

ICMS ecológico: conceito e repercussões na conservação ambiental do município de Uberlândia, Minas Gerais

Resumo

A legislação ambiental brasileira define os instrumentos de intervenção do Estado no planejamento e na gestão ambiental. Um desses instrumentos é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico (ICMS Ecológico). Por meio da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), os estados podem disponibilizar uma parcela do seu montante aos municípios, com a utilização de diversos critérios, dentre eles o ambiental. Este artigo apresenta o sistema de redistribuição desse imposto, segundo os critérios ambientais, executado no estado de Minas Gerais, e analisa suas implicações na conservação ambiental do município de Uberlândia, oeste de Minas Gerais. Por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental e trabalhos de campo, constata-se a potencialidade desse instrumento e a falta de seu alcance no que tange ao índice de conservação ambiental. Por fim, propõe-se algumas mudanças na normatização estadual, a fim de se atingir o seu objetivo: a melhoria da qualidade ambiental.

Palavras-chave: ICMS Ecológico, Incentivos fiscais ambientais, Unidades de Conservação, Uberlândia.

Abstract

ECOLOGICAL GOODS AND SERVICES TAX: CONCEPT AND REPERCUSSIONS IN THE UBERLÂNDIA MUNICIPALITY ENVIRONMENTAL CONSERVATION, MINAS GERAIS

The Brazilian environmental legislation sets the intervention instruments of the states on environmental management and planning. One of such instruments is the Ecological Goods and Services Tax. Through this tax fundraising, the states can share part of the total with the cities, by the usage of many criteria, among

them the environmental criteria. This article shows this tax redistribution system, according to the environmental criteria, executed in Minas Gerais state, and analyses its implications on the environmental conservation of Uberlândia, western Minas Gerais. Through bibliographic revision, documental research and fieldwork, it is noted the potential of such instrument and the lack of its reach regarding the Environmental Conservation Index. Therefore, some changes on the state laws are proposed, so its goal to be reached: environmental quality improvement.

Key-words: Ecological Goods and Services Tax, Environmental fiscal incentives, Protected Areas, Uberlândia.

1. Introdução

O Brasil possui uma vasta legislação ambiental, com leis criadas em vários momentos distintos, em contextos sociais, políticos e econômicos variados, que conjugam interesses diversos e muitas vezes divergentes, refletindo as concepções de meio ambiente e desenvolvimento econômico do momento em que foram criadas.

De fato, a legislação ambiental e respectivas organizações institucionais expressam as políticas ambientais, que podem ser entendidas como aquelas “[...] que apresentam uma preocupação explícita quanto a proteção, conservação e uso dos recursos naturais e do meio ambiente” (MONOSOWSKI, 1989, p. 16), definindo, por sua vez, os instrumentos de intervenção do Estado no planejamento e na gestão ambiental e, por conseguinte, territorial. Nesse sentido, em consonância com Moraes (1997), o adjetivo ambiental “[...] qualifica a ação institucional do poder público no sentido de objetivar a política de meio ambiente” (p. 29).

No estado de Minas Gerais, esses instrumentos foram sendo constituídos, de modo mais consistente, ao longo dos últimos quarenta anos, refletindo as diferentes abordagens das políticas ambientais de abrangência federal e de outros estados, ecoando, ao mesmo tempo, os interesses econômicos e sociais diversos dos vários setores mineiros.

Deve-se ressaltar, entretanto, que apesar das diferentes abordagens utilizadas, essas políticas e esses instrumentos, dos quais derivam, não se substituem. Há, de fato, uma acomodação das políticas adotadas quando se passa de uma perspectiva para outra, e uma sobreposição, o que resulta em um mosaico de leis e instrumentos baseados em concepções do século XX

que se somam às leis e aos instrumentos de gestão construídos seguindo outras lógicas de conservação ambiental, próprias do século XXI.

