

.UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALAN HENRIQUE DA CUNHA GOMES

O COMBATE À POLUIÇÃO POR PLÁSTICO NOS OCEANOS: DA FORMAÇÃO DE
AGENDA ÀS NEGOCIAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ACORDO
INTERNACIONAL

JOÃO PESSOA
2023

ALAN HENRIQUE DA CUNHA GOMES

O COMBATE À POLUIÇÃO POR PLÁSTICO NOS OCEANOS: DA FORMAÇÃO DE
AGENDA ÀS NEGOCIAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ACORDO
INTERNACIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Relações Internacionais do Centro de
Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como requisito parcial para obtenção do
Título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof^{fa} Dr^a Elia Elisa Cia Alves

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G633c Gomes, Alan Henrique da Cunha.

O combate à poluição por plástico nos oceanos: da formação de agenda às negociações para a construção de um acordo internacional / Alan Henrique da Cunha Gomes.

- João Pessoa, 2023.

63 f.

Orientação: Elia Elisa Cia Alves.

TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Poluição marinha. 2. Plásticos. 3. Formação de agenda. 4. Governança ambiental. I. Alves, Elia Elisa Cia. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

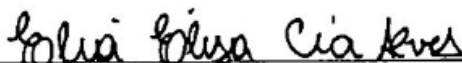
ALAN HENRIQUE DA CUNHA GOMES

**O COMBATE À POLUIÇÃO POR PLÁSTICO NOS OCEANOS: DA FORMAÇÃO
DE AGENDA ÀS NEGOCIAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ACORDO
INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Relações Internacionais do Centro
de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como requisito parcial para obtenção do Título
de bacharel (a) em Relações Internacionais.

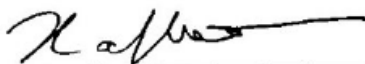
Aprovado(a) em, 27 de Outubro de 2023

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Elia Elisa Cia Alves – (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE



Profa. Dra. Xaman Korai Pinheiro Minillo
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

*Às minhas queridas avós Eunice e Raquel
(in memoriam), que ainda na minha
infância me ensinaram o significado
de cuidado e afeto.*

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui é um sonho concretizado e um ciclo maravilhoso que se encerra. Começo meus agradecimentos, primeiramente, a Deus. Sua misericórdia e presença divina na minha vida e na minha trajetória se materializam em cada momento, dia após dia, em tudo que sou e que faço.

A Madelon Mendes (mainha) e Gilberto Gomes (painho) por me proporcionarem tudo. Por todo o investimento de tempo, amor e recursos, que me abriram inúmeras portas e permitiram que eu pudesse ter acesso a uma educação de qualidade, conforto e dedicação total aos estudos. Infelizmente no Brasil, isso ainda é privilégio de poucos e eu me considero imensamente privilegiado. Obrigado por terem sido pais tão excepcionais e presentes, ainda que meu caminho não tenha me permitido ser um filho totalmente presente. A jornada até aqui jamais teria se materializado sem vocês, espero um dia ser capaz de retribuir por tanto.

À minha família, estendo meus agradecimentos. Primos, primas e tias que, mesmo distantes, tanto torcem por mim e que vibram com minhas conquistas, meu muito obrigado, de coração.

À minha orientadora, professora Elia, pelas valiosíssimas contribuições a esse trabalho e à minha formação. Sou grato pela confiança, tempo e atenção depositados em mim, obrigado por ter me mantido motivado. A sra. é um exemplo de professora e servidora pública do ensino superior a ser seguido, seu trabalho e conhecimento me inspiram muito. Estendo também meus agradecimentos aos demais professores do corpo docente do Departamento de Relações Internacionais e técnicos administrativos da UFPB, assim como também ao corpo discente por sempre elevar incessantemente o patamar do nosso curso (e por todas as festas também, é claro).

Às minhas queridas amigas da faculdade, Ana Julieta Lacet, Ana Polliny, Ellen Oliveira, Isabela Regina, Isabella Kettully, Jade Abreu e Julia Stefany. Por dividirem comigo os prazeres e as angústias de se estar longe de casa para estudar. Pelo companheirismo ao longo desses anos de graduação e por nos encorajarmos sempre. Pelas fofocas. Por nos mantermos firmes nas ocasiões boas e ruins, seja nos momentos de estudo ou de curtidão. Sei que agora o sentimento de incerteza é

unânime entre nós e não sabemos daqui pra frente, mas levo comigo nossas melhores lembranças. Sou verdadeiramente grato por ter tido vocês na minha vida e na minha trajetória acadêmica.

À minha amiga de infância e hoje companheira de apartamento, Clara Alvino. Entre faxinas e reformas, altos e baixos, agradeço pelo enfrentamento compartilhado das dificuldades de se morar só. Por todos os conselhos, conversas, mas principalmente, escutas. Estendo meus agradecimentos também a seus pais, Simone e Fernando, pela parceria e confiança ao longo desses anos.

Às amigas de longa data do colégio, Brenda Vieira, Eloiza Vitoria, Leticia Lopes e Nathália Tosetto. Obrigado por permanecerem. Embora sigamos nossos caminhos distantes na maior parte do tempo, sei que é verdadeiro e recíproco o sentimento de torcida, amor e companheirismo que temos.

Aos colegas de trabalho com quem convivi e amigos que fiz no IBGE (que são inúmeros, logo impossível citar nome por nome) nesse último ano, especialmente os do Posto de Coleta Sul 2, que me acompanharam durante parte da escrita deste trabalho. A jornada dupla de estudar e trabalhar não foi fácil, mas certamente vocês a tornaram menos exaustiva e a fizeram ser mais leve. Agradeço demais por toda experiência e aprendizado.

Por fim, agradeço àqueles que porventura não consegui citar e a você que está lendo este trabalho. Espero que o conteúdo aqui desenvolvido lhe seja útil e instigante, para melhor compreender as relações internacionais. Muito obrigado!

*“Desigualdade rima com hipocrisia
Não tem verso nem poesia
que console o cantador
A natureza na fumaça se mistura
Morre a criatura e o planeta sente a dor
Boi com sede bebe lama
Barriga seca não dá sono
Eu não sou dono do mundo
Mas tenho culpa porque sou filho do dono”*

(Petrúcio Amorim)

RESUMO

O presente trabalho visa destrinchar como a temática da poluição marinha tem sido tratada internacionalmente na ótica estatal desde a década de 1970 nos marcos políticos-regulatórios e contextualizar o problema dos plásticos nos oceanos até chegar à convocação internacional, no âmbito do UNEP, para negociações de um instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre o tema. Nesse sentido, apresenta-se um panorama histórico e político-regulatório para contextualizar a poluição e o problema dos plásticos nos oceanos, de maneira a revelar a complexidade do tema para o campo de estudos das relações internacionais enquanto questão de governança de recursos comuns e uma problemática de ação coletiva. Para tanto, realizou-se um rastreamento de processo da formação de agenda até chegar à convocação internacional, associado à análise documental dos tratados e convenções pertinentes. Posteriormente, foi verificado, através da literatura e do aporte teórico escolhido, as implicações da inserção do problema do plástico na agenda ambiental internacional e o estágio das negociações.

Palavras-chave: Poluição Marinha. Plásticos. Formação de Agenda. Governança Ambiental.

ABSTRACT

The present study aims to analyze how the issue of marine pollution has been treated internationally from a state perspective since the 1970s in political-regulatory frameworks and contextualize the problem of plastics in the oceans until reaching the international call, within the scope of UNEP, for negotiations on a legally binding international instrument on the subject. In this regard, it provides a historical and political-regulatory overview to contextualize marine pollution and the issue of plastics in the oceans, revealing the complexity of this subject within the field of international relations as a matter of common resource governance and a collective action problem. To this end, a process tracking was carried out from the formation of the agenda until reaching the international call, associated with the documentary analysis of the relevant treaties and conventions.. Subsequently, the implications of incorporating the issue of plastics into the international environmental agenda and the status of the negotiations were assessed through relevant literature and the chosen theoretical framework.

.

Keywords: Marine Pollution. Plastics. Agenda Formation. Environmental Governance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPA	Bisfenol A
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
EPR	Extended producer responsibility
EPS	Poliestireno expandido
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
IKHAPP	International Knowledge Hub Against Plastic Pollution
IMO	Organização Marítima Internacional
INC	Comitê de Negociação Intergovernamental
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
Km ²	Quilômetro quadrado
MARPOL	Convenção para a Prevenção da Poluição Causada por Navios
MEAs	Acordos ambientais multilaterais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Polietileno
PET	Tereftalato de polietileno
PIC	Prior Informed Consent
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POPs	Poluentes Orgânicos Persistentes
PP	Polipropileno
PS	Poliestireno
PUR	Poliuretano
PVC	Cloreto de polivinila
RI	Relações Internacionais
RoP	Rules of procedure
UNEA	United Nations Environmental Assembly
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – O modelo de Kingdon.....	25
FIGURA 2 – Consumo de embalagens de plástico por % do total de plástico consumido, e por tipo de polímero (2002-2014).....	29
FIGURA 3 – Distribuição global de microplásticos.....	30
FIGURA 4 – Número de tratados e outros dispositivos internacionais instituídos que fazem menção à 'poluição marinha'.....	32
FIGURA 5 – Iniciativas globais e regionais de combate à poluição plástica.....	40
QUADRO 1 – Cronograma de negociações no âmbito da ONU acerca da elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre a poluição plástica.....	06

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Capítulo 1 - Governança ambiental pela ótica neoinstitucionalista e o processo de formação de agenda.....	18
1.1 A governança ambiental global no neoinstitucionalismo.....	18
1.2 Processo de formação de agenda.....	23
Capítulo 2 - Panorama histórico e político-regulatório da poluição nos oceanos.....	28
2.1 A situação dos plásticos como contaminantes marinhos.....	28
2.2 A poluição marinha nos marcos político-regulatórios internacionais.....	31
Capítulo 3 - Process tracing da evolução da agenda internacional para a poluição plástica.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	52
ANEXO A – PRODUÇÃO GLOBAL DO PLÁSTICO EM MILHÕES DE TONELADAS (2013).....	62
ANEXO B – METAS DE ODS RELACIONADOS AO LIXO MARINHO.....	63
ANEXO C – TRÁFEGO DE RESÍDUOS PLÁSTICOS SOB A CONVENÇÃO DE BASILEIA.....	64

INTRODUÇÃO

A Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA, acrônimo em inglês), em março de 2022, reconhecendo que a poluição plástica, em ambientes marinhos e outros, pode ser de natureza transfronteiriça e precisa ser combatida, convocou um comitê de negociação intergovernamental para desenvolver um instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre o tema, ambicionando concluí-lo até o fim de 2024 (UNEP, 2022). Levando em conta uma abordagem ampla que considera todo o ciclo de vida do plástico e reconhecendo, ainda, que cada país tem competência para compreender o problema a partir de suas próprias circunstâncias e *stakeholders* relacionados ao combate da poluição plástica, esta decisão seguiu-se de uma preocupação crescente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, na sigla em inglês) sobre este desafio e de esforços na tentativa de construir um consenso entre os atores sobre como enfrentá-lo a nível global.

Os mares se configuram como um importante agente na vida dos indivíduos e dos grupos sociais, tanto influenciando o comportamento das atividades humanas, quanto sendo influenciado por elas. Defendendo uma concepção socioecológica do oceano, isto é, na qual os componentes ecológicos e sociais estão acoplados e não podem ser efetivamente separados, Bombana *et al* (2021) pontuam que, desde a Revolução Industrial, as mudanças acarretadas pelas atividades humanas têm sido mais rápidas, complexas e intensas, alcançando uma escala planetária. Hodiernamente, no contexto do *Antropoceno*, conceito desenvolvido pelo biólogo Eugene F. Stoermer e retomado e popularizado pelo químico holandês Paul Josef Crutzen para compreender a influência humana sobre o meio ambiente (Crutzen, Stoermer, 2000), a relevância do mar se faz ainda mais presente, à medida que os mais variados problemas, seja da esfera política, biológica ou de segurança, se mostram urgentes.

Tal qual muitos outros contaminantes (como gases do efeito de estufa e substâncias que destroem a camada de ozônio), o plástico não está limitado pelas fronteiras nacionais, porque migra através de correntes de água e de ar e deposita-se nos sedimentos bentônicos (Borrelle *et al*, 2017). Desde a década de

1970, a taxa de produção de plástico cresceu mais rapidamente do que a de qualquer outro material (UNEP, 2023) e, somente no Século 21, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a produção de plástico dobrou de 234 para 460 milhões de toneladas entre os anos 2000 e 2019 (OECD, 2021). Pelo menos 14 milhões de toneladas de plástico acabam nos oceanos todos os anos, sendo este o tipo de lixo mais abundante atualmente, constituindo 80% de todos os detritos marinhos encontrados desde as águas superficiais até aos sedimentos do fundo do mar (IUCN, 2021).

Embora as discussões sobre o mar nas relações internacionais sejam bem anteriores ao mais abrangente dispositivo internacional sobre os oceanos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), adotada em 1982, e à Conferência de Estocolmo (1972), foi na década de 1970 que a temática, juntamente com outros temas correlatos de meio ambiente e sustentabilidade, foi colocada em pauta nos fóruns e organizações internacionais. Também prevista na Agenda 2030, lançada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a poluição dos oceanos é abordada de maneira específica no objetivo de desenvolvimento sustentável nº 14 (ODS 14), intitulado “Vida na Água”, o qual versa sobre a conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (ONU Brasil, 2022). Criado especificamente para tratar da sustentabilidade oceânica, conjuntamente com outros objetivos de mudanças climáticas e de consumo e produção responsáveis, por exemplo, o ODS 14, que se divide em 7 metas e mais 3 itens, logo em seu primeiro tópico discute sobre reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos.

O lixo nos oceanos é o causador de danos físicos à vida marinha por emaranhamento, pesca fantasma e ingestão, para além do seu teor, muitas vezes, tóxico à fauna, flora e também aos seres humanos (Campanale *et al.*, 2020). É estimado que cerca de três quartos do lixo marinho são compostos de plástico, e até 12,7 milhões de toneladas de resíduos plásticos entram no oceano todos os anos (UNEP, 2022).

Vale salientar que não somente o oceano é afetado por esses problemas: mais de 1000 rios são responsáveis por 80% das emissões globais de plástico ribeirinho (Meijer *et al.*, 2021). Além disso, o mar representa um componente vital do

sistema climático global e um regulador ambiental que influencia, de forma direta e indireta, os demais ecossistemas da biosfera e de maneira significativa as mudanças climáticas (Galland; Harrould-Kolieb; Herr, 2012), configurando-se como uma problemática mais que urgente de ser debatida e solucionada.

Ao Brasil, enquanto Estado-parte da CNUDM e detentor de uma costa de 8.500 km e águas jurisdicionais com cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, a temática mostra-se ainda mais sensível. Para além da CNUDM, há um emaranhado de regras e normativas nacionais e internacionais, relacionados à gestão e governança do oceano e zona costeira por parte dos ministérios e organizações do país (Bombana *et al.*, 2021). Diante dessa complexidade, o presente trabalho visa destrinchar como a temática da poluição marinha tem sido tratada internacionalmente na ótica estatal desde a década de 1970 nos marcos políticos-regulatórios e contextualizar o problema dos plásticos nos oceanos até chegar à convocação internacional, no âmbito do UNEP, para negociações de um instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre o tema.

