma das muitas janelas de interpretação de um caso tão singular. Como colocado por Day (2016) o GBRMP atualmente pode não ser a maior área protegida do mundo, embora já tenha sido, nem a mais antiga, todavia existem dinâmicas que ocorrem no interior da sua gestão e da sua estrutura ecossistêmica que a inserem como “norteadora” de AMPs modernas. Suas inúmeras particularidades (não retidas somente a esse exemplo específico, mas que fazem parte dele) podem ser vistos como pontos de destaque da AMP entre outras ao redor do globo. Alguns exemplos evidentes são o caso da gestão coordenada interjurisdicional e intergovernamental (Queensland e Governo Australiano), bem como o envolvimento da sociedade civil, seja este através de programas específicos ou através da inclusão mais objetiva no monitoramento do Recife como através do aplicativo *Eye on the Reef*.

Tendo isso em vista, as muitas condições que destacam a gestão do GBRMP e da GBR como um todo podem ser vistas como benéficas e norteadoras para o resto do mundo, ao mesmo tempo em que são também fontes de dificuldades funcionais no contexto interno da sua implementação e atuação. Como muitas outras dinâmicas e casos pertencentes ao âmbito das questões ambientais, o caso do GBRMP é complexo e interligado, sendo fonte de muitas possibilidades de estudos e análises específicas em áreas variadas.

Desse modo, este trabalho procurou sumarizar e interpretar alguns dos abundantes elementos que fazem parte da composição sociopolítica da gestão da Grande Barreira de Corais através do estudo de caso do Parque Marinho da Grande Barreira de Corais. Ademais, as investigações analisadas visam colaborar com o acervo de pesquisas sobre o caso específico da GBR e do GBRMP no Brasil, incentivando que novos trabalhos possam surgir ao longo dos anos. Em suma, é esperado que esta pesquisa possa contribuir para o estudo da Política Marinha, da proteção recifal e da área particular de Meio Ambiente e Relações Internacionais como um todo, ressaltando novos temas e perspectivas de análise, da mesma maneira que reforçando alguns já existentes.

REFERÊNCIAS

- AUSTRÁLIA. **Áreas Marinhas Protegidas por tipo no Estado e nas águas da Commonwealth (2022)**. DCCEEW, 2022.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Activities Guide (simplified version)**. 2015. Disponível em:<<https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/bitstream/11017/3847/2/GBRMP-GenericActivitiesGuide-Oct2015-HighRes.jpg>>. Acesso em: 25 set. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Eye on the Reef**. GBRMPA, 2022. Disponível em:<<https://www2.gbrmpa.gov.au/help/eye-on-the-reef>>. Acesso em: 29 set. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan – 20 years on**. Reef Authority, 2023. Disponível em:<<https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/bitstream/11017/4068/1/GBRMPA%2020%20Years%20of%20Zoning%20Report.pdf>>. Acesso em 25 set. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Mapa de Referência Geral da Grande Barreira de Corais**. 2012. Disponível em:<<https://elibrary.gbrmpa.gov.au/jspui/handle/11017/869>>. Acesso em: 25 set. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Reef facts**. GBRMPA, 2024. Disponível em:<<https://www2.gbrmpa.gov.au/learn/reef-facts>>. Acesso em: 17 mai. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS (GBRMPA). **Reef Guardians**. GBRMPA, 2022. Disponível em:<<https://www2.gbrmpa.gov.au/our-work/programs-and-projects/reef-guardians>>. Acesso em: 02 out. 2024.
- AUTORIDADE DO PARQUE MARINHO DA GRANDE BARREIRA DE CORAIS. **Our story**. GBRMPA, 2024. Disponível em:<<https://www2.gbrmpa.gov.au/about-us/our-story>>. Acesso em: 17 mai. 2024.
- BERKES, Fikret. Environmental Governance for the Anthropocene? Social-Ecological Systems, Resilience, and Collaborative Learning. **Sustainability**, v. 9, n. 7, 2017.
- BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.
- BRONDIZIO, Eduardo. OSTROM, Elinor. YOUNG, Oran R. Connectivity and the

Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 34, p. 253-278, 2009.

COCHRANE, Peter. The marine protected area estate in Australian (Commonwealth) waters. In: FITZSIMONS, James. WESCOTT, Geoff. **Big Bold and Blue: Lessons from Australia's Marine Protected Areas**, p. 45-63, 2016.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **Banco de dados colaborativo de áreas protegidas australianas (CAPAD): Sistema de Reservas Nacionais e Sistema Representativo Nacional de Áreas Marinhas Protegidas**. DCCEEW: Ramo de Dados e Análise Ambiental,, 2023

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **Reef 2050 Long-Term Sustainability Plan 2021–2025**. 2023.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. **Reef 2050 Public Consultation Summary Report 2021–2025**. 2021.

CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E CONSERVAÇÃO DA AUSTRÁLIA E DA NOVA ZELÂNDIA (ANZECC). **Guidelines for Establishing the National Representative System of Marine Protected Areas**. Conselho de Meio Ambiente e Conservação da Austrália e da Nova Zelândia, Força-Tarefa para Áreas Marinhas Protegidas. Camberra: Meio Ambiente Austrália, 1998.

CREIGHTON, Colin. WATERHOUSE, Jane. DAY, Jon C. BRODIE, Jon. Criteria for effective regional scale catchment to reef management: A case study of Australia's Great Barrier Reef. **Marine Pollution Bulletin**, v. 173, p. 1-11, 2021.

DALE, Allan. *et al.* Avoiding Implementation Failure in the Catchment Landscapes: A Case Study in Governance of the Great Barrier Reef. **Environmental Management**, v. 62, p. 70-81, 2018.

DALE, Allan. *et al.* A method for risk analysis across governance systems: a Great Barrier Reef case study. **Environmental Research Letters**, v. 8, 2013.

DAY, J. *et al.* **Guidelines for applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**. Gland, Switzerland: IUCN, 2012

DAY, J. Marine Spatial Planning (MSP) – one of the fundamental tools to help achieve effective marine conservation in the Great Barrier Reef. In: Hassan, D Kuokkanen, T and Soininen, N (eds). **Marine Spatial Planning and International law: A Transboundary Perspective**, Earthscan, 2015, pp. 101-131.

DAY, Jon. The Great Barrier Reef Marine Park: the grandfather of modern MPAs. In: FITZSIMONS, James. WESCOTT, Geoff. **Big Bold and Blue: Lessons from Australia's Marine Protected Areas**, p. 45-63, 2016.

DCEEW. **Reef watch: Reef 2050 Plan (Lista de reprodução)**. Youtube, 2017. Disponível em: <<https://youtube.com/playlist?list=PLdBE4plIXjZEJrPU3uFEa6W8-kUq0Tavx&si=fqDfQTxxpLVBJ3Xc>>. Acesso em: 27. mai. 2024.

DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS DA CIÊNCIA DOS OCEANOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2021-2030). **Quem somos: A Década dos Oceanos em poucas palavras**. Ocean Decade, [201x]. Disponível em: <<https://oceandecade.org/pt/who-we-are/>> Acesso em: 24 mai. 2024.

DEPARTAMENTO DE MEIO AMBIENTE, CIÊNCIA E INOVAÇÃO DE QUEENSLAND. **Reef 2050 Wetlands Strategy**. *WetlandInfo*, 2024. Disponível em: <<https://wetlandinfo.des.qld.gov.au/wetlands/management/legislation-update/great-barrier-reef/>>. Acesso em 28 mai. 2024.

DEPARTMENT OF CLIMATE CHANGE, ENERGY, THE ENVIRONMENT AND WATER. **Collaborative Australian Protected Areas Database (CAPAD) 2022**. DCCEW, 2024. Disponível em: <<https://www.dcceew.gov.au/environment/land/nrs/science/capad/2022>>. Acesso em: 08. out. 2024.

DEPARTMENT OF CLIMATE CHANGE, ENERGY, THE ENVIRONMENT AND WATER. **Developing the plan**. DCCEW, 2024. Disponível em: <<https://www.dcceew.gov.au/parks-heritage/great-barrier-reef/protecting/reef-2050-plan/developing#developing-the-first-2050-plan>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

DIERSSEN, Heidi M. THEBERGE JR., Albert E. Bathymetry: Assessing Methods. **Encyclopedia of Natural Resources**, 2014.

EVANS *et al.* Keeping the 'Great' in the Great Barrier Reef: large-scale governance of the Great Barrier Reef Marine Park. **International Journal of the Commons**, v. 8, n. 2, pp. 396-427, 2014.

GAME, Edward. et al. Planning for persistence in marine reserves: a question of catastrophic importance. **Ecological Applications**, v. 18, n. 3, p. 670-680, 2008.

GCRMN Implementation and Governance Plan. **GCRMN Implementation and Governance Plan**. International Coral Reef Initiative (ICRI), 2019. Disponível em: <<https://www.gcrmn.net/about-gcrmn/igp>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

GLOBAL CORAL REEF MONITORING NETWORK (GCRMN). About. Global Coral Reef Monitoring Network (GCRMN), 2022. Disponível em: <<https://gcrmn.net/about-gcrmn/>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

GREAT BARRIER REEF MARINE PARK AUTHORITY, AUSTRALIAN INSTITUTE OF MARINE SCIENCE, CSIRO. **Reef snapshot: Summer 2023-24.** Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority, 2024.