Assim, atualmente, algumas leis e normas têm procurado apresentar, além do sentido normatizador, uma concepção de instrumento vetor de conservação ambiental e mesmo implementador de políticas públicas visando ao alcance de uma melhor qualidade ambiental, como é o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico (ICMS Ecológico).

Em 1988, a Constituição Federal regulamentou que “[...] vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação” (BRASIL, 1988, art. 158) pertencem aos Municípios e a distribuição de $\frac{3}{4}$ dessa arrecadação, no mínimo, na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF)¹ e de até $\frac{1}{4}$, de acordo com critérios dispostos em lei estadual.

Alguns estados passam, assim, a estabelecer critérios relacionados aos investimentos e melhoramento nos setores de saneamento básico, educação, áreas verdes e cultura, dentre outros, para fazer essa repartição. Em Minas Gerais, a Lei do ICMS Ecológico entra em vigor a partir de 1995, quando, por meio da Lei Estadual 12.040, são estabelecidos os critérios da distribuição da parcela do ICMS destinada aos municípios, considerando dentre eles o meio ambiente no que tange à destinação final dos resíduos sólidos e esgoto sanitário e em relação à existência e à conservação das unidades de conservação.

A partir de então, observa-se o incremento no número de unidades de conservação (UCs) municipais no estado, bem como maior investimento na área de saneamento básico em muitos municípios mineiros. No entanto, apesar das UCs se configurarem como objetos concretos nos seus decretos de criação, a análise de sua distribuição territorial e de sua qualidade ambiental permite atestar uma série de fragilidades. Diante desse contexto, o foco do presente artigo é problematizar e avaliar, sob o enfoque geográfico, a contribuição do ICMS Ecológico à conservação ambiental do município de Uberlândia, mediante a análise do índice de conservação municipal, sobretudo no que tange à gestão ambiental das UCs municipais registradas para efeito de crédito do ICMS Ecológico e ao incremento do seu número e de sua extensão territorial.

Conclui-se que de forma positiva houve um aumento quantitativo em relação às unidades de conservação, o mesmo não ocorrendo em relação à sua qualidade, havendo a necessidade da potencialização desse instrumento de política territorial e ambiental, por meio do aperfeiçoamento e efetivação das ações de planejamento e gestão ambientais voltadas a essas unidades de conservação.

2. Políticas ambientais e a abordagem geográfica

Um dos objetivos das pesquisas na área ambiental, com enfoque geográfico, é o entendimento das configurações espaciais derivadas das várias formas de apropriação da superfície terrestre conforme o modo de vida dos diferentes grupos sociais (MORAES, 1997), as quais são muitas vezes ordenadas por políticas ambientais.

Pode-se afirmar, assim, que tais políticas ambientais e instrumentos implementadores sempre possuem uma dimensão territorial e que, portanto, toda política ambiental pode ser considerada uma política espacial (STEINBERGER, 2006).

Sob essa perspectiva, as políticas públicas ambientais afetam diretamente o ordenamento territorial e seu uso pelos diferentes agentes sociais, políticos e econômicos, resultando muitas vezes em disputas tensas e conflituosas que se refletem diretamente no próprio território.

Como uma das formas de expressão desse processo, as Unidades de Conservação, instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985/2000, se configuram em um modo específico de apropriação do território decorrente de decretos federais, estaduais e municipais, orientado para a proteção, a recuperação ou a restauração de paisagens naturais e pouco alteradas. No entanto, pesquisas têm mostrado a grande dificuldade do alcance desse objetivo, sobretudo quando as UCs estão localizadas em áreas urbanas ou periurbanas.

Moura e Costa (2009), tratando de uma UC encravada na zona oeste do Rio de Janeiro, o Parque Estadual da Pedra Branca, relatam a sua vulnerabilidade frente à pressão urbana e aos problemas causados pela falta de plano de manejo do parque, bem como da não desapropriação de

“[...] terras particulares, situadas dentro de seus limites, o que torna sua gestão altamente conflitante com diversos interesses, tendo custado a perda de mais de 5.000 ha (até 2004) de sua cobertura vegetal original ao desmatamento e degradação” (MOURA; COSTA, 2009, p. 232).