Como objetivos específicos, têm-se: identificar e organizar os conceitos de governança ambiental sob a perspectiva teórica neoinstitucionalista, com um foco para a ideia de formação de agenda; investigar os marcos políticos-regulatórios internacionais e como o tema da poluição marinha tem sido tratado na ótica estatal a partir da década de 1970; conceituar o problema dos plásticos como contaminantes do ambiente marinho e analisá-lo na agenda ambiental internacional através da análise de *process tracing* (rastreamento de processo). Assim, a metodologia é um estudo de caso, de abordagem qualitativa, com técnica de rastreamento de processo (*process tracing*).

Minayo (2004) aponta que o caráter qualitativo da pesquisa proporciona compreensão em profundidade do contexto do problema, sendo um método indutivo por excelência para entender por que o indivíduo age como age, pensa como pensa ou sente como sente. A revisão da bibliografia foi feita através de buscas nas plataformas acadêmicas *Google Acadêmico* e *Scopus*, utilizando os seguintes descritores: poluição marinha; poluição nos oceanos; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14;

governança marinha; poluição plástica; agenda internacional. Foram considerados trabalhos em inglês e português.

De forma complementar, o trabalho se sustentará também em uma análise manual de conteúdo de documentos oficiais, a saber, os textos das seguintes convenções e acordos internacionais: 1) a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL); 2) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; 3) a Convenção de Londres; 4) a Convenção de Basileia e a Convenção de Estocolmo. Para identificá-los, utilizou-se, além da pesquisa bibliográfica, a plataforma *Ecolex*, um portal sobre legislação ambiental que reúne tratados, decisões, jurisprudência etc, com a finalidade de buscar e selecionar os marcos políticos-regulatórios a serem discutidos, de forma a cumprir um dos objetivos do trabalho. À vista disso, a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Lüdke; André, 1986).

Por fim, outro sustentáculo metodológico do trabalho consiste em realizar um estudo de caso do tipo *process tracing*. Steiner (2011) ressalta o estudo de caso como uma metodologia usada com bastante frequência nas pesquisas ligadas à política ambiental e comum na investigação dentro da Ciência Política de modo geral. Waldner (2012) conceitua o *process tracing* como um modo de inferência causal baseado na concatenação, não na covariação, que utiliza um desenho de pesquisa longitudinal cujos dados consistem em uma sequência de eventos (atos individuais e coletivos ou mudanças de estado) representados por observações não padronizadas extraídas de uma única análise não regular. De forma também análoga à concepção de Maggetti *et al* (2012) de que a ideia do rastreamento do processo é identificar e diminuir a cadeia causal que conecta variáveis independentes e dependentes e examinar cada sequência em detalhes, buscar-se-á, com esse método, averiguar os mecanismos de inserção da discussão de um acordo sobre o plástico na agenda internacional. Notadamente, uma tipologia do estudo de caso, além do seu caráter descritivo, o *process tracing* pode assumir tanto fins dedutivos, de teste de teoria, quanto indutivos, para formular teorias. A respeito de suas contribuições para o campo de estudo das relações internacionais

(RI), Henriques, Leite e Teixeira Júnior (2015) pontuam que, embora ainda pouco presente no Brasil, o método vem sendo amplamente utilizado no exterior, em particular como ferramenta de pesquisa auxiliar e alia duas características antes em disputa no debate metodológico da disciplina: inferências a partir de processos históricos (interpretativismo) e rigor metodológico na busca de causalidade (explicação).

Ademais, o trabalho estruturar-se-á em três capítulos, sendo eles: Governança ambiental pela ótica neoinstitucionalista e o processo de formação de agenda; Panorama histórico e político-regulatório da poluição nos oceanos; e A agenda internacional para um regime de poluição plástica. O primeiro capítulo visa introduzir a abordagem teórico-conceitual do campo das RI adotada na presente investigação, o neoinstitucionalismo, e trazer concepções da governança ambiental e da formação de agenda sob a perspectiva dessa teoria. O segundo capítulo busca investigar como o tema da poluição marinha tem sido tratado no âmbito do marco político-regulatório internacional por meio de um panorama histórico sustentado pela análise documental. Por fim, o terceiro capítulo almeja por meio de um rastreamento de processo identificar e conectar aspectos verificados hodiernamente na agenda internacional para a poluição plástica nos oceanos.

Capítulo 1 - Governança ambiental pela ótica neoinstitucionalista e o processo de formação de agenda

1.1 A governança ambiental global no neoinstitucionalismo

O mar, enquanto patrimônio da humanidade, numa visão utilitarista da natureza e racional das relações internacionais, representa um recurso que na literatura é conhecido como bem comum, isto é, recursos que não possuem exclusão de acesso e por isso podem ser utilizados ao mesmo tempo pelos indivíduos sem necessariamente prejudicar a qualidade de serviço do bem (Alves, 2020). Por conta dessa natureza, Garrett Hardin (1968) vislumbrou uma possível tragédia no uso compartilhado desse tipo de recurso, uma vez que, por conta da ausência de controle ou regras de acesso indivíduos teriam incentivos para buscar o máximo do usufruto do bem de maneira desordenada até satisfazer seus interesses na lógica “max-min” (maximizar os ganhos com o mínimo de perda). Assim, esse processo levaria ao esgotamento do bem, de modo que seu uso racional resultaria em sua exaustão, já que não haveria restrição de acesso, como é o caso dos oceanos.

Na perspectiva de Mancur Olson (1965), tal tragédia configuraria um problema de ação coletiva, ressaltando a problemática de coordenação de grupos com vários atores não conseguirem alcançar seus objetivos (a menos no caso de poucos atores ou coerção), permitindo a existência de caronas, isto é, atores que não poderiam ser excluídos do usufruto do bem e, mesmo usufruindo, não seriam obrigados a contribuir para fornecer e manter o bem, fomentando que outros participantes façam o mesmo

Nessa discussão do uso dos bens comuns, Elinor Ostrom (1990) contribuiu no sentido de questionar tais visões, uma vez que constatou que incentivos e instituições podem coevoluir de uma forma que se permita a gestão sustentável de recursos comuns, através de uma variedade de esforços a nível nacional, regional e local, numa abordagem policêntrica, de maneira a superar os pressupostos de anarquia e falta de *enforcement* (ausência de um poder ou organização que detenha o monopólio da força).

Empregando a análise dos autores no contexto da poluição marinha, observa-se que a solução para o depósito de resíduos das atividades humanas nos oceanos e no fundo marinho e a consequente contaminação dos ecossistemas, configurados como problemas de ação coletiva, perpassaria, então, pela necessidade de coordenação no âmbito do sistema internacional¹.

Ao se debater sobre governança ambiental nas relações internacionais faz-se necessária uma discussão conceitual sobre as principais concepções aqui trazidas e o arcabouço teórico utilizado. Assim, a medida que as discussões sobre a poluição no ambiente marinho avançam e as preocupações na seara internacional em relação ao meio ambiente ganham força na década de 1970, parte da literatura que fornece apoio à temática aqui abordada se encontra no neoinstitucionalismo, corrente teórica que, concomitantemente, também recebe destaque e enfoque no mesmo período.

Robert Keohane e Joseph Nye (1977), em *Power and Interdependence*, pontuam a crescente e relevante dependência mútua no sistema internacional entre os atores, através dos chamados efeitos recíprocos. Tais efeitos se manifestariam nas mais diversas formas, seja pelo fluxo de dinheiro ou pessoas, segurança, bens comuns globais, meio-ambiente etc. Assim, buscando ressaltar a importância da coordenação entre os novos atores, processos e temas no sistema internacional, tais autores, propondo alguns enquadramentos analíticos, reinserem a dinâmica da cooperação nas RI, a medida que nos anos 1970 ocorrem fenômenos significativos que emergiram no capitalismo mundial, relacionados ao fim do padrão Bretton Woods, às novas tecnologias da informação e à globalização.

A chamada condição de interdependência complexa advogada por essa corrente teórica, além de caracterizar o sistema internacional, tornaria os Estados nacionais, cada vez mais sensíveis e vulneráveis a acontecimentos noutros países e menos autônomos e capazes no sistema internacional. Assim, a cooperação internacional, buscando vantagens mútuas, seria desejável, e possível, para essa teoria, em contraposição aos ganhos relativos defendidos pela abordagem realista. Para além disso, Keohane (1984), em *After Hegemony*, pontua que é possível

¹ Raymond Aron (1962) descreve o sistema internacional como sendo um conjunto coletivo de atores competitivos, e oligopolístico, no sentido de representar um espaço onde poucos atores detêm grande poder e influência sobre os demais.

formular uma cooperação não-hegemônica entre os atores, através de regimes internacionais, sob os argumentos de interesses compartilhados (que difere do pressuposto da harmonia de interesses da teoria liberal clássica, mas advém dela) e das interações contínuas no sistema político internacional, ilustrada pelo Dilema do Prisioneiro² e pela teoria dos jogos.

Kenneth Abbott (1998), outro expoente do institucionalismo neoliberal, ao desenvolver a explicação do porquê os Estados agem através de instituições governamentais formais, pontua que as organizações intergovernamentais (OIGs) funcionam como espaços centralizados das atividades e discussões do sistema internacional e servem como um aparato administrativo de apoio às questões coletivas, como os bens comuns globais, por exemplo.

De forma complementar, Keohane e Martin (1995) pontuam que organizações e regimes internacionais representam pontos focais construídos no âmbito da política global, principalmente em temáticas que envolvem dilemas de ação coletiva. Keohane e Nye (2000) salientam de maneira explícita o papel e a importância das instituições internacionais, que provêm e produzem padrões aceitáveis de comportamento, na construção da governança e a expectativa que ela permaneça centrada no Estado-nação. Dessa maneira, diante do surgimento de novos poderes e problemas globais no sistema, a cooperação é o recurso mais adequado para enfrentar os desafios futuros, dado que a agenda ambiental internacional está crescendo mais amplamente a cada dia (Pereira, 2015).

Ainda assim, em termos de teoria das relações internacionais, uma ampla categoria de abordagens posteriores ao neoinstitucionalismo também mostra-se

² Advindo da Teoria dos Jogos, o Dilema do Prisioneiro é uma lógica hipotética na qual dois prisioneiros (A e B), separados e sem troca de informações, detêm apenas de duas opções de cooperar ou trair um ao outro, sendo oferecidas a possibilidade de colaborar com os policiais ou a de ficar em silêncio. Assim, três *outputs* são esperados: **1)** Ambos ficam em silêncio, colaborando um com o outro, fazendo assim que ambos peguem juntos a pena mínima [1 ano]; **2)** Apenas um dos prisioneiros {A} confessa o crime, traindo dessa forma o seu comparsa {B}, saindo livre da prisão, e fazendo com que seu parceiro cumpra a pena máxima [10 anos]; **3)** Ambos confessam o crime, traindo-se, e, são condenados a pena média [5 anos]. Embora ambos pudessem beneficiar-se caso cooperassem, a lógica do jogo força-os a competir, repousando aí o dilema: a estratégia racional dominante, de trair o outro jogador/prisioneiro, não é ótima para nenhum dos atores. Assim, o jogo é utilizado pela teoria como metáfora às interações na política internacional e argumento na defesa da cooperação para obtenção do *status quo* pacífico e/ou harmônico, por meios diplomáticos ou através de OIGs (Mello, 1997).

importante em termos de influência nos estudos de governança ambiental global e de análise da problemática aqui trabalhada, sobretudo em relação a questões críticas marginalizadas subjacentes. Nesse sentido, verifica-se que, ainda que haja limitações e óbices quanto questões de desigualdade político-econômica entre os atores e de gênero não trabalhadas aqui, a escola institucionalista neoliberal se mostra como oportuna e adequada no tratamento das questões relativas ao processo de governança marinha, aos instrumentos legais do direito internacional aqui abordados e à problemática da poluição plástica.

Embora haja definições diversas sobre o conceito, a governança ambiental global evidencia a participação de vários atores, para além do âmbito governamental, no processo de negociação e tomada de decisão política (Campbell *et al*, 2016). A governança ambiental global liderada pelo Estado tem sido o modo dominante nos últimos anos, através do qual os governos nacionais cooperam para estabelecer acordos ambientais multilaterais (MEAs, na sigla em inglês) e redes de instituições e organizações que os gerem (O'Neill, 2014). Graaf (2015) explica que quando as pesquisas sobre questões de governança ambiental global começaram a prosperar no início da década de 1990, a perspectiva do institucionalismo neoliberal assumiu um papel importante, à medida que, muitas, se não a maioria, das questões ambientais internacionais se assemelha ao tipo do dilema do prisioneiro sustentado pela corrente teórica. Assim, numa perspectiva institucionalista, os regimes internacionais da área ambiental podem estabelecer diversos parâmetros e adquirir muitas funcionalidades importantes ao debate da governança marinha e da poluição.

A abordagem de governança ambiental global, apesar de recente, tem antecessores que remontam a estudos de cooperação ambiental internacional em torno da Conferência de Estocolmo (1972) e descreve a política mundial que já não está limitada aos governos dos Estados-nação, mas que se caracteriza pela crescente participação e relevância de outros atores, como especialistas e cientistas, organizações não-governamentais ambientalistas, associações empresariais, entes subnacionais, bem como burocracias intergovernamentais (Biermann; Pattberg, 2008).

Young (2021) pontua que governança é uma função social centrada no desenvolvimento de mecanismos para orientar as sociedades em direção a

resultados socialmente desejáveis e longe dos socialmente indesejáveis. De maneira mais abrangente e com um viés estadocêntrico, O'Neill (2017) defende que a governança ambiental global liderada pelo Estado envolve mais do que apenas assinar tratados e cumprir obrigações individuais, abrangendo também o desenvolvimento e manutenção de novas regras, organizações, normas e tomada de decisão procedimentos em torno de áreas problemáticas, em consonância com a definição ampla clássica de regimes proposta por Krasner (1983).

À medida que os problemas enfrentados na governança global ambiental seguem, quase sempre, a lógica de problema de ação coletiva dos bens comuns, discutida por Hardin (1968) e por Ostrom (1990), estes afetam de maneira geral todos os atores envolvidos, de diferentes graus de desenvolvimento. Assim, Graaf (2015) pontua que a teoria institucionalista neoliberal é útil para explicar como os Estados tradicionalmente impotentes passaram a desempenhar um papel importante na política ambiental internacional, ao passo que a própria lógica anárquica do sistema internacional e a dimensão dos problemas ambientais demandam a participação dos países em desenvolvimento na proteção do meio ambiente e façam que tais esforços sejam tão vitais quanto a participação dos países desenvolvidos.

Effective institutions can influence the political process at three key points in the environmental policy-making and policy implementation process: by contributing to more appropriate agendas and reflecting the convergence of political and technical consensus about the nature of environmental threats; by contributing to more comprehensive and specific international policies agreed upon through a political process whose core is intergovernmental bargaining; and by contributing to national policy responses that directly control sources of environmental degradation. (Haas; Keohane; Levy, 1993).

Debruçando-se sobre questões metodológicas de estudo do processo de elaboração de acordos ambientais multilaterais e da necessidade de novas abordagens, O'Neil e Haas (2019) pontuam que alguns autores os tratam como contextos políticos que moldam o espaço de oportunidades políticas para os atores, enquanto outros os consideram como sistemas complexos que requerem modos distintos de análise. Assim, de maneira análoga, a respeito das OIGs que encabeçam tais acordos, O'Neill (2014) ressalta que:

IGOs can be **agitators**, taking advantage of opportunities to raise governmental concern about the state of the global environment and generating knowledge that informs understanding of the causes of these problems and what to do about them. They are also, of course, **architects** of global environmental governance, given their instigating and coordinating roles delegated to them by member states. They are **managers** of governance regimes and processes established under their auspices, and they are **entrepreneurs** as well, shaping the norms that underlie the overall architecture of global environmental governance and pushing for new directions, often when states are unable or unwilling to push for stronger measures. (O'Neill, 2014, grifo da autora).

