SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

A PROIBIÇÃO DO USO DE SACOLAS PLÁSTICAS NO ESTADO DO AMAPÁ: A LEI Nº 1.550/2011 E SUA POLÊMICA REPERCUSSÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

THE PROHIBITION OF USE PLASTIC BAGS IN AMAPÁ STATE: THE LAW NUMBER 1.550/2011 AND ITS POLEMIC REPERCUSSION AS ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY

Álida Manuella Rabelo Gomes [1]
Danilo Gustavo Pinheiro Feijó [2]
Linara Oeiras Assunção [3]

Resumo

Esta pesquisa investigou os entraves jurídicos-políticos que obstaculizam a aplicação efetiva da Lei estadual nº 1.550/2011, que proíbe o uso de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais do Estado do Amapá. O estudo seguiu uma abordagem qualitativa fundada em revisão bibliográfica e análise documental. Apoiando-se em marcos teóricos de legística, políticas públicas e direito ambiental, concluiu que essa proibição legal possui caráter mais simbólico, pois a lei não esgota o problema. A realidade amapaense demonstra que a ausência de políticas voltadas à gestão de resíduos sólidos e à conscientização ambiental de empresas e indivíduos impedem a efetividade da lei.

Palavras-chave: Lei estadual nº 1.550/2011, Sacolas plásticas, Resíduos sólidos, Política pública, Estado do amapá

Abstract/Resumen/Résumé

This research investigated the legal-political barriers that hinder the effective implementation of the State Law number 1.550/2011, which prohibits the use of plastic bags in commercial establishments of state of Amapá. The study followed qualitative approach based on literature review and documentary analysis. Relying on theoretical frameworks of Legistics, public policy and environmental law, concluded that this legal prohibition has more of symbolic character, because the law does not depletes the problem. The Amapá reality shows that the absence of policies for solid waste management and environmental awareness of companies and individuals hinder the effectiveness of the law.

[1] Acadêmica do 7º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Integrante do Projeto de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito" – DPq-UNIFAP.

[2] Acadêmico do 9º semestre do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Estagiário na Procuradoria da República no Amapá - Ministério Público Federal.

[3] Professora Assistente do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito" – DPq-UNIFAP.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State law number 1.550/2011, Plastic bags, Solid waste, Public policy, State of amapá

1. INTRODUÇÃO

A efetiva proteção ao meio ambiente é assegurada na Constituição Federal de 1988, o que, segundo Thomé (2015, p. 119), "representou significativo avanço no ordenamento jurídico-ambiental nacional".

A Constituição Federal, no artigo 225, atribui tanto ao Poder Público quanto à coletividade a defesa e preservação do meio ambiente, demonstrando que o constituinte já reconhecia a importância da sociedade na tutela ambiental. Em razão do aparato político-institucional, o Estado possui melhores instrumentos para efetivar as políticas públicas ambientais, utilizando-se de métodos de fiscalização, aplicação de multas ou incentivos.

Para Thomé (2015), os impactos ambientais são um dos problemas mais sérios vivenciados na atualidade, desse modo, o princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) indica a necessidade de participação de todos os cidadãos interessados nas questões ambientais. Para isso, é imprescindível o acesso às informações e o poder de participação nos processos decisórios. Corroborando com isso, cabe aos Estados a conscientização e estímulo à essa participação popular.

Um dos grandes impactos é o causado pelo uso de sacolas plásticas, uma questão já cultural que gera maior comodidade para o consumidor e o mercado, pelo baixo custo.

Neste sentido, esta pesquisa buscou investigar os entraves jurídicos-políticos que obstaculizam a aplicação efetiva da Lei estadual nº 1.550/2011, que proíbe o uso de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais do Estado do Amapá.

O estudo seguiu uma abordagem qualitativa fundada em revisão bibliográfica e análise documental. Apoiou-se em marcos teóricos de políticas públicas (SECCHI) e direito ambiental (THOMÉ). O percurso da investigação partiu da afirmação dos impactos ambientais causados pelo uso de sacolas plásticas, tratou da realidade do Estado do Amapá em relação à gestão dos resíduos sólidos, destacou os benefícios advindos da proibição de sacolas plásticas e, por fim, problematizou a aplicação da Lei estadual n. 1.550/2011.