Do mesmo modo, Mello-Théry, Landy e Zérah (2010), analisando dois parques em áreas urbanas na Índia, o Parque Nacional Sanjay Gandhi, e, em São Paulo, o Parque Estadual da Cantareira, se reportam à transformação de florestas das duas cidades em unidades de conservação e aos conflitos territoriais originados pelo uso ecológico e pelos usos habitacionais, religiosos e voltados à mineração e ao turismo.

Complementarmente, Brito (2000), analisando UCs federais e paulistas, discute que, apesar dos avanços trazidos pelo SNUC e outras legislações ambientais que tratam da temática, em muitos casos ainda observa-se uma má gestão dessas áreas, motivadas pelas péssimas ou nenhuma condição de infraestrutura para a implantação efetiva das UCs; pela indefinição quanto à propriedade das terras e desapropriações; pelo próprio contexto histórico e ambiental onde essas UCs estão inseridas, o que acaba por se refletir na extensão da área a ser protegida, nas condições para sua proteção e em conflitos com populações do seu interior e entorno.

Diante desse contexto, apesar das políticas ambientais brasileiras, dentre elas o ICMS Ecológico, serem revestidas por uma grande aceitabilidade nacional e internacional, um olhar mais atento acerca da definição de novos arranjos e conflitos territoriais produzidos, sob a perspectiva geográfica, possibilita a apreensão das racionalidades, práticas e decisões envolvidas no processo de criação e gestão das UCs, além da formulação de caminhos para a maior efetivação dessas políticas.

3. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico no estado de Minas Gerais

A origem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológico (ICMS Ecológico) está baseada na determinação da Constituição Federal referente ao ICMS, de que 25% desse imposto devam ser redistribuídos aos municípios, sendo que três quartos, no mínimo,

desse montante, devem ser repassados de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF), e até um quarto segundo critérios estabelecidos por cada estado da Federação, conforme já mencionado. Tradicionalmente, porém, os estados repetiam o mesmo critério adotado para os demais ³/₄, utilizando-se de fatores demográficos ou conferindo partes iguais a todos os entes municipais.

Scaff e Tupiassu (2004) enfatizam que, ao adotar esses critérios,

os municípios mais populosos ou que mais geram circulação de mercadorias são os que têm, em seu território, mais condições de desenvolver atividades economicamente produtivas, que culminam, no mais das vezes, em externalidades negativas através do desenvolvimento de uma estrutura predatória em relação aos bens ambientais (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 24).

Nessa lógica, aqueles municípios que intensificavam as suas atividades econômicas em prejuízo à preservação das áreas naturais eram os mais beneficiados pelo maior repasse financeiro do ICMS, pois possuíam maiores possibilidades de geração de receitas em função da circulação de mercadorias. Por outro lado, aqueles que possuíam unidades de conservação, impondo restrições ao uso econômico da terra, eram prejudicados no repasse do ICMS por terem uma menor circulação de mercadorias e serviços.

Diante dessa situação e para dar resposta às reivindicações dos municípios que possuíam áreas preservadas, alguns estados passaram a instituir leis que proporcionassem alguma forma de compensação financeira aos municípios que apresentavam restrições ambientais ao uso produtivo de seu território, incluindo critérios ambientais para o repasse de parte daquele ¹/₄ dos 25% do ICMS que cabe aos municípios.

Destaca-se que a intenção inicialmente compensatória do ICMS Ecológico foi sendo paulatinamente ampliada e direcionada para a função incrementadora, tendo em vista o número de municípios que passaram a criar unidades de conservação e a implementar ações relacionadas à conservação ambiental, com a intenção de captar uma maior parcela dos tributos do ICMS.