Outro ponto sinalizado por O'Neil (2017) que reforça a perspectiva neoinstitucionalista no âmbito ambiental da cooperação internacional, caracterizada como um processo contínuo composto de definição de agenda e reuniões de negociação e fortalecimento, se trata do desenvolvimento de acordos para o meio-ambiente em estágios, sendo eles protocolos, emendas, convenções etc. Assim, o estabelecimento desses mecanismos, de forma segmentada e concomitantemente às negociações ou após, acaba facilitando a aceitação e a aderência dos Estados à medida que não há uma imposição de aceitar várias obrigações legais e políticas em uma só rodada. Tal fato facilita a ação coletiva e permite que as instituições reduzam custos de transação e evitem problemas de assimetria de informações e de incerteza dos estados sobre as políticas uns dos outros, prerrogativas estas defendidas por teóricos neoinstitucionais.

1.2 Processo de formação de agenda

O termo agenda pode ser definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. (Cobb; Elder, 1971). Capella (2015) explica que o pressuposto básico dos autores e da literatura sobre formação de agenda é que a atenção é um recurso escasso, assim, as questões competiriam pela atenção de servidores públicos, dos políticos, dos cidadãos etc, havendo, nesse processo, a priorização de algumas questões alçadas ao topo da hierarquia de importância, enquanto outras assumiriam uma condição de menor relevância.

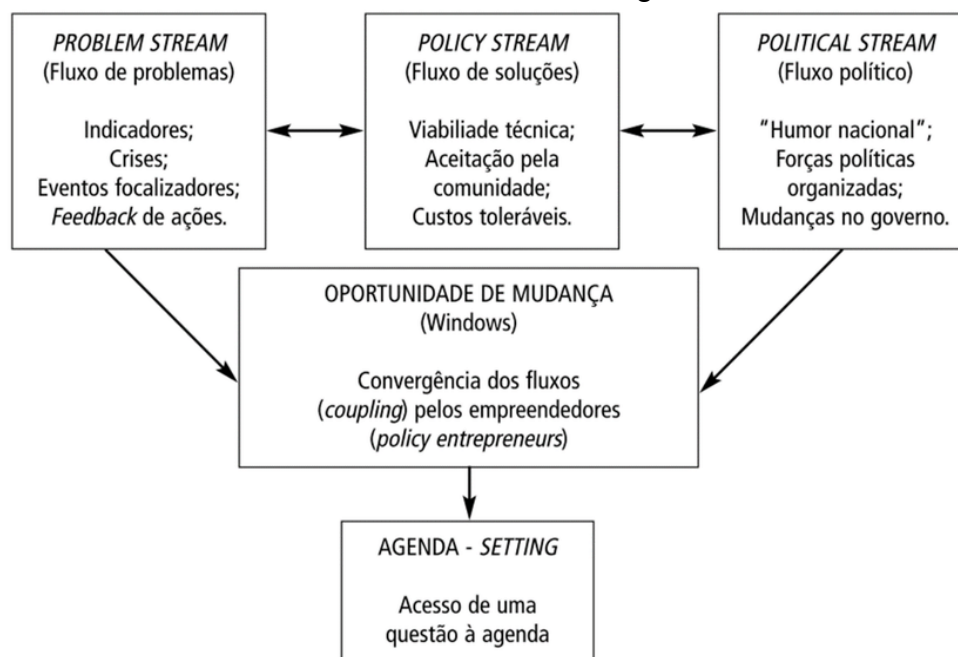
Para Kingdon (2007), a agenda é concebida como “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Acerca processo de formação da agenda, o autor propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) (Kingdon, 2003) e sobre os participantes que influenciam tal processo, o autor faz a seguinte distinção:

O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Descobrimos que o grupo de **atores visíveis** define a agenda, enquanto o grupo dos **atores invisíveis** tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes (Kingdon, 2007, grifo nosso).

Assim, juntamente a esses atores, a dinâmica proposta pelo modelo supõe que a tomada de decisão sobre as agendas é representada pela convergência de três fluxos: o de problemas, o de soluções (as políticas públicas, *policies*) e o político (*politics*). Por sua vez, tal convergência se processaria em janelas de oportunidades que possibilitariam, então, ao *policy entrepreneur* mudar a agenda (Capella, 2006), conforme o esquema da figura 1.

De forma análoga à análise doméstica proposta pelo autor, dinâmica semelhante ocorre na governança ambiental global, à medida que também verificamos atores visíveis e invisíveis influenciando nas temáticas e situações a serem consideradas como problema pelas autoridades responsáveis para, posteriormente, tornarem-se parte da agenda política.

FIGURA 1 – O modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2006).

No âmbito internacional, Haas (2002), ao tratar do processo de formação de agenda, defende que as conferências ambientais globais podem colocar novas questões na agenda global e galvanizar a preocupação nacional divulgando esses novos assuntos, possibilitando, ainda, que os mesmos sejam reformulados e que políticas possam ser desenvolvidas. De maneira semelhante, Underdal (2021) pontua que essas conferências muitas vezes servem como uma ferramenta eficaz para aumentar a conscientização, definir agendas políticas, e simultaneamente focar a atenção dos governos e partes interessadas em todo o mundo sobre o mesmo problema.

Assim, os processos de formação de agenda internacional, realizados sobretudo no arcabouço das organizações internacionais, são marcados, principalmente, por barganha e negociação entre os Estados e seus representantes³, mas também pelos interesses e preferências de atores não estatais, como corporações do setor privado, comunidade científica, ativistas

³ First and foremost in any typology of actors in global politics are nation states: countries, or, more accurately, their governments, are the only actors with decision-making authority in the international system. Only official state representatives, for example, are authorized to vote on, sign, and enforce international treaties (O'Neill, 2014).

socioambientais e lideranças, ONGs, etc. Acerca do papel desses atores nessas negociações e da sua relação para com os entes estatais, O'Neill (2014) sumariza:

Most traditionally, non-state actors are able to lobby national governments to take particular positions at negotiations, or whether or not to ratify an international agreement. Access to government officials varies by national context, and by type of actor. Corporations are perhaps more likely to lobby government officials directly, but both private sector and activist groups increasingly target broader constituencies, using all available means at their disposal – the media, the internet, and so on – to inform and mobilize public opinion around a given position (O'Neill, 2014).

A respeito da participação dos vários atores nesse processo, O'Neill (2014) aborda o papel de atores não-estatais, tais como o movimento ambientalista, o setor corporativo, população, líderes individuais, também conhecidos na literatura por *noteworthy individuals* ou *policy entrepreneurs*⁴ (Cohen, 2021), bem como a comunidade científica. Nesse sentido, Green e Hale (2015) ressaltam que, embora houvesse uma quantidade significativa de políticas ambientais internacionais na primeira metade do Século 20, a ausência de interesse científico era um imperativo, sendo os grupos epistêmicos⁵ de especialistas científicos, nas negociações de tratados posteriores, os responsáveis por desempenhar um papel fundamental em colocar a conservação na agenda política.

Acerca da fase de desenho dos acordos e tratados ambientais e da possibilidade deles serem fadados ao fracasso, Najam, Papa e Taiyab (2006) alertam que o processo de construção de consensos nos MEAs são impulsionados pela viabilidade política, e não pela ciência, havendo uma discrepância inerente entre problemas e soluções. Utilizando a ótica neoinstitucionalista, tal fato explica, em parte, por que os acordos só podem ter êxito se os estados tiverem: primeiro, a

⁴ Cohen (2016) define *policy entrepreneurs* como indivíduos que exploram oportunidades para influenciar os resultados políticos para aumentar os seus interesses próprios, sem ter os recursos necessários para alcançar esse objetivo sozinho, e pontua que o processo de definição da agenda é uma parte crucial do *policy entrepreneurship*.

⁵ The concept of epistemic communities did not become widely known in the environmental politics literature until Peter Haas's 1990 book on the Mediterranean Action Programme. Later, a 1992 special issue of International Organization entitled "Knowledge, Power, and International Policy Coordination" defined epistemic community as "a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area" (Cross, 2021).

intenção, a medida que é necessário seu consentimento a uma OIG a fim de cumprir as leis internacionais, e segundo, a capacidade doméstica de fazê-los funcionar internamente. Do contrário, as consequências serão dispositivos internacionais que simplesmente não podem, por insuficiência ou incapacidade, e nem contribuirão efetivamente para a solução ou mitigação do problema ambiental, além do problema do *free-rider*. Ademais, a respeito da agenda de governança policêntrica na área de meio-ambiente, Silva (2006) reafirma que o caráter multidimensional da crise ecológica e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns desencadeiam questionamentos sobre a legitimidade dos atores, à medida que se envolve uma pluralidade de intervenientes, com percepções, representações e racionalidades distintas na resolução de conflitos ambientais.

Acerca de alguns mecanismos inovadores para lidar com as fases de formação de agenda e negociação, implementação, *compliance*, *enforcement* e eficácia dos MEAs, Najam, Papa e Taiyab (2006) ressaltam alguns exemplos exitosos, como a tendência de mudança do princípio da unanimidade/consenso para majorias qualificadas no processo decisório e o uso crescente de indicadores qualitativos e quantitativos nesses processos. Nesse sentido, além das qualidades supracitadas, já são observadas, de forma embrionária, características mais amplas da governança ambiental global na construção da agenda internacional para a poluição plástica, a ser detalhada no último capítulo.

Assim retomando alguns pressupostos institucionalistas e aplicando-os à discussão de formação de agenda e negociação, é possível afirmar que o problema da poluição dos oceanos possui um caráter de interdependência complexa e, à medida que sensibiliza e vulnerabiliza o sistema internacional e que há um interesse compartilhado em resolvê-lo, sua solução perpassa por uma cooperação não-hegemônica entre os atores através de instituições internacionais. Dessa forma, levando em conta também que a problemática deva ser tratada urgentemente de maneira ampla e holística, coordenada preferencialmente por instituições internacionais mas não limitado apenas a elas e aos Estados, fica nítido que “uma nova agenda ao século XXI faz-se necessária e tem como ponto chave para ser implementada a criação de um mecanismo de governança global do meio ambiente” (Yoshida; Conti; Machado Filho, 2015).

Capítulo 2 - Panorama histórico e político-regulatório da poluição nos oceanos

2.1 A situação dos plásticos como contaminantes marinhos

Ao se discutir o lixo plástico nos oceanos, além de dados recentes, uma série de características e nuances são importantes do ponto de vista político-científico de serem mencionadas. A poluição marinha enquanto problemática global é complexa e multifacetada, ao passo que as propriedades do próprio plástico, incluindo a sua longevidade, toxicidade, maleabilidade e propensão para se desintegrar em microplásticos⁶, tornam a governança particularmente desafiante (Dauvergne, 2018). Ademais, embora não seja o foco aqui, vale lembrar que a poluição provocada pelo plástico também se processa sem seu espalhamento, através da liberação de compostos tóxicos, como o bisfenol A (BPA)⁷ e os ftalatos⁸ (Moore, 2023).

O plástico, material formado por grandes cadeias de moléculas chamadas polímeros, em sua maior parte, é sintetizado a partir de combustíveis fósseis, mas a biomassa também pode ser usada em sua produção. Existe uma diversidade de polímeros sintéticos, mas em termos de volume, o mercado é dominado principalmente por tais tipos: polietileno (PE, alta e baixa densidade), tereftalato de polietileno (PET), polipropileno (PP), cloreto de polivinila (PVC), poliestireno (PS, incluindo EPS expandido) e poliuretano (PUR) (UNEP, 2016).

É importante salientar que algumas dessas variáveis, de caráter quantitativo e qualitativo, como massa, densidade e tipo do material, juntamente com a forma de entrada no oceano, se retroalimentam e também determinam e influenciam, em grande medida, outros aspectos subsequentes, como distribuição, localização e impactos socioecológicos no meio ambiente, não sendo este trabalho destinado a

⁶ O problema dos microplásticos, derivados de partículas pequenas (1 µm – 1 mm) e nanométricas (<1 µm) de uso ou aplicações específicas de plásticos, ou produzidos através da decomposição de itens maiores, representa uma questão fundamental (Haward, 2018 apud Haward, 2021).

⁷ Substância denominada popularmente como bisfenol A (2,2-bis(4-hidroxifenil) propano, CAS n. 000080-05-7) é utilizada na produção de policarbonato e em vernizes epóxi (ANVISA, 2020).

⁸ Os ftalatos, produtos químicos usados para aumentar a flexibilidade dos plásticos, mostraram ter impactos a longo prazo na saúde humana, assim como o BPA, ao interromper o comportamento hormonal e afetar a fertilidade humana. A União Europeia e outras jurisdições limitaram o uso de ambos os conjuntos de produtos químicos em muitos tipos de produtos, especialmente produtos infantis (O'Neill, 2020).

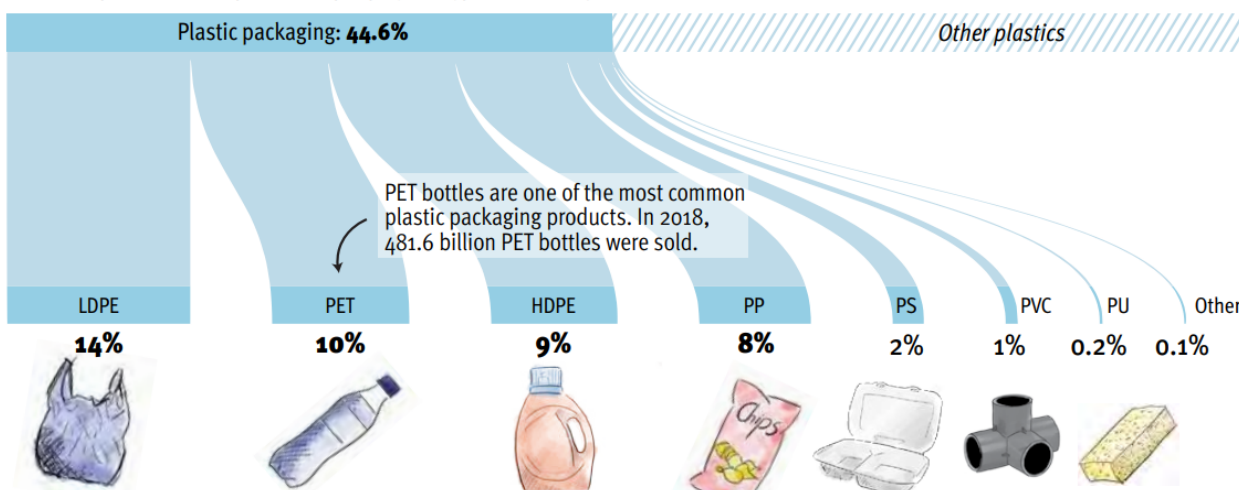
abordá-las em sua totalidade e completude, apenas tangenciá-las. Assim, inicialmente, resgatemos alguns números.

A produção mundial em 2014 (para mais detalhes, ver Anexo A), correspondente a 311 milhões de toneladas, concentrou-se em, basicamente, quatro regiões do mundo:: China, Ásia (exceto a China), Europa e América do Norte (Ryan, 2015), havendo estimativas de que, se mantidas as atuais tendências de comercialização e utilização, a produção aumente para cerca de 2 bilhões de toneladas por ano até 2050. Tais números, somados ao fato de que embalagens (ver Figura 1) são responsáveis por cerca de um terço da produção (UNEP, 2016), e grande parte desta é projetada para uso único, agravam ainda mais a situação.