2. OS IMPACTOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELO USO DE SACOLAS PLÁSTICAS E A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

O uso de sacolas plásticas aumenta o acúmulo de lixo e a poluição, bem como gera o entupimento de bueiros, agrava os alagamentos, interfere no aspecto visual da cidade e propicia a proliferação de doenças, além disso, maltrata também os recursos hídricos,

afetando todos ecossistemas (OLIVEIRA, 2010). No caso do Estado do Amapá, realidade fática deste estudo, o grande exemplo é a poluição do Rio Amazonas, que prejudica não este estado, como também várias outras regiões devido à vasta extensão do rio.

Pois bem, as sacolas de plástico comum são as mais nocivas, podendo perdurar por até 500 anos no meio ambiente. Na tentativa de substituição e de minimização dos danos, produziram-se sacolas de outros materiais, como as oxibiodegradáveis e biodegradáveis (SUPERMERCADO SUSTENTÁVEL, 2012).

As sacolas oxibiodegradáveis se decompõem em até 18 meses por um processo de separação via oxidação. Todavia, neste procedimento remanescem resíduos químicos no solo, assim como suas partículas contaminam os recursos hídricos. Outrora, as sacolas biodegradáveis decompõem-se ainda mais rápido, em até 180 dias, em contato com CO2 e pela ação de micro-organismos. Porém, para não emissão de gases do efeito estufa, precisam passar por um processo denominado "compostagem", com baixo incentivo no Brasil (SUPERMERCADO SUSTENTÁVEL, 2012).

A Agenda 21, em seu capítulo 21, trata sobre o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos (GÓES, 2011). Para corroborar com esse intuito surgiram algumas legislações, como a Lei nº 12.305/2010 que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e a Lei nº 11.445/2007 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

2.1. A REALIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ

Apesar da existência destes dispositivos, até hoje o Amapá ainda possui dificuldade na gestão dos resíduos sólidos. Primeiro ponto observado é a ausência de coleta seletiva, haja vista que a destinação final e única é o aterro sanitário, na cidade de Macapá, e lixões a céu aberto sem o menor tratamento, nos demais municípios (CURVO, 2014). O segundo ponto é a falta de programas de reciclagem e unidades de compostagem. Por fim, há ainda o problema cultural de acondicionar o lixo de forma incorreta (GÓES, 2011), jogando em terrenos baldios, próximo aos canais, ou até mesmo deixando acumular próximo das residências.

Na cidade de Macapá, o lixo produzido vai para aterro sanitário, local em que o plástico é descartado, o que ocasiona um sério problema, considerando que a passagem de água fica impedida e retarda a decomposição de materiais biodegradáveis (OLIVEIRA et al, 2012).

O que se vê é uma gestão de resíduos sólidos atrasada, sem planejamento eficaz e realizada de forma inadequada para a saúde pública e proteção do meio ambiente. Uma

situação de verdadeiro atraso, justamente em um setor de suma relevância para o meio ambiente (GÓES, 2011).

3. OS BENEFÍCIOS ADVINDOS DA PROIBIÇÃO DO USO DE SACOLAS PLÁSTICAS

Diante da proibição do uso de sacolas plásticas, o maior benefício vislumbrado é a preservação do meio ambiente, impedindo que a poluição se alastre, considerando que, em um ano, a média é de 40 quilos de plástico descartados por cada família brasileira, sem o devido acondicionamento e destinação correta (LIMA, 2016).

Belo Horizonte, por meio da Lei nº 9.529/2008, foi a primeira cidade do Brasil que proibiu o uso de sacolas plásticas em supermercados. Já em 2011 foi a vez da cidade de São Paulo, com a Lei nº 15.374/2011. Em Jundiaí/SP, por exemplo, já é possível vislumbrar uma redução de impactos causados. De acordo com Vialli (2011), os supermercados deixaram de distribuir 176 milhões de sacolas, o que gerou a redução do envio de 80 toneladas de plástico por mês para o aterro sanitário da cidade.

Ganham espaço entre os consumidores outros meios de transportar produtos, como sacolas não descartáveis feitas de materiais mais resistentes, como o algodão ou TNT, assim como utilização caixas de papelão ou outros materiais menos danosos ao meio ambiente (SUPERMERCADO SUSTENTÁVEL, 2012).

4. A LEI ESTADUAL N. 1.550/2011 E SUA REPERCUSSÃO NO CONTEXTO AMAPAENSE: A LEI RESOLVE O PROBLEMA?

A Lei nº 1550/2011 do Estado do Amapá, aprovada em 06 de julho de 2011, é um exemplo política ambiental regulatória instituída pelo poder público.