Além disso, as transferências possibilitadas pelo ICMS Ecológico são importantes no sentido de que

[...] uma larga proporção de áreas protegidas são de jurisdição federal ou estatal. Isso implica que os governos locais têm pouco espaço para influenciar sobre as decisões feitas em relação à designação e manutenção de uma larga proporção de área reservada para proteção. Em muitos casos eles são obrigados a aceitar as decisões tomadas em outros níveis de governo o que afeta a sua habilidade de desenvolver atividades produtivas e gerar receitas (GRIEG-GRAN, 2000, p. 6).

O primeiro estado a considerar os critérios ambientais para a redistribuição de parte do ICMS foi o Paraná, em 1991 (LOUREIRO; MOURA, 1996). Atualmente esse processo se encontra efetivamente implantado nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rondônia, Acre, Amapá, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Piauí, Ceará e Pernambuco (NATURE CONSERVANCY, 2013).

Minas Gerais foi o terceiro estado brasileiro a incluir o critério meio ambiente na denominada “Lei Robin Hood”, em 1995, promovendo no primeiro ano de sua aplicação o aumento de receita maior que 100% em 500 municípios mineiros, e, em 38 deles, um aumento superior a 1.000% (SCAFF; TUPIASSU, 2004). Atualmente, a lei mineira (Lei nº 18.030/2009), que disciplina a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios, determina que sejam utilizados 18 critérios (quadro 1), dentre eles o meio ambiente.

De acordo com Scaff e Tupiassu (2004), o estado de Minas Gerais revolucionou os critérios de repasse do ICMS aos municípios, ao considerar no critério meio ambiente não apenas a existência de unidades de conservação, mas também os sistemas de tratamento de esgoto e de disposição de resíduos sólidos urbanos e a porcentagem de mata seca² presente no município (figura 1).

O critério meio ambiente é calculado, portanto, a partir de três índices: o índice de saneamento básico (ISA), correspondente aos sistemas de tratamento de esgoto sanitário e de disposição final de lixo, regularizados ambientalmente, levando-se em consideração o percentual das pessoas atendidas pelos respectivos sistemas; o índice de mata seca (IMS), baseado na relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca informada pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) em cada município mineiro e a sua área territorial total; e o índice de conservação (IC), onde são

consideradas as Unidades de Conservação estaduais, federais, municipais e particulares e outras áreas especialmente protegidas, como as reservas indígenas.

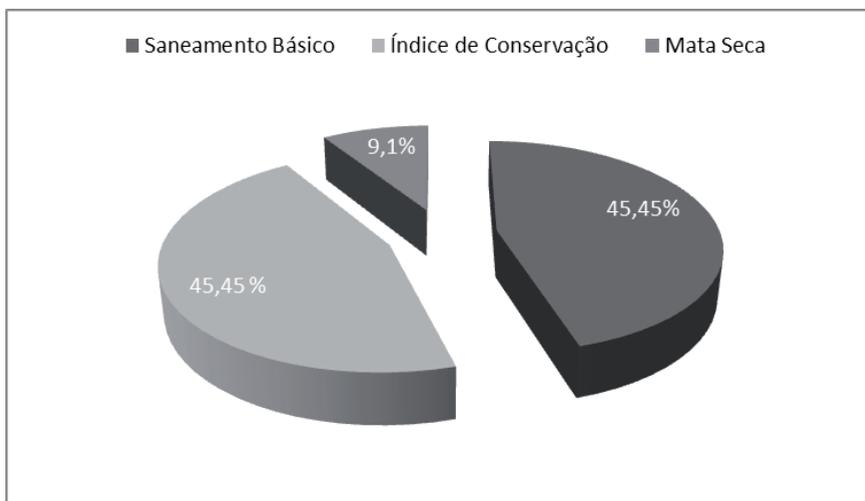
Quadro 1

CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DO ICMS AOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS (2013)

Crítérios	%
VAF	75
Área geográfica	1
População	2,7
População dos 50 municípios mais populosos	2
Educação	2
Produção de alimentos	1
Patrimônio cultural	1
Meio ambiente	1,1
Saúde	2
Receita própria	1,9
Cota mínima	5,5
Municípios mineradores	0,01
Recursos hídricos	0,25
Municípios sede de estabelecimentos penitenciários	0,1
Esportes	0,1
Turismo	0,1
ICMS solidário	4,14
Mínimo "per capita"	0,1
TOTAL	100

Fonte: Lei Estadual 18.030/2009. Org.: da Autora.