FIGURA 2 – Consumo de embalagens de plástico por % do total de plástico consumido, e por tipo de polímero (2002-2014)

Plastic packaging consumption

% of total plastic consumption, and per polymer type (2002-2014)



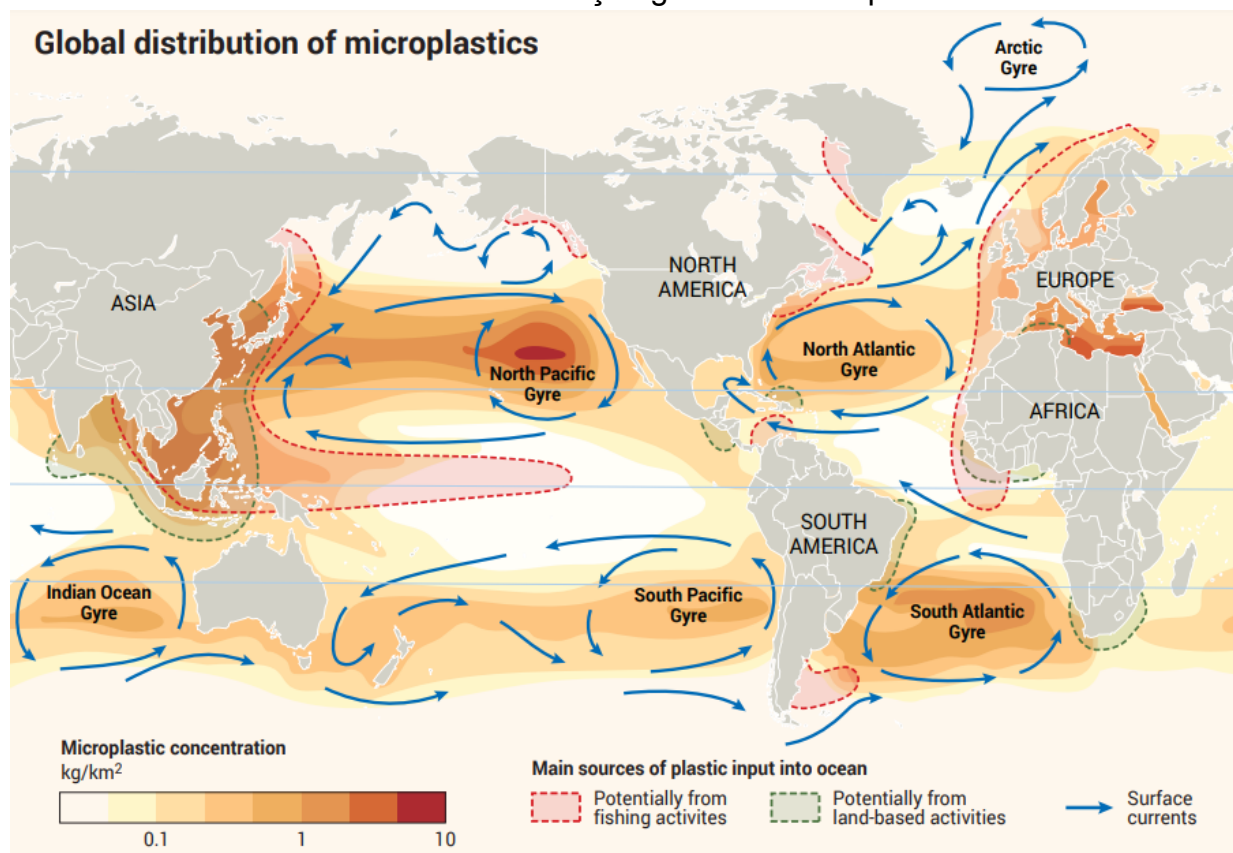
Fonte: Geyer *et al.* (2017), Euromonitor (2019) *apud* UNEP (2021).

Quanto à localização e distribuição do lixo plástico nos oceanos, é de se esperar que as águas costeiras de muitas regiões possuam maiores concentrações de plásticos marinhos por ser o corpo receptor de plásticos terrestres e a zona onde se concentram a pesca, a aquicultura, a navegação comercial e outras atividades marítimas (UNEP, 2016). Ademais, o carregamento dessas porções de materiais plásticos flutuantes, em longa distâncias, ocorre por uma combinação de correntes de circulação oceânica e ventos, provocando giros oceânicos que, por sua vez, produzem *hotspots* de acúmulo de materiais no mar. Assim, os plásticos fragmentam-se e dispersam-se no oceano, convergindo nos giros subtropicais,

devido à fotodegradação e a outros processos de intemperismo (Eriksen *et al.*, 2014), fenômenos estes que ocorrem muito lentamente no mar frio (Hebner; Maurer-Jones, 2020 *apud* Yuliantiningsih; Suherman; Jati, 2021).

Localizados nas porções latitudinais médias da Terra, estes giros incluem: os Giros do Pacífico Norte e Sul, os Giros do Atlântico Norte e Sul e o Giro Subtropical do Oceano Índico, indicados na Figura 2. A partir da visualização da figura abaixo, além dos giros, especialmente o do Pacífico Norte, algumas regiões costeiras específicas demandam atenção. A porção leste da Ásia, especialmente o sudeste asiático, tem representado um *hotspot* no que se refere às principais fontes de entrada de plástico nos oceanos, potencialmente tanto pelas atividades pesqueiras como as atividades terrestres. Outro ponto de atenção é o Mar Mediterrâneo, com grandes índices de material por quilômetro quadrado (Km²). Ocasionalmente por fatores como grande volume de transporte marítimo, grandes populações costeiras, uma indústria turística muito bem desenvolvida e também um intercâmbio significativo com o Atlântico, esses altos níveis observados não são inesperados (UNEP, 2016).

FIGURA 3 – Distribuição global de microplásticos



Fonte: GRID-Arendal (2019).

2.2 A poluição marinha nos marcos político-regulatórios internacionais

Desde os anos 1970s, os acordos internacionais reduziram algumas ameaças aos oceanos – como derramamentos de petróleo, descargas de navios-tanque e despejo de resíduos em alto mar (M’Gonigle and Zacher, 1979; Mitchell, 1994 *apud* Dauvergne, 2018). Nesse sentido, várias convenções internacionais e MEAs foram introduzidos para controlar a liberação de substâncias nocivas no meio ambiente, em especial nos oceanos. A literatura aponta que a Conferência de Estocolmo (1972) representou o primeiro grande esforço para discutir e estabelecer princípios de governança do meio ambiente global.

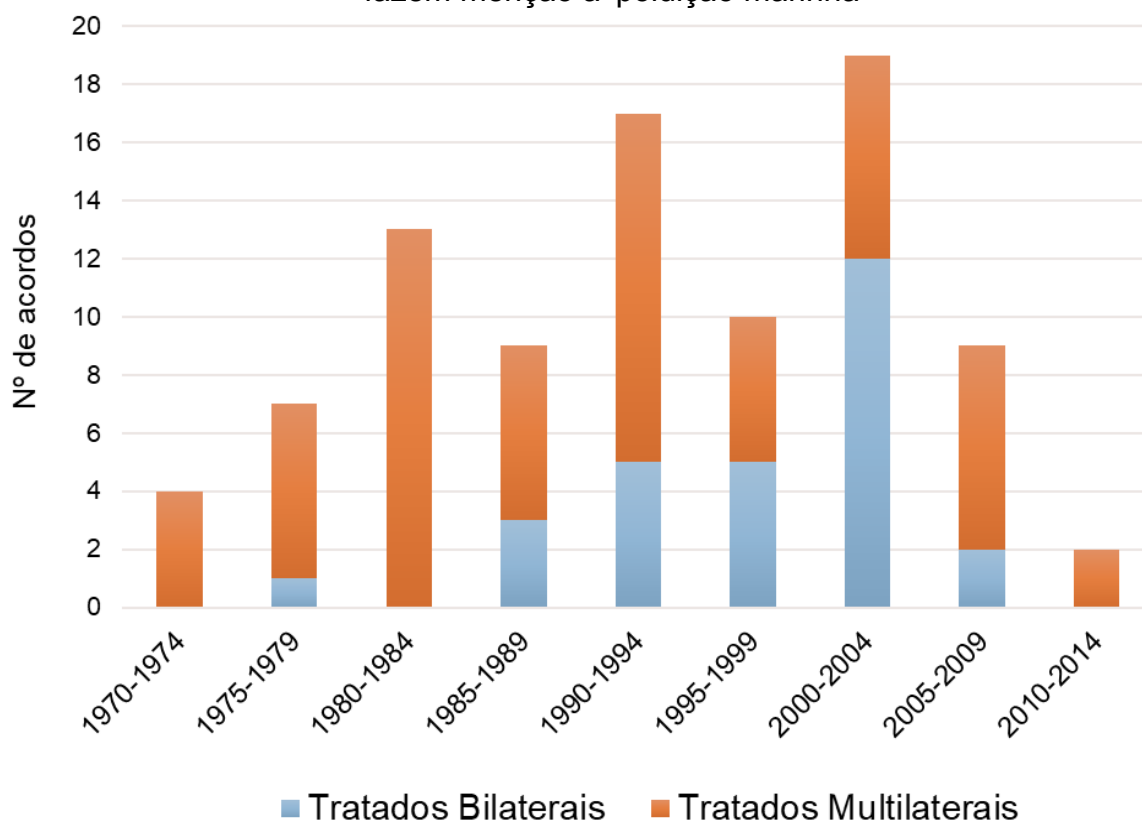
Assim, o pilar conceitual fundamental do direito ambiental internacional foi a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Liljeblad, 2021), documento também conhecido como Declaração de Estocolmo. Ao mesmo tempo em que assegura ao homem os direitos fundamentais à liberdade, à igualdade e ao desfrute do bem-estar, o documento, expresso em 26 princípios, reforça o meio-ambiente de qualidade como uma prerrogativa básica à vida humana e coloca como solene obrigação da comunidade internacional e dos seres humanos sua proteção e conservação. Seu sétimo princípio destaca o problema aqui tratado:

Os Estados tomarão todas as medidas possíveis para prevenir a poluição dos mares por substâncias que sejam suscetíveis de criar perigos para a saúde humana, de prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, de danificar as instalações ou de interferir com outras utilizações legítimas do mar (STOCKHOLM DECLARATION, 1972, tradução nossa).

Aqui, através da análise documental, abordar-se-á, em ordem cronológica de assinatura, as principais convenções e instrumentos vinculantes do direito internacional que discutem e/ou tangenciam a temática da poluição nos oceanos. Os tratados selecionados são: 1) a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL); 2) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM); 3) a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias ou Convenção de Londres; 4) a Convenção de Basileia ou Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e Seu Depósito; 5) e a Convenção de Estocolmo ou Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes.

Para a escolha desses marcos regulatórios, além da pesquisa bibliográfica da literatura existente, foi utilizada a plataforma *Ecolex*, um serviço de informação sobre direito ambiental, operado em conjunto pela Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) e a UNEP. Em consulta realizada no primeiro semestre de 2023, foram obtidos 90 tratados nos seguintes filtros de pesquisa: “marine pollution” como *keyword*; Ano/Período de 1970 a 2013 (mais recente); foram abrangidos tanto tratados bilaterais como multilaterais, com campo de aplicação global e também regional, independente do seu status no direito internacional (em vigor, não em vigor ou suspenso). Com os dados obtidos, elaborou-se um gráfico de barras, apresentado na Figura 3, contrapondo a quantidade de dispositivos internacionais relativos instituídos em períodos quinquenais e seu caráter multi ou bilateral, a ser explorado nas considerações posteriores.

FIGURA 4 – Número de tratados e outros dispositivos internacionais instituídos que fazem menção à 'poluição marinha'



Fonte:Elaboração própria através do ECOLEX (2023).

Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL)

A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, estabelecida em 1973 pela Organização Marítima Internacional (IMO), possui um papel importante e representa um dos pilares fundamentais do direito internacional marítimo e ambiental no tocante à poluição marinha. A convenção, criada para combater a crescente preocupação com a poluição marinha decorrente das atividades do transporte marítimo, reconhece que navios são uma fonte significativa e controlável de poluição ambiental marinha (Lentz, 1987). Yuliantiningsih, Suherman e Jati (2021) relatam que a comunidade internacional emitiu tal acordo em vista de conseguir um equilíbrio do conflito entre países costeiros, que por um lado advogavam a proteção do ambiente marinho, e os operadores de navios, que por outro defendiam o uso do mar para transporte. Adotado em resposta a uma série de acidentes com petroleiros em 1976-1977 (IMO, 2023), instituiu-se também o Protocolo de 1978 e a convenção passa por uma atualização, de maneira a promover, sobretudo, maior segurança da navegação, estabelecendo padrões para o transporte de substâncias perigosas e a minimização de riscos ambientais e de acidentes.

Assim, a convenção estabelece regulamentações rigorosas para reduzir a poluição proveniente dos navios em águas internacionais, focando em áreas críticas, como a descarga de óleo, substâncias químicas nocivas, esgoto e resíduos sólidos, subdividindo tais eixos temáticos em seis anexos⁹ técnicos:

ANEXO I Regulamento para a prevenção da poluição por petróleo.

ANEXO II Regulamento para o controle da poluição por substâncias líquidas nocivas a granel, contém critérios e medidas para controlar a poluição causada por grandes quantidades de substâncias líquidas nocivas.

ANEXO III Prevenção da poluição por substâncias nocivas transportadas por via marítima embaladas ou em containers de carga, cisternas portáteis, bem como em vagões-cisterna rodoviários e ferroviários.

ANEXO IV Prevenção da poluição por esgotos provenientes de navios.

ANEXO V Prevenção da poluição por lixo proveniente de navios.

⁹ Vale salientar que a Convenção, em seu Artigo XIV, delimita os Anexos III, IV e V como opcionais aos Estados, sendo necessário para que uma nação se torne parte da Marpol apenas a aceitação dos demais anexos.

ANEXO VI Prevenção da Poluição Atmosférica por Navios (MARPOL, 1973, tradução nossa)

Dessa maneira, os signatários do Anexo V da MARPOL são legalmente obrigados a garantir que embarcações com suas bandeiras não lancem ao mar o plástico e outros poluentes, existindo protocolos para o descarte de lixo (UNEP, 2021). Entretanto, devido à própria natureza do acordo e do problema, visto que a maior parte dos despejos advém dos continentes e não de navios, a Convenção, embora enquadre o plástico como contaminante, se mostra insuficiente para o problema e inadequada para proteger os países costeiros da ameaça de poluição (Yuliantiningsih; Suherman; Jati, 2021).

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)

A CNUDM, celebrada em 1982 em Montego Bay, na Jamaica, é o tratado internacional mais abrangente sobre os oceanos do mundo. O instrumento teve impacto no regime do direito do mar¹⁰, inclusive do ponto de vista da preservação do meio ambiente (Beirão; Pereira, 2014), e obriga os estados a adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição dos oceanos por despejo, embora não reconheça especificamente o problema dos plásticos (exceto em relação ao emaranhamento de redes em cabos ou dutos submarinos) (Lentz, 1987). Com relação à poluição marinha, o acordo internacional dispõe:

PARTE XII - PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO MARINHO

Artigo 194.º

Medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do ambiente marinho

¹⁰ Cabe destacar o papel importante da CNUDM na definição dos conceitos de espaços marítimos (Águas Interiores, Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Alto-Mar e Fundos Marinhos) e na criação de órgãos de solução de controvérsias, como o Tribunal Internacional do Direito do Mar, para assegurar o cumprimento das suas disposições. Acerca do Tribunal, em setembro de 2023, houveram audiências públicas da corte acerca das obrigações internacionais de mitigação da poluição marinha, após um Pedido de Parecer Consultivo solicitado pela Comissão dos Pequenos Estados Insulares sobre Alterações Climáticas e Direito Internacional, articulação composta por líderes das Bahamas, Barbuda, Tuvalu, Vanuatu entre outras nações. Para mais, ver Liu (2023).