Política Pública é entendida como uma diretriz elaborada visando a solução de um problema público (SECCHI, 2012). Mas, quando as normas jurídicas objetivam a implementação de políticas públicas, elas adquirem um forte caráter político, possuindo objetivos específicos (THOMÉ, 2015). Além disso, tornam-se métodos de intervenção na vida do povo, possuindo o caráter de estímulo ou desencorajamento a certos comportamentos.

Nesse contexto, as políticas públicas de cunho ambiental caracterizam-se principalmente pela sua postura regulatória, conforme a tipologia de Lowi apresentada por

Secchi (2012), uma vez que instituem padrões de comportamento, de serviços e produtos, tanto para atores públicos ou privados.

O objetivo da Lei nº 1.550/2011 é proibir o uso de sacolas plásticas nos estabelecimentos comerciais do Estado do Amapá, conforme seu preâmbulo.

A proposição inicial limitou-se a vedar a utilização de sacolas plásticas em comércios de venda de gêneros alimentícios (pequeno e médio porte) e aos supermercados (médio e grande porte). Fez-se também a previsão de multas em face do descumpridor, cujos valores e suas destinações seriam posteriormente regulamentadas pelo Poder Executivo. Para implementação da lei, definiu-se o prazo de 3 anos. Deveria, portanto, ter entrado em vigor em julho de 2014.

Quando se aproximou o final do prazo de *vacatio legis* da norma, editou-se a Lei nº 1.834/2014, que prorrogou por mais três anos os efeitos da norma posta e alterou seu objeto de aplicação, abrangendo todas as empresas e demais estabelecimentos comerciais que utilizam sacolas plásticas, em decorrência da revogação dos incisos do art. 1º, §2º da Lei nº 1.550/2011.

Apesar da valorosa matéria, a mera existência desta lei não resolve a questão. É frequente o índice de políticas públicas que não seguem o que foi planejado, o que pode ocorrer por diversos fatores, como falta de habilidade administrativo-organizacional, ausência de legitimidade decisória ou ainda presença de interesses conflitantes (SECCHI, 2012).

O que se observa neste caso é a forte influência do mercado para que não ocorra a implementação da lei. A justificativa do projeto[1] declara que muitas discussões foram feitas com a Associação Amapaense dos Supermercados (AMAPS), Associação dos Distribuidores e Atacadistas do Estado do Amapá (ADAAP), Associação Comercial e Industrial do Amapá (ACIA) e Federação do Comércio (FECOMERCIO), as quais buscavam que o tempo da lei fosse estendido e que fossem tomadas iniciativas para criação de campanhas de conscientização junto à população. Porém, nada foi feito até agora.

Esta situação está intimamente ligada com o que foi abordado por Secchi (2012) ao tratar sobre políticas regulatórias, indicando que há proporção entre a relação de forças e interesses da sociedade com a capacidade de aprovação de uma política desse tipo.

Outra tipologia de políticas públicas abordada por Secchi (2012) e que pode ser aproveitada neste estudo é a de Gustafsson, segundo qual as políticas simbólicas são aquelas em que há condições para que sejam elaboradas, porém não há efetivo interesse em colocar

[1] Justificativa do projeto de lei nº 0033/2014, que instituiu a Lei nº1.834/2014.

em prática. Assim, são vistas mais como meio de ganho de capital político do que método de resolução do problema.

Investigando os fatos, a Lei nº 1.550/2011 pode, sim, ser classificada como uma política simbólica, considerando que o período de *vacatio legis* está próximo do fim (Julho/2017) e até agora nada foi implementado.

Outro ponto observado é a falta de planejamento no momento de elaboração da lei, ao não efetuar uma avaliação prévia do impacto causado na sociedade, gerando a instituição desordenada de leis sem a devida participação e integração da sociedade. Além disso, não foram criados métodos para tornar a lei mais acessível, nem outras opções de transporte de mercadoria.

A legística como um ramo do conhecimento que propõe tanto questões teóricas, quanto práticas diante da necessidade de legislar e regular, preocupa-se com o uso do poder regulatório que concretize, mediante participação, o fim de atender às necessidades coletivas e o bem comum, uma vez que os Estados devem estar atentos para o fato de que a qualidade da regulação exerce enorme impacto no seu desenvolvimento, bem como no grau de confiança nas instituições (SOARES; SANTOS, 2010).