GREAT BARRIER REEF TRADITIONAL CUSTODIANS. **Heart of the Reef – A Call for Healing.** Great Barrier Reef Foundation, 2021. Disponível em: <<https://www.barrierreef.org/news/healing-country/heart-of-the-reef-a-call-for-healing>>. Acesso em: 27 set. 2024.

GRUPO TÉCNICO PROVISÓRIO DE REGIONALIZAÇÃO MARINHA E COSTEIRA PARA A AUSTRÁLIA. **Interim Marine and Coastal Regionalisation for Australia: an ecosystem-based classification for marine and coastal environments.** Canberra: Commonwealth Department of the Environment, *version 3.3*, 1998.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, n. 23, 1991.

HELD, David. Democracy and the New International Order. In: ARCHIBUGI, Daniele. HELD, David. **Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order.** Bodmin: Polity Press, 1995.

HOEGH-GULDBERG, Ove. Climate change, coral bleaching and the future of the world's coral reefs. **Mar. Freshwater Res**, v. 50, p. 839-866, 1999.

HOOGHE, Liesbet. MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, vol. 97, n. 2, 2003.

HOOGHE, Liesbet. MARKS, Gary. A postfunctionalist theory of multilevel governance. **The British Journal of Politics and International Relations**, p. 1-7, 2020

HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. **Lua Nova**, v. 46, 1999.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **About.** ICRI Forum, [s.l.], [s.d.]. Disponível na internet em: <<https://icriforum.org/about/>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **Call To Action.** International Coral Reef Initiative, 1995. Disponível em: <https://icriforum.org/wp-content/uploads/2019/12/call_action.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **Framework For Action.** International Coral Reef Initiative, 1995. Disponível

em:<https://icriforum.org/wp-content/uploads/2019/12/framework_action.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **International Year of the Reef (IYOR)**. ICRI Forum, [s.l.], [s.d.]. Disponível na internet em: <<https://icriforum.org/international-year-of-the-reef/>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE (ICRI). **Member’s report on activities related to ICRI: 31st General Meeting**. Australia: GBRMPA, 2016. Disponível em:<<https://icriforum.org/documents/gbrmpa-australia-report-to-the-31st-icri-general-meeting/>>. Acesso em: 02. out. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE (ICRI). **Member’s report on activities related to ICRI: 32nd General Meeting**. Australia: GBRMPA, 2017. Disponível em:<<https://icriforum.org/documents/australia-gbrmpa-report-to-the-32nd-icri-general-meeting/>>. Acesso em: 02. out. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE (ICRI). **Member’s report on activities related to ICRI: 33rd General Meeting**. Australia: GBRMPA, 2018. Disponível em:<<https://icriforum.org/documents/australia-report-to-the-33th-icri-general-meeting/>>. Acesso em: 02. out. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE (ICRI). **Member’s report on activities related to ICRI: 37th General Meeting**. Australia: GBRMPA, 2023. Disponível em:<<https://icriforum.org/documents/australia-report-to-the-37th-icri-general-meeting/>>. Acesso em: 02. out. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE (ICRI). **Member’s report on activities related to ICRI: 38th General Meeting**. Australia: GBRMPA, 2024. Disponível em:<<https://icriforum.org/documents/australia-icri38gm/>>. Acesso em: 02. out. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **Recommendation designating 2018 as the third International Year of the Reef**. França: ICRI General Meeting, 2016.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **Resolution on the “Continuing Call to Action” and “Framework for Action 2013”**. International Coral Reef Initiative, 2013. Disponível em: <https://icriforum.org/wp-content/uploads/2019/12/ICRIGM28-Resolution_C2A_FFA.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2024.

INTERNATIONAL CORAL REEF INITIATIVE. **Resolution to Designate 2008 as the International Year of the Reef**. México: ICRI General Meeting, 2006.

INTERNATIONAL PARTNERSHIP FOR BLUE CARBON. **Fact Sheet: What is blue carbon and why is it important?**. Blue Carbon Partnership, 2021. Disponível em: <<https://bluecarbonpartnership.org/about-blue-carbon/>>. Acesso em: 13 mai. 2024.

KEOHANE, Robert. Global governance and legitimacy. **Review of International Political Economy**, v. 18, p. 99-109, 2011.