1. Os Estados tomarão, individualmente ou em conjunto, conforme apropriado, todas as medidas consistentes com esta Convenção que são necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho de qualquer origem (UNCLOS, 1982, tradução nossa).

De maneira específica, a Convenção trata, em sua Parte XII, das mais diversas formas de poluição: de origem terrestre (Art. 207), da poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional (Art. 208), da poluição proveniente de atividades na área (Art. 209), da poluição por alijamento (Art. 210), da poluição proveniente de embarcações (Art. 211) e da poluição decorrente da atmosfera (Art. 212). Entretanto, passados mais de 40 anos da celebração da CNUDM, averigua-se que a governança do mar e sua preservação, sob o mencionado dispositivo, não tem sido tão efetiva quanto o necessário.

Embora mencione-se explicitamente, quanto à poluição, “substâncias tóxicas ou nocivas, especialmente aquelas que são persistentes, de fontes terrestres, de ou através da atmosfera ou despejando”, não há especificação com relação a esses elementos nem algum tipo de menção ao plástico. Mesmo sendo uma convenção de caráter vinculante, Tanaka (2006) argumenta que muitos consideram tais disposições como direito internacional consuetudinário, havendo a necessidade de regras adicionais, em particular, um critério específico para identificar substâncias nocivas provenientes de fontes terrestres.

Em contraponto ao potencial de alcance e à adesão em massa dos países à Convenção, Beirão e Pereira (2014) afirmam que ela foi, no entanto, acompanhada de profundas transformações que redundaram em demandas do Século 21 que, à época, não foram contempladas, a exemplo do plástico depositado no oceano. Nesse sentido, Tanaka (2006) ressalta ainda que deve ser observado que, devido ao foco das discussões à época das negociações do acordo, a obrigação de prevenir a poluição proveniente de fontes terrestres, principal responsável pela poluição plástica, é mais fraca do que em relação à preocupação da poluição proveniente de outras fontes. Dessa forma, mesmo dispondo sobre o problema da poluição em seu texto original, o acordo não tem se mostrado capaz de abarcar e satisfazer plenamente a Agenda 2030, no tangente à poluição marinha.

Convenção de Londres

Outro apontamento da literatura quanto a um marco-regulatório fundamental ao tema é a Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (Convenção de Despejo de Londres), também de 1972, cujo principal objetivo é promover o controle efetivo de todas as fontes de poluição marinha (Yuliantiningsih; Suherman; Jati, 2021). É postulado em seu Artigo 3 as características do que seria considerado alijamento: todo despejo deliberado, no mar, de resíduos e outras substâncias efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar bem como todo afundamento deliberado dos mesmos. Não se incluem no escopo dessa convenção o despejo no mar de resíduos e outras substâncias que sejam acidentais ou derivadas de prospecção, exploração e tratamentos afins dos recursos minerais do leito do mar.

Segundo a Convenção, os resíduos são categorizados em seus anexos de acordo com três abordagens: são listados no Anexo I materiais explicitamente proibidos, no Anexo II as substâncias e materiais que requerem especial atenção e que o despejo é permitido desde que haja uma licença especial e controle rígido, e todos os outros resíduos que requerem uma licença geral prévia (Artigo IV). Com relação ao plástico, em uma única menção no documento, é mencionado expressamente no seu primeiro anexo a proibição de despejo de “Plásticos persistentes e demais materiais sintéticos persistentes, por exemplo, redes e cabos que possam flutuar ou ficar em suspensão no mar de modo que venham a dificultar materialmente a pesca, a navegação ou outras utilizações legítimas do mar.”

Em 1996, de forma a emendar e atualizar a Convenção, foi acordado o Protocolo de Londres. De forma a reforçar e estender o escopo do acordo, o protocolo incorpora o princípio da precaução (Yuliantiningsih; Suherman; Jati, 2021, UNEP, 2016) que inverte a lógica e define que todo dumping é proibido, a menos que explicitamente permitido nas listas de materiais, além de restringir as práticas de incineração no mar de resíduos ou outras matérias (Artigo 5) e a exportação de resíduos para fins de despejo ou incineração no mar (Artigo 6). Ademais, Peel et al (2021) ressaltam que institui-se também em suas disposições o chamado princípio do “poluidor-pagador” (Artigo 3), abordagem na qual a Parte Contratante na condição de poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição.

Convenção de Basileia

Adotada em 1989 para controlar os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação, a Convenção de Basileia tem como ponto central promover a gestão ambientalmente adequada de resíduos perigosos¹¹ e outros resíduos, por meio de diretrizes, nos Estados-parte, para que, com isso, possa ser reduzida a sua movimentação entre os mesmos. Assim, entre as disposições gerais da Convenção, estão os seguintes objetivos principais: a redução da geração e a promoção de gestão ambientalmente correta de substâncias perigosas e outros resíduos que exijam consideração especial, onde quer que seja local de descarte; a restrição de movimentos transfronteiriços de produtos perigosos e outros resíduos, exceto quando de acordo com os princípios de proteção ambiental; um sistema regulatório aplicável aos casos em que movimentos transfronteiriços sejam permitidos com base em um procedimento de Consentimento Prévio Informado (na sigla em inglês, PIC, *Prior Informed Consent*) (UNEP, 2021).

No escopo do acordo, além das substâncias consideradas perigosas no Anexo VIII, um resíduo pode ser enquadrado como perigoso se estiver dentro das categorias nas seguintes abordagens: resíduos a serem controlados (Anexo I), resíduos que requerem consideração especial (Anexo II) e se apresentarem características perigosas (Anexo III). Além disso, o Artigo 1 aumenta o escopo de periculosidade dos resíduos que não estejam na convenção mas que sejam definidos ou considerados como perigosos de acordo com as leis do país exportador, do país importador ou de qualquer um dos países de trânsito. Ademais, a definição de descarte/despejo contida no Anexo IV é abrangente, considerando desde operações que possibilitem a recuperação, reciclagem, valorização ou reutilização desses recursos ou não, como a liberação nos oceanos, inserção no fundo marinho e a incineração de tais resíduos no mar.

Desde sua celebração, uma série de alterações e emendas à Convenção foram realizadas. Em 1995, a terceira reunião da Conferência das Partes adotou a “Emenda de Banimento” que prevê a proibição da exportação de todos os resíduos

¹¹ A Convenção de Basileia além de não abranger resíduos radioativos não abarca resíduos provenientes da operação de navios. Ademais, a literatura salienta que o dispositivo surgiu dada a percepção nas décadas de 1970 e 1980 sobre a extensão do tráfico de substâncias tóxicas resíduos para África e outras regiões em desenvolvimento.

tóxicos e perigosos abrangidos pela Convenção que se destinam à eliminação final, reutilização, reciclagem e recuperação de países listados no anexo VII da Convenção (sendo eles, as partes do acordo e outros Estados membros da OCDE) a todos outros países) (Basel Convention, 2023). Assim, reforçou-se, principalmente, a proibição de exportar esses materiais para países em desenvolvimento, que quase sempre não dispõem de tecnologia suficiente para gerir esses resíduos de maneira segura.

Nesse sentido, no tocante ao plástico, em 2019 durante a 14ª reunião da Conferência das Partes, frente à mobilização na agenda internacional quanto ao tema, adotou-se emendas adicionais e alterações nos Anexos II, VIII e IX (substâncias não abarcadas), modificando ou inserindo entradas sobre resíduos plásticos a entrarem em vigor em janeiro de 2021 (Basel Convention, 2023). Tal medida fez a Convenção ser o único instrumento global legalmente vinculativo que aborda especificamente o descarte de plástico (UNEP, 2021). Assim, tais modificações introduziram novas considerações sobre o problema do plástico no escopo da Convenção (ver Anexo C) nos anexos supracitados, de maneira a abranger a proibição de todos os resíduos plásticos, incluindo misturas, desde que não destinados à reciclagem de maneira ambientalmente correta e quase livre de contaminação.

Entretanto, Peel *et al* (2021) destacam que, além de não fornecer um *framework* de ciclo de vida para a gestão da poluição marinha por plásticos, a Convenção não fornece nenhum indicador, metas, cronogramas ou relatórios para reduções na geração de resíduos plásticos ou no seu comércio, tornando difícil acompanhar o progresso e apoiar acordos de cooperação em matéria de reciclagem de plásticos.

Convenção de Estocolmo

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada em 2001, estabelece regras internacionais para caracterizar (em seu Anexo D) tais substâncias, entendidas como compostos orgânicos que possuem persistência; possibilidade de serem transportados por longas distâncias; capacidade de bioacumulação; e toxicidade para organismos vivos, incluindo os seres humanos (United Nations Environment Programme, 2019 *apud* Yogui; Leonel; Combi, 2020). Com objetivo fundamental de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos efeitos nocivos oriundos dos POPs (Poluentes Orgânicos Persistentes), a Convenção, através de suas disposições, busca globalmente: eliminar totalmente a produção e o uso de algumas dessas substâncias (Anexo A), restringir a produção e o uso de outras (Anexo B) e listar substâncias nocivas obtidas de maneira não intencional (Anexo C).

A Convenção de Estocolmo controla vários POPs que têm sido utilizados como aditivos, retardadores de chamas, plastificantes em plásticos ou na fabricação de fluoropolímeros (UNEP, 2021) e nessa ótica se mostra relevante na problemática da poluição marinha, à medida que os resíduos plásticos descartados nos oceanos, além de poderem conter várias dessas substâncias em sua composição, podem também absorver POPs e carregá-los, havendo impactos severos¹².

Nesse sentido, observa-se um esforço do acordo por uma abordagem mais ampla do ciclo de vida dos plásticos e para a gestão e eliminação dos efeitos nocivos dos POPs, ainda que, numa ótica holística, a Convenção, no tocante à poluição plástica marinha, acabe ficando restringida e limitada, em última instância, à composição dos resíduos plásticos e não ao seu controle em si. Assim, embora a Convenção procure prevenir os danos causados pelos POPs e tal temática seja fundamental na discussão do plástico enquanto contaminante marinho, Peel et al

¹² Produtos químicos classificados como POPs pela Convenção têm uma série de efeitos indesejáveis, incluindo perturbação do sistema endócrino, carcinogenicidade e danos ao sistema nervoso central e periférico. Os POPs estão disseminados no meio ambiente, mas tendem a estar mais concentrados em matéria orgânica, por exemplo, em sedimentos do fundo do mar. Muitos são lipofílicos, isto é, facilmente absorvidos por óleos e gorduras. Por esta razão, o plástico tende a absorver contaminantes orgânicos, e os POPs são rotineiramente encontrados em partículas de plástico. Alguns dos aditivos químicos que foram usados há vários anos para modificar as propriedades dos plásticos, são agora classificados como POPs. Isto significa que os plásticos têm se tornado portadores dessas substâncias no oceano (UNEP, 2016).

(2021) ressaltam que o seu objetivo não é promover arranjos de cooperação para a readequação dos plásticos em si e para a prevenção e gestão da poluição marinha.

FIGURA 5 – Iniciativas globais e regionais de combate à poluição plástica

Global and regional initiatives to combat plastic pollution

	Land-based	Ocean		Binding
Pollution prevention and protection	Source of 80% of marine litter	National Jurisdiction (NJ)	Areas Beyond NJ	
Basel Convention				yes
Stockholm Convention				yes
UN Convention on the Law of the Sea				yes
MARPOL Annex V				yes
London Convention				yes
London Protocol				yes
Global Programme of Action				no
Regional Seas Action Plans				no*
SACIM				no
Biodiversity and species focus				
Convention on Biological Diversity				yes
Convention on Migratory Species				yes
UN Fish Stocks Agreement				yes
FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries				no

*Except the Mediterranean

Fonte: UNEP (2017), Goncalves and Faure (2019). Ilustrado por GRID-Arendal (2021) *apud* UNEP (2021).

Destarte, feito um panorama atual do quadro jurídico e político a nível internacional, observa-se que não há, conforme ilustra a Figura 4, um acordo global vinculante que trate especificamente do lixo plástico marinho ou forneça uma abordagem abrangente para gerenciar o ciclo de vida dos plásticos. Ademais, Infere-se a partir do gráfico da Figura 3, obtido com os dados da pesquisa documental, que no início do século 21 houve uma tendência de predileção por tratados bilaterais e queda no número de celebrações de tratados multilaterais que tangenciam a temática da poluição marinha, em contraposição ao último quarto do século 20, período em que se instituíram um número expressivo de acordos, abrangendo quatro dos cinco dispositivos internacionais aqui abordados.

Capítulo 3 - *Process tracing* da evolução da agenda internacional para a poluição plástica

Apesar dos esforços internacionais no sentido de combater a poluição marinha, bem como aquela especificamente causada pelos resíduos plásticos, ainda não existe um instrumento internacional específico para o tema. Nesse sentido, a temática da poluição plástica entrou para a agenda internacional de maneira mais assertiva com a resolução de março de 2022, aprovada na 5ª Sessão da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (na sigla em inglês, UNEA-5 – United Nations Environmental Assembly) que, além de reconhecer o problema, determinou o desenvolvimento de um acordo internacional juridicamente vinculativo sobre o tema.

Entretanto, tal qual as políticas públicas, os regimes ambientais não surgem repentinamente (Ribeiro, 2022), dessa maneira, as discussões acerca da poluição plástica são anteriores a este esforço. Assim, proposto um estudo de caso de *process tracing* do tipo interpretativo, que se utiliza de teoria para explicar casos específicos com objetivo de avaliá-la ou refiná-la (Henriques; Leite; Teixeira Júnior, 2015), recapitulemos algumas das principais sequências de fatos e variáveis que influenciam a temática abordada na investigação com o auxílio do aporte teórico apresentado inicialmente.

Nos últimos anos, na esfera dos Estados, as discussões sobre a poluição plástica tomaram fôlego de maneira mais explícita. Tal fato é visto na Agenda 2030, resultado de um longo processo de negociação multilateral iniciado em 2012 na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20 e concluído em 2015, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), quando os Chefes de Estado de 193 países se comprometeram a cumprir seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 Metas (MENEZES, 2018). Além de versar, especificamente, sobre o problema da poluição plástica em seu ODS 14, tangencia a temática em vários outros objetivos (ver apêndice B).

Em junho de 2018, o Canadá, a França, a Alemanha, a Itália, o Reino Unido e a União Europeia adotaram a *Ocean Plastics Charter* para demonstrar o seu compromisso em tomar medidas concretas e ambiciosas para resolver o problema.

A Carta, que hoje já conta com quase 30 assinaturas de governos, além de diversos parceiros globais e regionais, estabelece o compromisso para garantir que os plásticos sejam concebidos para reutilização e reciclagem e prevenir o desperdício e a poluição. Além disso, as alterações e emendas à Convenção de Basileia para a inserção específica do plástico, em 2019, mencionadas anteriormente, também demonstram a atuação estatal enquanto *policy entrepreneurs* da agenda internacional.