A racionalização da produção normativa pública – quer na metodologia de preparação das leis, quer na reorganização da legislação vigente – é, neste século, considerada como o fator de maior importância para a concretização de políticas públicas (ALMEIDA, 2003).

Assim, de nada adianta a implementação desta lei se não houver uma atuação conjunta de toda a população e com os demais Poderes, principalmente o Poder Executivo, no que concerne à regulamentação da lei. Exige-se também a participação das mais variadas áreas do conhecimento, todas em conjunto para organização de ideias e políticas públicas inovadoras.

É preciso ainda desconstituir a cultura consumista, a precária consciência ambiental e estimular políticas de coleta seletiva de lixo e programas de reciclagem, o que consistiria numa melhor política de gerenciamento dos resíduos urbanos, para que assim exista possibilidade real de uma eficácia convincente das normas ambientais.

5. CONCLUSÃO

Concluiu-se que: a) A proibição do uso de sacolas plásticas, via lei como política pública regulatória, é válida e auxilia a diminuição da poluição. Porém, o Estado deve contribuir com outras medidas, políticas ambientais simultâneas. A introdução da lei não

esgota o problema; b) Como entraves jurídicos-políticos para a aplicação da Lei n. 1.550/2011, no contexto do Estado do Amapá, ficou evidente a falta de política pública adequada para a gestão dos resíduos sólidos, a consequente implantação de coleta seletiva eficaz e centros de reciclagem e a falta de conscientização ambiental de empresas e indivíduos. Todos esses aspectos impedem a efetividade da lei; c) A Lei n. 1.550/2011 tem um caráter simbólico positivo, mas, provavelmente, não trará grandes resultados capazes de alterar a realidade do Estado do Amapá. É mais uma iniciativa do parlamento estadual que não se agrega ao Poder Executivo, principal ator neste processo de aplicação, fiscalização e monitoramento da lei.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Lei nº 1.550, de 06 de julho de 2011. **Dispõe sobre a proibição da utilização de sacolas plásticas nos estabelecimentos comerciais do estado do Amapá**. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=30075>. Acesso em: 04 ago 2016.

AMAPÁ. Lei nº 1.834, de 23 de junho de 2014. **Altera o art. 2º e revoga os Incisos I e II da Lei nº 1.550 de 06 de julho de 2011**. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=49981>. Acesso em: 04 ago 2016.

ALMEIDA, Marta Tavares de. **Avaliação da legislação em Portugal.** Cadernos de Ciência de Legislação – Avaliação da Legislação. n. 33/34, jan./jun. 2003. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2003, p. 93-106.

BRASIL. Lei n° 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em: 25 ago 2016.

BRASIL. Lei Federal n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm> Acesso em 25 ago 2016.

CURVO, Igor. **Macapá tem aterro sanitário desde 2013**. Disponível em: <http://radioagencianacional.ebc.com.br/geral/audio/2014-08/macapa-tem-aterro-sanitario-desde-2013>. Acesso em: 24 ago 2016.

LIMA, Paola. **Sacola plástica é uma das maiores vilãs do meio ambiente**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/19/sacola-plastica-e-uma-das-maiores-vilas-do-meio-ambiente>. Acesso: 25 ago 2016.

OLIVEIRA, Luzibênia Leal de. et al. Impactos ambientais causados pelas sacolas plásticas: o caso Campina Grande - PB. **Revista de Biologia e Farmácia**, Campina Grande, v. 07, n. 01, p. 88-104, ago 2012. Disponível em: <http://sites.uepb.edu.br/biofar/download/v7n1-2012/impactos_ambientais_causados_pelas_sacolas_plasticas.pdf>. Acesso em: 26 ago 2016.

OLIVEIRA, Manuella. **Excesso de sacolas descartáveis causa grandes danos.** Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/ambiente/excesso-sacolas-descartaveis-danos-meio-ambiente-546324.shtml> Acesso em: 25 ago 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. **Projeto de Pesquisa – Resultado – Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 57, p. 321-434, jul./dez. 2010.

SUPERMERCADO SUSTENTÁVEL. **Tipos de sacolas plásticas**. Disponível em: <http://www.abras.com.br/supermercadosustentavel/loja-verde/sacolas-plasticas/tipos-de-sacolas/> Acesso em: 27 ago 2016.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. Juspodivm, 2015.

VIALLI, Andrea. **A vida sem sacolas plásticas.** Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-vida-sem-sacolas-plasticas-imp-,722415>. Acesso em: 24 ago 2016.