MCFIELD, Melanie. Impacts of Climate Change on Coral in the Coastal and Marine Environments of Caribbean Small Island Developing States (SIDS). **Caribbean Marine Climate Change Report Card: Science Review**, p.52-59, 2017. Disponível em:<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81caf240f0b62305b90d53/6._Coral.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2024.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. A Década da Ciência Oceânica, 2020. Disponível em: <<https://ciencianomar.mctic.gov.br/decada-pesquisa-oceanica-brasil/>>. Acesso em 24 mai, 2024.

MORRISON, Tiffany H. Evolving polycentric governance of the Great Barrier Reef. **PNAS**, v. 114, n. 15, 2017.

NASA. **Great Barrier Reef Near Whitsunday Islands**. NASA, 2016. Disponível em:<<https://www.nasa.gov/image-article/great-barrier-reef-near-whitsunday-islands/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

NOAA. **How does climate change affect coral reefs?**. National Ocean Service, jan. 2023 Disponível em: <<https://oceanservice.noaa.gov/facts/coralreef-climate.html#transcript>>. Acesso em: 16 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **World Heritage List**. WHC UNESCO, [s.l.], [s.d.]. Disponível na internet em:<<https://whc.unesco.org/en/list/>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

PRATCHETT, Morgan *et al.* Australia's Great Barrier Reef. In: SHEPPARD, Charles (ed.). **World Seas: An Environmental Evaluation**. 2.ed., p. 333-362, 2019.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **Department Of Environment, Science And Innovation Reef 2050 Wetlands Strategy: A strategy to manage wetlands in the Great Barrier Reef and its catchments**. Brisbane: Queensland Wetlands Program, 2023.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **Protecting our dugongs of the Great Barrier Reef**. Down to Earth Blog, 2024. Disponível em:<<https://www.desi.qld.gov.au/our-department/news-media/down-to-earth/protecting-our-dugongs-of-the-great-barrier-reef>>. Acesso em: 25 set. 2024.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **Reef 2050 Water Quality Improvement Plan investments**. Queensland Government, [s.d.]. Disponível

em:<https://www.reefplan.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/46117/reef-2050-wqip-investment.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **The plan**. Queensland Government, 2024. Disponível em:<<https://www.reefplan.qld.gov.au/water-quality-and-the-reef/the-plan>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

REEF 2050 TRADITIONAL OWNER STEERING GROUP. **Traditional Owner Implementation Plan**. Reef 2050 Traditional Owner Steering Group, 2022.

ROSENAU, James. Governance in the Twenty-first Century. **Global Governance**, v. 1, p-13-43, 1995.

SEA Country. The University of Adelaide, [s.d.]. Disponível em:<<https://storymaps.arcgis.com/stories/4a5c0beda383452889d5c0b37bf9d539>>. Acesso em: 27 set. 2024.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Convenção sobre Diversidade Biológica: texto e anexos**. Programa das Nações Unidas para o Ambiente, 2011.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Priority Actions to Achieve Aichi Biodiversity Target 10 for Coral Reefs and Closely Associated Ecosystems**. Montreal: Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 2015.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets**. Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, 2010.

SETOR. In: Michaelis On-line. Editora Melhoramentos, 2015. Disponível em:<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/creditos/>>. Acesso em: 24 mai. 2024.

SOUTER, David. PLANES, Serge. WICQUART, Jérémy. LOGAN, Murray. OBURA, David. STAUB, Francis. (eds). **Status of coral reefs of the world: 2020 report**. Global Coral Reef Monitoring Network (GCRMN) and International Coral Reef Initiative (ICRI), 2021. Disponível em:<gcrmn.net/2020-report>. Acesso em: 15 mai. 2024.

STATE OF QUEENSLAND. **Reef 2050 Water Quality Improvement Plan**. State of Queensland, 2018. Disponível em:<https://www.reefplan.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0017/46115/reef-2050-water-quality-improvement-plan-2017-22.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024.

STAUB, F. CHHAY, L. (eds.). **International Year of the Reef 2008: The Year in Review**. International Coral Reef Initiative, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. **História da União Europeia 1945-59. [s.d.]**. Disponível na Internet em: <endereço>. Acesso em: 23 jun 2024.

WÄLTI, Sonja. Multi- level environmental governance. In: ENDERLEIN, Henrik. WÄLTI, Sonja. ZÜRN, Michael. **Handbook on Multi-level Governance**. p. 411-422, 2010.

WHAT is seagrass?. Great Barrier Reef Foundation, 2021. Disponível em:<<https://www.barrierreef.org/news/explainers/what-is-seagrass-great-barrier-reef>>. Acesso em: 25 set. 2024.

ZÜRN, Michael. Global governance as multi-level governance. In: ENDERLEIN, Henrik. WÄLTI, Sonja. ZÜRN, Michael. **Handbook on Multi-level Governance**. p. 80-99, 2010.