Reunindo *stakeholders* importantes da indústria, governo, comunidades e sociedade civil, a *Alliance to End Plastic Waste*¹³, lançada em janeiro de 2019, é uma organização sem fins lucrativos que defende o combate ao lixo plástico e tem representado um ponto focal importante nas discussões internacionais quanto às corporações transnacionais e ao setor privado. Com vistas a investir cerca de US\$1,5 bilhão até 2024, a Aliança reúne mais de 500 organizações e atores do setor empresarial responsáveis diretamente por 20% das embalagens mundiais (Ribeiro, 2022) da cadeia global do plástico, estratégicos à negociação de novos mecanismos.

Nesse sentido, quanto ao setor privado nessas discussões, as empresas e os investidores se beneficiarão de esforços políticos de um acordo para a poluição plástica que harmonizem as normas regulamentares, defina métricas e metodologias comuns, à medida que, ao evitar regras globais e nacionais desconexas, ajudará a criar condições de concorrência equitativas para uma indústria que opera à escala global (WWF, 2022).

Outra iniciativa que nos últimos anos vem se mostrando um *noteworthy individual* e uma grande peça mobilizadora à discussão sobre o combate ao plástico já existente nos oceanos em projeção global tem sido encabeçada, ao menos de

¹³ *Aliança para Acabar com os Resíduos Plásticos*. Para acessar o endereço eletrônico da organização, ver AEPW (2023).

forma paliativa¹⁴, por uma organização não-governamental (ONG)¹⁵ criada em 2013, pelo holandês Boyan Slat, a *The Ocean Cleanup*. Além da significativa quantidade de lixo retirada¹⁶ e de colaborações específicas com o setor privado, em fevereiro de 2023, a organização firmou uma parceria com a ONU na qual fornece tecnologia, conhecimentos especializados e monitoramento de dados, enquanto o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), através da rede global de desenvolvimento das Nações Unidas, ajuda a encontrar oportunidades de colaboração e co-desenvolvimento com âmbitos nacionais, regionais e locais (THE OCEAN CLEANUP, 2023). O'Neill (2020) salienta ainda que o projeto e a atenção recebida destacam uma tendência mais ampla surgida nos últimos anos, no tangente a uma mudança recente e dramática na opinião pública e na vontade política com relação à limitação da produção e uso de plásticos.

Em 2022, paralelamente ao início das negociações, representando uma parcela da comunidade epistêmica engajada nas discussões da agenda internacional para a poluição plástica, foi formada a Coalizão de Cientistas para um Tratado Eficaz sobre Plásticos, cujo secretariado está vinculado ao Centro Internacional de Conhecimento Contra a Poluição Plástica (na sigla em inglês, IKHAPP – *International Knowledge Hub Against Plastic Pollution*), uma iniciativa conjunta entre várias organizações de pesquisa do mundo. Entre seus objetivos, a coalizão busca “mobilizar uma rede diversificada, internacional e transdisciplinar de especialistas científicos para interagir e fornecer evidências científicas, avaliações e

¹⁴ Há controvérsias entre os especialistas e cientistas marinhos acerca da abordagem de limpar o mar aberto como um esforço de combate ao plástico nos oceanos, sendo muitas vezes considerado como um método fútil, ineficiente e talvez até prejudicial à fauna marinha, devido a uma série de fatores como a captura acidental, tal qual ocorre na pesca, e a pegada de carbono, por exemplo. Para aprofundar, ver Jones (2022).

¹⁵ Nongovernmental Organizations have come into their own over the past fifty years as important players on the international stage, particularly in the context of global environmental politics. NGOs mobilize around different issues to engage in collective action and effect political change (O'Neill, 2014).

¹⁶ As ações da Ocean Cleanup têm se destacado por seu pioneirismo e amplitude, tendo um potencial especial na problemática das manchas concentradas de detritos em alto mar. Recentemente, em agosto de 2023, mais de 55 mil quilos de plástico foram retirados da “ilha” de lixo no Pacífico. Para aprofundar em outros dados, consulte Faria (2023).

orientações às delegações governamentais e ao público em geral durante as negociações do tratado” (IKHAPP, 2023).

Assim, tendo em vista um panorama holístico que antecedeu o início das negociações de um acordo vinculante sobre a poluição plástica, para o desenvolvimento desse instrumento, chega-se à resolução mencionada, que solicitou a convocação, inicialmente, de um Grupo de Trabalho Aberto que realizasse uma reunião no primeiro semestre de 2022 em particular para discutir o calendário e a organização do trabalho do Comitê de Negociação Intergovernamental (INC), responsável pelas deliberações do acordo. Numa resolução seguinte¹⁷, aprovada em maio de 2022, foram estabelecidos cenários mais concretos de 4 ou 5 sessões de negociação do Comitê, mantida a meta de acordo do texto até ao final de 2024, além de uma Conferência Diplomática de Plenipotenciários que adotariam formalmente o texto em 2025. O cronograma de negociações é descrito no Quadro 1.

QUADRO 1 – Cronograma de negociações no âmbito da ONU acerca da elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculativo sobre a poluição plástica

Reunião	Local	Data
Quinta Sessão da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA-5)	Nairóbi, Quênia	Março de 2022
Grupo de trabalho aberto <i>ad hoc</i> p/ preparar o Comitê Intergovernamental de Negociação para Acabar com a Poluição Plástica	Dakar, Senegal	Maio/Junho de 2022
INC-1	Punta del Este, Uruguai	Nov./Dez. de 2022
INC-2	Paris, França	Maio/Junho de 2023
INC-3	Nairóbi, Quênia	Nov. de 2023
INC-4	Canadá (<i>previsão</i>)	Mar./Abr./Maio de 2024 (<i>previsão</i>)

¹⁷Resolução PP/OEWG/1/3, para consultar ver UNEP (2022).

INC-5	República da Coreia (previsão)	Set./Out./Nov. de 2024 (previsão)
Conferência diplomática de Plenipotenciários	— (ofertas atuais: Ecuador, Peru, Ruanda e Senegal)	2025 (previsão)

Fonte: Elaboração própria a partir do UNEP (2023).

Na primeira reunião sediada em Punta del Este, no Uruguai, durante os dias 26 de novembro a 2 de dezembro de 2022, a INC-1 trouxe questões centrais que norteiam o debate da poluição plástica nos mares e que denotam a complexidade político-social e científica da questão.

Várias delegações assinalaram que os meios de implementação são críticos e devem abordar todo o ciclo de vida dos plásticos, e enfatizaram que o financiamento, o desenvolvimento de capacidades e a transferência de tecnologia serão cruciais ao implementar o acordo, especialmente para os países em desenvolvimento, observando a atual falta de recursos, infraestrutura e capacidade tecnológica para gerir o montante de resíduos plásticos (IISD,2022). Nesse sentido, Borrelle *et al* (2017) destaca a necessidade de cooperação internacional para reduzir tanto a oferta, quanto a demanda de produtos plásticos de utilização única, melhorar a infraestrutura de gestão de resíduos que promova o desperdício zero e mudar para uma economia plástica sustentável, na qual os materiais devem ser primeiro reutilizados, depois reaproveitados para um uso alternativo e/ou terceiro reciclados mecanicamente em um novo produto.

Nessa perspectiva, sublinhou-se a necessidade de um instrumento financeiro próprio para ajudar os países em desenvolvimento na implementação das obrigações vinculantes do futuro dispositivo. Em oposição, algumas partes envolvidas nas discussões consideraram prematuro debater disposições específicas para o mecanismo financiamento e destacaram alternativas diferentes para o desenvolvimento de capacidades, como a assistência técnica e a transferência de tecnologia em termos mutuamente acordados (IISD,2022).

Algumas partes presentes nas reuniões, sobretudo delegações não-estatais vinculados à comunidade epistêmica e às ONGs de preservação ambiental, manifestaram preocupação pelo fato de nem todas as delegações possuírem um entendimento partilhado da ciência dos plásticos, com muitos apelando à criação de um órgão científico subsidiário dedicado a isso. Outros atores apelaram à coleta de informações existentes e à geração de novas conclusões para apoiar o processo de negociação, com algumas delegações recomendando a coordenação com organizações internacionais, destacando as Convenções de Basileia e de Estocolmo a este respeito (IISD, 2022).

Assim, na INC-1, embora observe-se que já há um consenso sobre a preocupação com a poluição plástica e sobre os efeitos adversos na saúde humana e no meio ambiente, a respeito das opções possíveis para uma resposta de regulamentação internacional ao problema, algumas nítidas divergências surgiram. As diferentes visões dos atores, sobretudo Estados, refletiram, em grande parte, o nível de desenvolvimento do seu país e as associações do seu país com a produção e comercialização de plástico e/ou resíduos plásticos.

Para além disso, a questão econômica é permeada de nuances acerca da produção e comercialização do plástico e seus diversos derivados e, apesar de já haver uma compreensão sobre a necessidade do tratado abranger todo o ciclo de vida dos plásticos, o conceito mais delimitado de “ciclo de vida” encontra-se longe de estar definido. Nesse sentido, se observa uma necessidade da defesa e incentivo da responsabilidade estendida do produtor¹⁸ (na sigla em inglês, EPR, *extended producer responsibility*), isto é, pela gestão da eliminação dos produtos por quem produz, uma vez esgotada a vida útil (Surak, 2018), abordagem esta que vem ganhando força em contraposição às práticas de *greenwashing* do mercado.

Ao fim da INC-1, o Comitê decidiu solicitar ao Secretariado que preparasse um documento¹⁹, a ser produzido antes do INC-2 para que os negociadores

¹⁸ A OCDE define Responsabilidade Estendida do Produtor (REP) como uma abordagem de política ambiental em que a responsabilidade do produtor por um produto é alargada à fase pós-consumo do ciclo de vida de um produto. Uma política EPR é caracterizada por: 1) Transferência de responsabilidade (física e/ou econômica; total ou parcialmente) a montante, para o produtor e para longe dos municípios; e 2) Concessão de incentivos aos produtores para que tenham em conta considerações ambientais na concepção dos seus produtos (OECD, 2023).

¹⁹ Resolução PP/INC.2/4, para consultar ver UNEP (2023b).

baseassem suas discussões, que delineasse opções mais específicas para os possíveis elementos do do acordo vinculante, com base numa abordagem ampla com as considerações prévias das reuniões, incluindo assim possíveis objetivos, disposições, obrigações essenciais, medidas de controle e meios de implementação, havendo partes juridicamente vinculativas e voluntárias.

A segunda reunião, o INC-2, ocorreu na sede da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em Paris, de 29 de maio a 2 de junho de 2023 com mais de 1.656 participantes, de 169 países e da UE, e mais de 300 organizações observadoras. Inicialmente, antes das negociações substantivas, houveram algumas questões procedimentais residuais da primeira reunião a serem resolvidas: eleger o gabinete e aprovar o projeto de regulamento interno (rules of procedure, na sigla em inglês RoP). No entanto, tarefas estas que deveriam ser executadas sem grandes esforços, esses dois tópicos acabaram sendo fonte de tensão (IISD,2023).

Com relação à eleição do gabinete, devido às tensões internacionais envolvendo o conflito em curso na Ucrânia, o processo eleitoral por aclamação, isto é, por consenso, nem sempre tem sido possível. Assim, nomeados candidatos da Federação Russa, da Estônia e da Geórgia para ocupar dois lugares na Mesa, o Grupo da Europa de Leste não conseguiu chegar a consenso sobre dois candidatos, não havendo outra escolha senão votar por escrutínio secreto e elegendo a Estônia e a Geórgia para a mesa. Por consequência, a votação secreta, desconsiderando as normas sobre a tomada de decisões baseadas no consenso, incomodou as partes ali presentes preocupadas com a possibilidade destas tensões subjacentes poderem ameaçar inviabilizar as negociações substanciais que ainda iriam se iniciar.

O outro ponto de tensão, envolvendo o RoP, iniciou-se quando o Peru e Senegal, apoiados pela Europa, apresentaram um projeto acerca das regras de procedimento a serem utilizadas nas negociações que permitia que decisões fossem adotadas quando mais de dois terços do governo estivessem de acordo (CHADE, 2023). Várias delegações, lideradas pela Arábia Saudita, Índia, Brasil e Irã, retomaram persistentemente de reuniões passadas o seu pedido de colocar entre parênteses tal regra que prevê a possibilidade de votação em questões substantivas, se os esforços para chegar a um consenso não forem bem sucedidos.

A inflexibilidade destas delegações, embasada na crença de que a submissão de certas questões a votação, em vez de adoção por consenso, silenciaria suas opiniões e posicionamentos no início das negociações, acabou sendo vista de forma negativa por alguns observadores ali presentes.

No final foi o Brasil, um dos criticados por impedir o processo de negociação e tentar de bloquear as decisões, que propôs a realização de diálogos informais que solucionaram o impasse: uma declaração interpretativa salientando que o regulamento interno é provisório e que o entendimento sobre a regra de votação é amplo e reconhecendo o valor do consenso, ao mesmo tempo que permitia a votação.

Quando as discussões substanciais iniciaram-se, findadas as questões de procedimento mencionadas, as delegações expressaram suas opiniões e perspectivas sobre o que deveria ser refletido no novo instrumento, isto é, a abordagem legal a ser tomada. Alguns países, principalmente EUA, Arábia Saudita, China e Índia²⁰ advogaram por uma abordagem *bottom-up*, de baixo para cima, ou seja, com base nas suas capacidades e intenções, os estados determinariam os seus próprios compromissos a serem assumidos com o acordo vinculante. Já outras delegações, sobretudo de países em desenvolvimento e ONGs de proteção ao meio ambiente, preferiram uma abordagem mais tradicional de compromissos globais fortes comuns aplicados a todos os países (IISD,2023).

Tomando o objeto central de discussão do acordo, o ciclo de vida do plástico, como foco de análise, essa disparidade se materializou nas propostas iniciais e possíveis desdobramentos político-legais de como os países preferem implementar as medidas de controle. Os primeiros atores, de forma a proteger sua autonomia e interesses, defenderam propostas mais brandas e preferiram concentrar-se em medidas intermediárias, como novas concepções de embalagens e de produtos e a gestão sustentável de resíduos, citando princípios de fortalecimento de *design* para a circularidade e reciclagem. Já o outro grupo apelou para controles, além de mais

²⁰ Aqui é fundamental observar a relevância econômica do setor petroquímico para esses atores e para discussão. Como salienta Borrelle *et al* (2017), anualmente, 4–8% do petróleo é usado para produzir plástico bruto, e para reduzir essa produção, é necessário dissociar os plásticos dos combustíveis fósseis, que, em contraposição, são incentivados pelos subsídios à indústria extrativista e torna o custo da produção do plástico mais baixo do que outras alternativas mais sustentáveis.

rigorosos, focados na etapa de produção do plástico, defendendo a eliminação progressiva e/ou redução da oferta, procura e utilização de polímeros plásticos primários e produtos plásticos problemáticos e evitáveis, advogando ainda transparência na produção e rotulagem em toda a sua cadeia de valor.

No último dia, através de um grupo informal, abordou-se os detalhes do período entre sessões de preparação para a INC-3, no qual os delegados decidiram determinar que o Secretariado preparasse um rascunho zero conduzido pelo Comitê, de forma a refletir e abranger as diferentes opiniões sobre os vários elementos associados ao ciclo de vida do plástico discutidos nos cinco dias de reunião e da INC-1, a ser publicado antes da terceira rodada de negociações. Conforme solicitado, o Presidente do INC, preparado com o apoio do Secretariado do, publicou um projeto de texto zero²¹ no dia 4 de setembro, estando a terceira reunião do Comitê Intergovernamental de Negociação (INC-3) programada para ocorrer nos dias 13 a 19 de novembro de 2023 na Sede do Programa das Nações Unidas para o Ambiente em Nairóbi, no Quênia.