Figura 1
ÍNDICES PARA A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS, NO CRITÉRIO MEIO AMBIENTE (2013)



Fonte: Lei Estadual nº 18.030/2009. Org. da Autora.

Considerando os objetivos da pesquisa realizada, verticalizou-se o entendimento do Índice de Conservação (IC), resultante da extensão territorial da unidade ou da área especialmente protegida, da área do município e dos aspectos relacionados a sua conservação (Fator de Conservação) e qualidade (Fator de Qualidade).

O Fator de Conservação (FC) é estabelecido de acordo com a categoria da unidade de conservação ou da área especialmente protegida (quadro 2) e indica o grau de restrição ao uso alternativo do solo.

A inclusão e a manutenção de territórios nessas categorias no cadastro estadual são realizadas por meio de requerimento, acompanhado de documentação constituída, dentre outras informações, de relatório biofísico e socioeconômico da unidade de conservação e entorno; infraestrutura existente; plano de manejo ou definição de prazo para sua elaboração, e sistema de gestão da unidade. Após vistoria, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) elabora parecer técnico e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMAD) emite o despacho decisório acerca do cadastramento da área especialmente protegida.

Quadro 2

FATOR DE CONSERVAÇÃO DE ACORDO COM AS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DE OUTRAS ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS, LOCALIZADAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	FATOR DE CONSERVAÇÃO
I – UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	
Estação Ecológica	1,0
Reserva Biológica	1,0
Monumento Natural	1,0
Refúgio da Vida Silvestre	1,0
Parque Nacional, Estadual e Municipal Natural	1,0
II - UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL	
Reserva Particular do Patrimônio Natural	1,0
Reserva Extrativista	0,5
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	0,5
Floresta Nacional, Estadual e Municipal	0,3
Reserva de Fauna	0,3
Área de Relevante Interesse Ecológico	0,3
Área de Proteção Ambiental I	
Zonas da Vida Silvestre	0,5
Demais Zonas	0,1
Área de Proteção Ambiental II, Federal ou Estadual	0,025
Reserva Particular e Recomposição Ambiental	0,1
III – OUTRAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, DEFINIDAS EM LEI E DECLARADAS PELO PODER PÚBLICO ESTADUAL, COM O RESPECTIVO FATOR DE CONSERVAÇÃO	
Reserva Particular de Recomposição Ambiental	0,1
IV – ÁREAS INDÍGENAS	0,5

Fonte: Resolução SEMAD 1245/2010 e Lei do Estado de Minas Gerais nº 18.030/2009. Org.: da Autora.

O Fator de Qualidade (FQ) é variável de 0,1 a 1 e refere-se aos parâmetros estabelecidos em norma estadual (Deliberação Normativa do COPAM 86/2005): percentual da área com cobertura vegetal nativa ou recuperada com espécies nativas na unidade; percentual de área de Reserva Legal averbada na zona de amortecimento; área com situação fundiária resolvida; limites da unidade demarcados; existência, aprovação e implementação do

plano de manejo; mecanismos de articulação da zona de amortecimento com o zoneamento municipal; existência de Conselho Deliberativo ou Consultivo; número de funcionários adequado para as ações de manejo; aspectos relacionados à infraestrutura da UC (sede administrativa e outros equipamentos); orçamento que atenda às metas da UC, captação de recursos externos ou existência de receitas próprias para o desenvolvimento de programas e recursos provenientes do município que representem pelo menos 25% do orçamento executado na unidade no ano, em áreas que não sejam de administração municipal.