De forma sucinta, a reunião que inicialmente demonstrou divergências de procedimento, de forma intimidadora, resistiu à pressão e mostrou resiliência e determinação dos Estados em encontrar conjuntamente soluções para abordar os efeitos adversos do plástico na saúde humana e no ambiente, protagonizando um cenário otimista para a INC-3 e outros futuros desdobramentos.

²¹Resolução PP/INC.3/4 (Zero Draft), para consultar ver UNEP (2023c).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a poluição marinha por plástico, dada a sua natureza no sistema internacional, representa uma questão de governança de recursos comuns e uma problemática de ação coletiva, acentuada pela abrangência e pelas características singulares desse material. Assim, a presente investigação destacou, por meio da perspectiva neoinstitucionalista, o problema dos plásticos no oceano enquanto temática urgente da agenda internacional, a ser solucionado, possivelmente, através de um esforço institucional coletivo. Para tanto, analisando a abordagem internacional em relação à poluição marinha desde a década de 1970 nos marcos político-legais, ratificou-se, então, o *gap* quanto a existência de um dispositivo multilateral que aborde de maneira ampla e ao mesmo tempo direcionada os resíduos plásticos no meio ambiente.

Ademais, verificou-se que a literatura acerca da formação da agenda pela ótica institucionalista destaca a barganha e a negociação entre os Estados, além de interesses e preferências de outros atores. Utilizando a analogia do Dilema do Prisioneiro e considerando os Estados enquanto *policy entrepreneurs* principais da agenda internacional ambiental, fica clara a movimentação destes para a cooperação internacional na tentativa de influenciar os demais e contornar a poluição marinha. Observa-se que a inserção do problema na agenda internacional tem se processado também de forma complexa, por meio de uma governança encabeçada pelos Estados e acompanhada por OIGs e uma série de atores não estatais. Nesse sentido, o rastreamento de processo demonstrou que a agenda internacional e as negociações para o dispositivo vinculante almejado têm exigido das partes interessadas uma estratégia de cooperação e gestão global abrangente, considerando todo o ciclo de vida do plástico, e de forma específica.

Como resultados verificados na agenda, observamos que, com relação às demandas, destacam-se a participação e o envolvimento de múltiplos atores e uma maior responsabilização do setor privado frente ao problema. Já entre as objeções observadas no processo de negociação há a limitação cronológica, dada a emergência ambiental e climática e as escassas reuniões e o curto prazo estabelecido, no âmbito do UNEP, para o desenvolvimento do dispositivo, além da

complexa questão econômica, que envolve conflitos de interesse político e mecanismos, sobretudo financeiros, de implementação do acordo.

Nesse ínterim, as evidências levantadas ao longo dessa análise apontam que, embora o processo de formação de agenda e negociação internacional do tema esteja encaminhado quanto à abordagem necessária a ser adotada, isto é, mais ampla e com mais atores envolvidos, os desafios econômicos e políticos ainda se mostram intrínsecos, atravancando um possível acordo e ameaçando a resposta à poluição por resíduos plásticos.

Do ponto de vista das limitações do presente estudo e eventuais pontos para uma agenda de pesquisa futura, algumas ressalvas são necessárias. Embora frisada a finalidade e os objetivos aqui almejados, os aspectos científicos mais específicos da discussão da poluição ficaram de fora do escopo deste trabalho, impedindo uma exploração mais precisa em toda a completude do problema. Além disso, o desenvolvimento da investigação concomitantemente aos fatos dificulta uma análise genuinamente holística e acurada da realidade, estando, assim, sujeita a mudanças e desdobramentos futuros. Ademais, o aporte teórico institucionalista escolhido encontra limitantes na análise da problemática aqui trabalhada. Em termos de teoria das relações internacionais, outras abordagens posteriores ao neoinstitucionalismo, como o construtivismo e a teoria crítica, mostram-se também influentes nos estudos de governança ambiental global e mais adequadas para tratar certas questões aqui verificadas, sobretudo em relação às desigualdades político-econômicas e ao papel específico dos múltiplos atores.

No mais, este trabalho, além do resultado de pesquisas e análises desenvolvidas, também é oriundo de uma forte crença e esperança na humanidade, de que não somente é necessário como possível alterar e superar o *status quo*.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of conflict resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.

AEPW. Alliance To End Plastic Waste. Disponível em: <https://endplasticwaste.org/>. Acesso em: 06 out. 2023.

ALVES, Elia Elisa Cia. Bens-comuns. **Dicionário de conceitos políticos** / organizadores: Any Ortega e Stanley Plácido da Rosa Silva – São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020, p.15-17.

ANVISA. Bisfenol A. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/setorregulado/regularizacao/alimentos/bisfenol-a>. Acesso em: 6 out. 2023.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as Nações**. Brasília: UnB, 2002.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves. **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar** / André Panno Beirão, Antônio Celso Alves Pereira (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2014.

BIERMANN, Frank; PATTBERG, Philipp. Global environmental governance: Taking stock, moving forward. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 33, p. 277-294, 2008.

BOMBANA, Briana et al. Uso e conservação do oceano: para além do que se vê. *In*: HARARI, Joseph (org.). **Noções de Oceanografia**. São Paulo: Instituto Oceanográfico, 2021. Cap. 36: p. 819-845.

BORRELLE, Stephanie B. *et al.* Why we need an international agreement on marine plastic pollution. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 114, n. 38, p. 9994-9997, 2017.

BRASIL. Legislação Informatizada - Decreto Nº 99.165, de 12 de março de 1990 que promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de outubro de 2022.

CAMPANALE, Claudia et al. A detailed review study on potential effects of microplastics and additives of concern on human health. **International journal of environmental research and public health**, v. 17, n. 4, p. 1212, 2020.

CAMPBELL, Lisa M. et al. Global oceans governance: new and emerging issues. **Annual review of environment and resources**, v. 41, p. 517-543, 2016.

CANADA. **Ocean Plastics Charter**. Government of Canada, Environment and Climate Change Canada (ECCC), 12 de set. de 2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/managing-reducing-waste/international-commitments/ocean-plastics-charter.html>. Acesso em: 06 out. 2023.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas** (Coleção Governo e Políticas Públicas). Brasília, DF: ENAP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 17 set. de 2023.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 61, p. 25–52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 6 out. 2023.

CHADE, Jamil. **Ambientalistas acusam Brasil de bloquear negociação; governo nega**. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/05/30/ambientalistas-acusam-brasil-de-bloquear-negociacao-de-poluicao-do-plastico.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 07 set. 2023.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COHEN, Nissim. **Policy entrepreneurship at the street level**: Understanding the effect of the individual. Cambridge University Press, 2021.

CROSS, Mai'a K. Davis. Epistemic Communities. In: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine (Ed.). **Essential concepts of global environmental governance**. 2 ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2021.

CRUTZEN, Paul. J., STOERMER, Eugene F. The 'Anthropocene'. **Global Change Newsletter**. 41: 17–18, 2000.

ECOLEX. The gateway to environmental law. Joint initiative of FAO, IUCN and UNEP. Disponível em: <https://www.ecolex.org/>. Acesso em: 22 de nov. 2022.

ERIKSEN, Marcus *et al.* Plastic pollution in the world's oceans: more than 5 trillion plastic pieces weighing over 250,000 tons afloat at sea. **PloS one**, v. 9, n. 12, 2014.

FARIA, Amanda. Mais de 55 mil quilos de plástico retirados da “ilha” de lixo no Pacífico em Agosto. **PÚBLICO Comunicação Social SA**, Poluição, 11 set. 2023. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/09/11/azul/noticia/55-mil-quilos-plastico-retirados-ilha-lixo-pacifico-agosto-2062964>. Acesso em: 6 out. 2023.

FOSTER, Emma. Ecofeminism revisited: critical insights on contemporary environmental governance. **Feminist Theory**, v. 22, n. 2, p. 190-205, 2021.

GALLAND, Grantly; HARROULD-KOLIEB, Ellycia; HERR, Dorothée. The ocean and climate change policy. **Climate Policy**, v. 12, n. 6, p. 764-771, 2012.

GRAAF, Thijs Van de. Neoliberal institutionalism. *In*: PATTBERG, Philipp H.; ZELLI, Fariborz (Ed.). **Encyclopedia of global environmental governance and politics**. Edward Elgar Publishing, 2015.

GREEN, Jessica F.; HALE, Thomas. **The study and practice of global environmental politics**: Policy influence through participation. TRIP Strengthening the Links Conference, Williamsburg, jan. 2015.

GRID-Arendal. **Global distribution of microplastics**. Cartógrafos: Riccardo Pravettoni e Philippe Rekacewicz. 2019. Disponível em: <https://www.grida.no/resources/13339>. Acesso em: 6 out. 2023.

HAAS, Peter M. UN conferences and constructivist governance of the environment. *In*: **Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics**. Routledge, 2002.

HAAS, Peter M.; KEOHANE, Robert Owen; LEVY, Marc A. (Ed.). **Institutions for the earth**: sources of effective international environmental protection. Mit Press, 1993.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HAWARD, Marcus. Ocean Plastic Charter. *In*: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine (Ed.). **Essential concepts of global environmental governance**. 2 ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2021.

HENRIQUES, A. B. L.; LEITE, A. C. C.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 09–23, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/52333>. Acesso em: 20 set. 2023.

IISD. Final report – Summary report, 26 November - 2 December 2022. 1st Session of the Intergovernmental Negotiating Committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment (INC-1). **Earth Negotiations Bulletin. International Institute for Sustainable Development (IISD)**, 11 dez 2022. Disponível em: <https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc1-summary>. Acesso em: 6 out. 2023.

IISD. Final report – Summary report, 29 May – 2 June 2023. 2st Session of the Intergovernmental Negotiating Committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment (INC-2). **Earth Negotiations Bulletin. International Institute for Sustainable Development (IISD)**, 04 jun. 2023. Disponível em: <https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc2-summary>. Acesso em: 6 out. 2023.

IKHAPP. **About us**. Scientists' Coalition for an Effective Plastics Treaty. International Knowledge Hub Against Plastic Pollution, 2023. Disponível em: <https://ikhapp.org/scientist-about-us/>. Acesso em: 1 out. 2023.

IUCN. **Marine plastic pollution**. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Issue Briefs, nov. de 2021. Disponível em: <https://www.iucn.org/resources/issues-brief/marine-plastic-pollution>. Acesso em: 07 set. de 2023.

JONES, Benji. Oops, cleaning the Great Pacific Garbage Patch was probably a bad idea. **Vox Media**, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://www.vox.com/down-to-earth/22949475/ocean-plastic-pollution-cleanup>. Acesso em: 6 out. 2023.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Introduction. *In*: NYE, Joseph S. e DONAHUE, John D. (ed). **Governance in a Globalizing World**. Washington, DC: Brooking Press, 2000.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 1977.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence revisited. **International organization**, v. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, vol. 20, n. 1, 1995, p. 39-51.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003 [1984].

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia. *In*: SARAIVA, Enrique (Org.); FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Coletânea Volume 1. 2007. p. 219-224.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Cornell University Press, 1983.

LENTZ, S. A. Plastics in the marine environment: Legal approaches for international action. **Marine Pollution Bulletin**, 18(6), p. 361–365, 1987.

LILJEBLAD, Jonathan. Littoral Indigenous Communities & Transboundary Ocean Plastic Waste in Southeast Asia: Potential Approaches in International Human Rights Law. *In*: **Marine Plastic Pollution and the Rule of Law**. Linda Yanti Sulistiawati and Rose-Liza Eisma-Osorio (eds.) Konrad-Adenauer-Stiftung, Ltd., Korea Legislation Research Institute, Asia-Pacific Centre for Environmental Law-National University of Singapore, and University of Cebu School of Law, 2021.

LIU, Jingwen (2023). Small island nations to testify before international tribunal seeking advice on obligations to reduce marine pollution. **JURIST Legal News & Commentary**, 11 set. 2023. Disponível em: <https://www.jurist.org/news/2023/09/small-island-nations-to-testify-before-international-tribunal-seeking-advice-on-obligations-to-reduce-marine-pollution/>. Acesso em: 6 out. 2023.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGGETTI, Martino; RADAELLI, Claudio; GILARDI, Fabrizio. **Designing Research in the Social Sciences**. London: Sage, 2012.

MARPOL. Final Act of the International Conference on Marine Pollution, Londres, nov. 1973. Disponível em:
<https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/ConferencesMeetings/Documents/MARPOL%201973%20-%20Final%20Act%20and%20Convention.pdf>.
Acesso em: 6 out. 2023.

MASLOW, Sebastian; NAKAMURA, Ayako. Constructivism and ecological thought: A critical discussion on the prospects for a 'greening' of IR theory. **Interdisciplinary Information Sciences**, v. 14, n. 2, p. 133-144, 2008.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. **International Security**, vol. 19, n. 3, 1995, p. 5-49.

MEIJER, Lourens JJ et al. More than 1000 rivers account for 80% of global riverine plastic emissions into the ocean. **Science Advances**, v. 7, n. 18, 2021.

MELLO, Flavia de Campos. Teoria dos jogos e relações internacionais: um balanço dos debates. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 44, p. 105-119, 1997.

MENEZES, Patrícia M. A Agenda 2030 como uma agenda de Estado. **Rede ODS Brasil**, 7 jun. 2018. Disponível em:
<https://www.redeodsbrasil.org/post/2018/06/07/a-agenda-2030-como-uma-agenda-de-estado>. Acesso em: 6 out. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

MOORE, Charles. Plastic pollution. **Encyclopedia Britannica**, Animals & Nature, 1 out. 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/science/plastic-pollution>. Acesso em: 6 out. 2023.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. **Global environmental governance: A reform agenda**. 2006. Disponível em:
<https://www.iisd.org/system/files/publications/geg.pdf>. Acesso em: 17 set. de 2023.

OECD. Extended Producer Responsibility. Environment, **Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)**, 2023. Disponível em:

<https://www.oecd.org/environment/extended-producer-responsibility.htm>. Acesso em: 6 out. 2023.

OECD. **Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options**, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Publishing, Paris, fev. de 2022, 201 p. OECD iLibrary. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f9c3a6c4-en/index.html?itemId=/content/component/f9c3a6c4-en#snotes-d7e25661>. Acesso em: 07 set. de 2023.

OKEREKE, Chukwumerije. North-South inequity and global environmental governance. *In*: KALFAGIANNI, Agni; FUCHS, Doris; HAYDEN, Anders (Ed.). **Routledge handbook of global sustainability governance**. New York : Routledge, 2020.

OLIVATTO, Glaucia P. *et al.* Microplásticos: Contaminantes de preocupação global no Antropoceno. **Revista Virtual de Química**, v. 10, n. 6, p. 1968-1989, 2018.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Harvard University Press, v. 124, 2009.

O'NEILL, Kate. Architects, Agitators, and Entrepreneurs: International and Nongovernmental Organizations in Global Environmental Politics. *In*: AXELROD, Regina S.; VANDEVEER, Stacy D. (Ed.). **The global environment: institutions, law, and policy**. Cq Press, 2014.

O'NEILL, Kate. Can the World Win the War on Plastic?. **World Politics Review**, Mar 10, 2020. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28590/having-polluted-the-oceans-plastics-are-now-facing-a-popular-backlash>. Acesso em: 6 out. 2023.

O'NEILL, Kate. **The environment and international relations**. Second edition. [s.l.]: Cambridge University Press, 2017.

O'NEILL, Kate; HAAS, Peter M. Being there: international negotiations as study sites in global environmental politics. **Global Environmental Politics**, v. 19, n. 2, p. 4-13, 2019.

ONU Brasil. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14. Organização das Nações Unidas. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/14>. Acesso em: 15 out. de 2022.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: The evolution of institutions for collective action. Cambridge university press, 1990.

PEREIRA, Joana Castro. Environmental issues and international relations, a new global (dis)order - The role of International Relations in promoting a concerted international system. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, p. 191-209, 2015.

RIBEIRO, Flavio de Miranda. **A Proposta de Acordo pelo fim da poluição pelos plásticos**: Um novo regime ambiental após 50 anos da Conferência de Estocolmo? PROGESA - FIA (Programa de Gestão Estratégica Socioambiental - Fundação Instituto de Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEAUSP). 7 jul. 2022. Disponível em: <https://progesa.fia.com.br/a-proposta-de-acordo-pelo-fim-da-poluicao-pelos-plasticos-um-novo-regime-ambiental-apos-50-anos-da-conferencia-de-estocolmo/>. Acesso em: 1 out. 2023.

RYAN, Peter G. A brief history of marine litter research. *In*: M. BERGMANN, L. GUTOW, M. Klages (Eds.), **Marine Anthropogenic Litter**, Berlim, 2015.

SILVA, Alberto Teixeira da. Relações Internacionais e Meio-Ambiente: Construindo uma Agenda de Governança Policêntrica. **Revista Humanitas**, v. 22, n. 1/2, p. 7-26, 2006.

STEIN, Arthur A. Neoliberal institutionalism. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 201-221.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 141-158, 2011.

STOCKHOLM DECLARATION. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Estocolmo, jun. 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/PDF/NL730005.pdf?OpenElement>. Acesso em: 6 out. 2023.

SURAK, Sarah M. Extended producer responsibility. **Encyclopedia Britannica**, Money, 5 dez. 2018. Disponível em: <https://www.britannica.com/money/topic/extended-producer-responsibility>. Acesso em: 6 out. 2023.

TANAKA, Yoshifumi. Regulation of land-based marine pollution in international law: a comparative analysis between global and regional legal frameworks. **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, v. 66, p. 535-574, 2006.

THE OCEAN CLEANUP. The Ocean Cleanup and The United Nations: Partnering with UNDP. **The Ocean Cleanup**, Updates, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://theoceancleanup.com/updates/the-ocean-cleanup-and-the-united-nations-partnering-with-undp/>. Acesso em: 1 out. 2023.

UNCLOS. United Nations Convention on the Law of the Sea, Jamaica, dez. 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 6 out. 2023.

UNDERDAL, Arild. Summit Diplomacy. *In*: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine (Ed.). **Essential concepts of global environmental governance**. 2 ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2021.

UNEP. **Drowning in Plastics** – Marine Litter and Plastic Waste Vital Graphics. United Nations Environment Programme. 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36964/VITGRAPH.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 6 out. 2023.

UNEP. **Marine plastic debris and microplastics** – Global lessons and research to inspire action and guide policy change. United Nations Environment Programme, 2016. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7720>. Acesso em: 6 out. 2023.

UNEP. **Marine Pollution**. World Environment Situation Room, United Nations Environmental Programme, 2023a. Disponível em: <https://wesr.unep.org/marinepollution>. Acesso em: 20 set. 2023.

UNEP. Resolution PP/OEWG/1/3. Approaches to the work of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment. **United Nations Environment Programme**. Dakar, Senegal, 2022. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39812/OEWG_PP_1_3_time_table_org%20of%20work%205%20May.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acesso em: 6 out. 2023.

UNEP. Resolution PP/INC.2/4. Potential options for elements towards an international legally binding instrument, based on a comprehensive approach that

addresses the full life cycle of plastics as called for by United Nations Environment Assembly resolution 5/14. **United Nations Environment Programme**. Paris, França, 2023b. Disponível em:

<https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/42190/UNEP-PP-INC.2-4%20English.pdf?sequence=13&isAllowed=y>. Acesso em: 6 out. 2023.

UNEP. Resolution PP/INC.3/4. Zero draft text of the international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment. **United Nations Environment Programme**. Nairobi, Quênia, 2023c. Disponível em:

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43239/ZERODRAFT.pdf>. Acesso em: 6 out. 2023.

WALDNER, David. Process tracing and causal mechanisms. *In*: KINCAID, Harold. **The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 65-84.

WWF. **Towards a Treaty to End Plastic Pollution Global**: Rules to solve a global problem. World Wide Fund for Nature (WWF), 3 nov. 2022. Disponível em: https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/towards_a_treaty_to_end_plastic_pollution___final_report.pdf. Acesso em: 6 out. 2023.

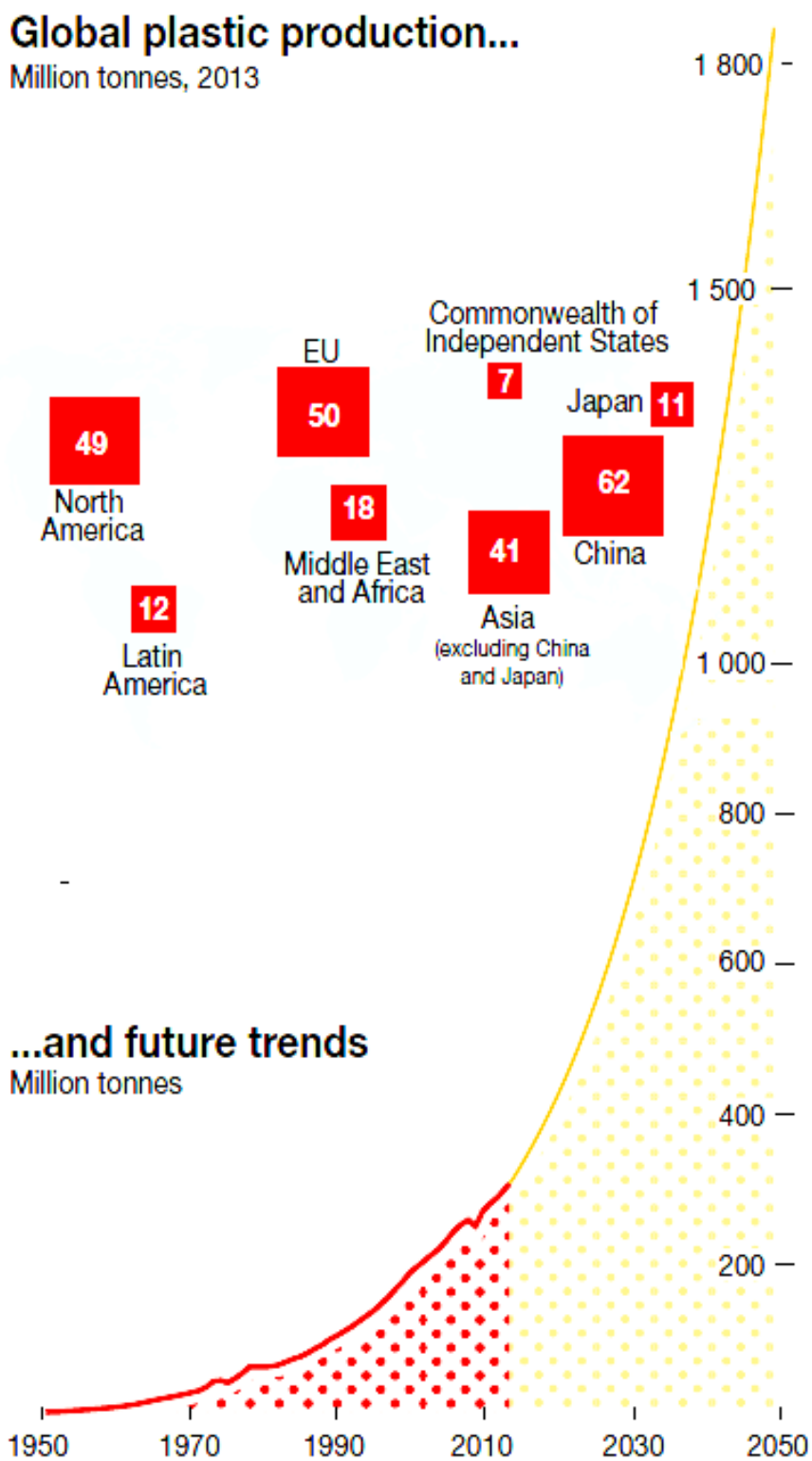
YOGUI, G.T.; LEONEL, J; COMBI, T. Poluentes orgânicos persistentes. *In*: **Contaminantes orgânicos em ambientes aquáticos** [livro eletrônico] / organizador Rivelino Martins Cavalcante. – Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; CONTI, Diego; MACHADO FILHO, José Valverde. GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL. *In*: **BenchMais 3**: as 311 melhores práticas em gestão socioambiental do Brasil / Organizado por Marilena Lino de Almeida Lavorato. -- São Paulo : Editora Biografia, 2015. 504 p.

YOUNG, Oran R. Global environmental governance studies. *In*: MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine (Ed.). **Essential concepts of global environmental governance**. 2 ed. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2021.

YULIANTININGSIH, Aryuni; SUHERMAN, Ade Maman; JATI, Baginda Khalid Hidayat. Marine Plastic Pollution Handling Based on International and Indonesian Law to Support Sustainable Development Goals. **Environmental Law Review**, v. 23, p. 9-22, 2021.

ANEXO A – PRODUÇÃO GLOBAL DO PLÁSTICO EM MILHÕES DE TONELADAS
(2013)



Fonte: Ryan (2015).

ANEXO B – METAS DE ODS RELACIONADOS AO LIXO MARINHO

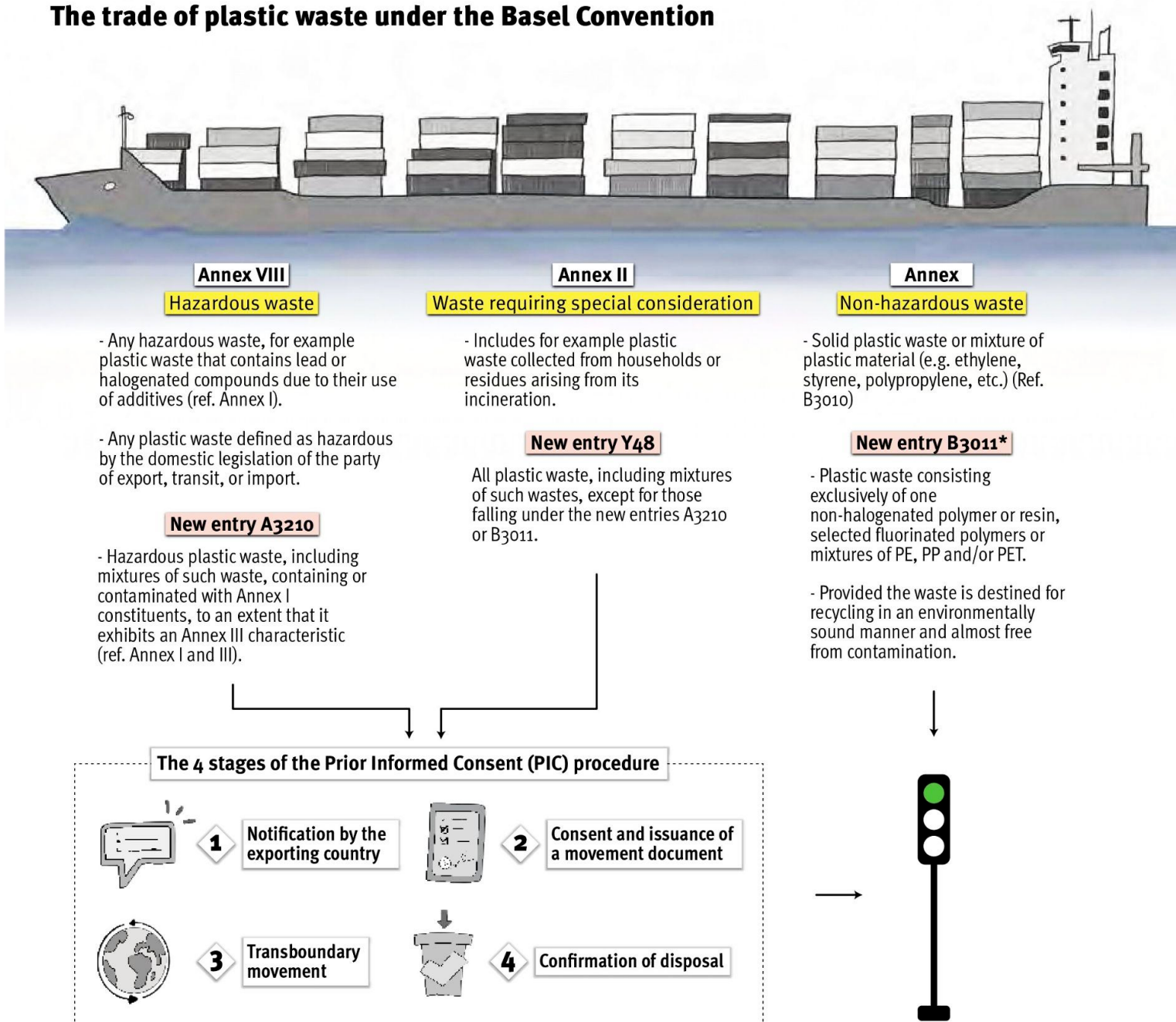
SDG TARGETS RELATED TO MARINE LITTER:

- 6.3 By 2030, the proportion of untreated wastewater should be halved
- 11.6 By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management
- 12.1 Implement the 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production, all countries taking action, with developed countries taking the lead, taking into account the development and capabilities of developing countries
- 12.2 By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources
- 12.4 By 2020, achieve the environmentally sound management of chemicals and all wastes throughout their life cycle, in accordance with agreed international frameworks, and significantly reduce their release to air, water and soil in order to minimize their adverse impacts on human health and the environment
- 12.5 By 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse
- 12.b Develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products
- 14.1 By 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, in particular from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution
- 14.2 By 2020, sustainably manage and protect marine and coastal ecosystems to avoid significant adverse impacts, including by strengthening their resilience, and take action for their restoration in order to achieve healthy and productive oceans
- 14.7 By 2030, increase the economic benefits to Small Island developing States and least developed countries from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism
- 14.a Increase scientific knowledge, develop research capacity and transfer marine technology, taking into account the Intergovernmental Oceanographic Commission Criteria and Guidelines on the Transfer of Marine Technology, in order to improve ocean health and to enhance the contribution of marine biodiversity to the development of developing countries, in particular small island developing States and least developed countries
- 14.c Enhance the conservation and sustainable use of oceans and their resources by implementing international law as reflected in UNCLOS, which provides the legal framework for the conservation and sustainable use of oceans and their resources, as recalled in paragraph 158 of The Future We Want
- 15.5 Take urgent and significant action to reduce the degradation of natural habitats, halt the loss of biodiversity and, by 2020, protect and prevent the extinction of threatened species

Fonte: UNEP (2016)

ANEXO C – TRÁFEGO DE RESÍDUOS PLÁSTICOS SOB A CONVENÇÃO DE BASILEIA

The trade of plastic waste under the Basel Convention



*Three new entries related to the Plastic Waste Amendments (BC14/12)

Fonte: Basel Convention (2021c). Ilustração por Levi Westerveld / GRID-Arendal (2020) apud UNEP (2021).