Dessa forma, os fatores de qualidade e conservação, juntamente com a área da unidade e seu valor percentual em relação à extensão territorial do município onde foi criada a unidade de conservação são os dados que determinam o posicionamento ecológico dos municípios e, por conseguinte, parte do montante da parcela de ICMS redistribuído ao município.

Em 2013, segundo a Fundação João Pinheiro, dos 853 municípios mineiros, 546 receberam o repasse do ICMS, utilizando-se o critério meio ambiente. Uberlândia é o 125º município na lista de posicionamento ecológico, tendo recebido, em 2013, o valor de R\$ 211.958,02. Não possuindo Mata Seca, a transferência majoritária, de R\$ 204.615,25, se deve ao Índice de Saneamento Básico e apenas R\$ 7.342,77 ao Índice de Conservação.

4. O ICMS Ecológico em Uberlândia

Uberlândia, localizada na Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, na parte sudoeste de Minas Gerais, é um município caracterizado por uma topografia de amplos chapadões, na maior parte originalmente recobertos por cerrado. Objeto, desde o final do século XIX, da expansão pecuária e agrícola, a baixa fertilidade de seus solos, de origem arenito-basáltica, impedia, entretanto, a introdução de cultivos de maior importância econômica para o estado.

A partir dos anos de 1970, o uso de modernos insumos agrícolas soluciona o problema da pouca fertilidade natural do solo e promove a rápida expansão da agricultura no cerrado, por meio de incentivos fiscais e assistência técnica possibilitados pela implementação de vários programas

governamentais, tais como o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados (PCI) e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER).

Nessa mesma época, devido à crescente demanda de carvão, papel e celulose pelas indústrias localizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Vale do Aço, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) incentiva a silvicultura na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, substituindo a flora nativa. Nos anos de 1980, a adoção do Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEA) promove a drenagem das várzeas e a irrigação de várias áreas do cerrado para o cultivo de arroz, milho e grãos.

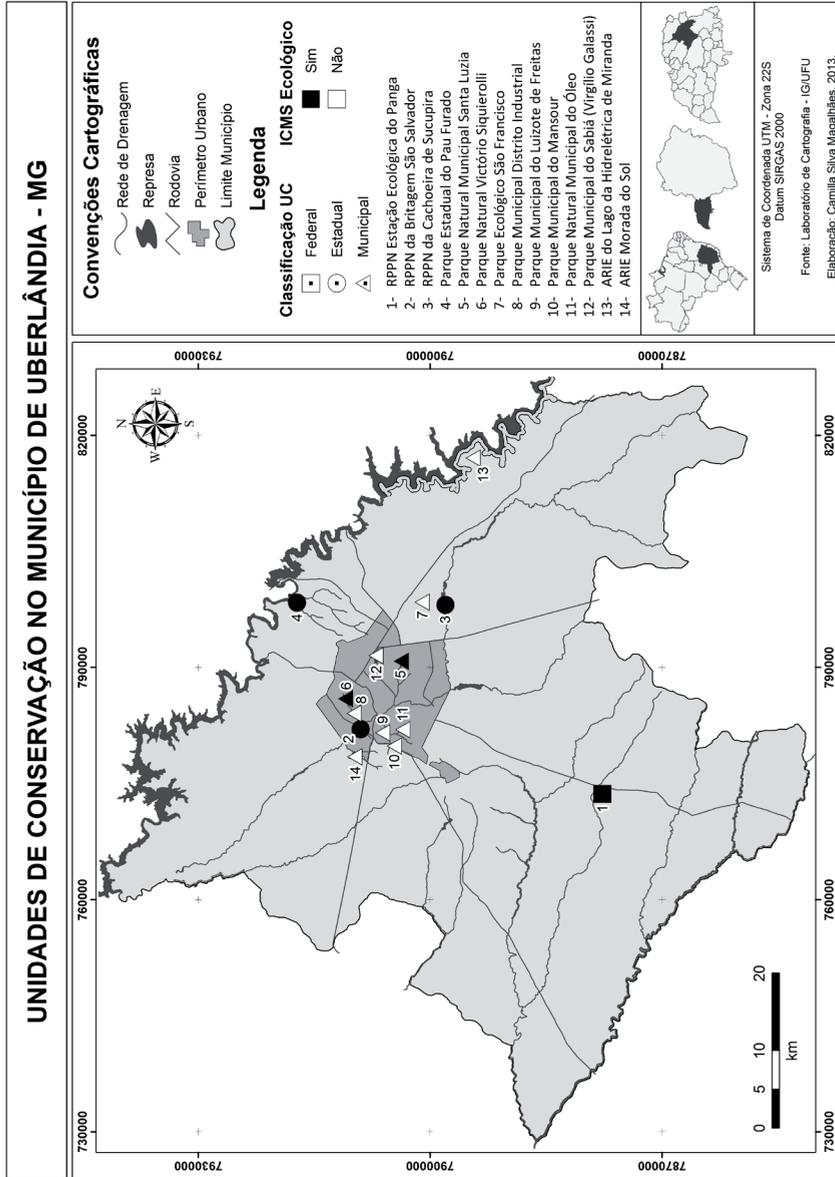
Todo esse processo, juntamente com a fundação de Brasília e a abertura de novas estradas, leva ao quase total desmantelamento do sistema natural da região, como é evidenciado por Oliveira, quando afirma que:

[...] todos os Programas foram implantados com um crédito subsidiado, resultando numa agricultura moderna no lugar da agricultura e pecuária tradicionais e, às vezes, ao lado desta. É evidente que todas as áreas de cerrados inseridas no desenvolvimento proposto pelos governos do período dos anos 60 até final dos anos 70 se transformaram em áreas com agricultura empresarial (OLIVEIRA, 2000, p. 115).

A biodiversidade da região passa então a ser mantida apenas em poucos e pequenos fragmentos remanescentes do processo de ocupação socioeconômica, sobretudo em algumas áreas especialmente protegidas, como as Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação.

O município de Uberlândia possui 10 Parques e 2 Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) municipais; um Parque e 2 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) estaduais; e uma RPPN federal (figura 2), todas criadas após 1995, ano em que o critério meio ambiente passa a ser um dos fatores para a redistribuição do ICMS. No entanto, das áreas especialmente protegidas municipais, apenas os Parques Naturais Municipais Victório Siquierolli e Santa Luzia possuem os critérios mínimos exigidos para o cadastro no sistema para o recebimento da parcela do ICMS Ecológico relacionado às UCs (tabela 1), sendo as unidades entre aquelas cadastradas que menos valor de ICMS Ecológico recebem.

Figura 2
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA (2013)



Autora: Camilla Silva Magalhães, 2013.

Tabela 1
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO CADASTRADAS PARA RECEBIMENTO DO ICMS ECOLÓGICO NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 2013

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	ÂMBITO	criação	ÁREA (ha.)	% territorial em relação à área municipal	Média FQ (2011-2012)	Média do valor recebido (2010 ^{1,2} -2012)
RPPN ³ Reserva Ecológica do Panga	Federal	1997	409,5	0,1	1,00	R\$ 167,57
Parque Estadual do Pau Furado	Estadual	2007	2184,94	0,53	0,50	R\$ 191,90
RPPN Cachoeira da Sucupira	Estadual	2007	41,46	0,01	1,00	R\$ 17,33
RPPN Britagem São Salvador	Estadual	2008	9,68	0,002	1,00	R\$ 62,60
Parque Natural Municipal Santa Luzia	Municipal	1997	26,8	0,007	0,10	R\$ 3,56
Parque Natural Municipal Victório Siquierolli	Municipal	2000	23,71	0,006	0,10	R\$ 1,83

Fontes: www2.uberlandia.mg.gov.br e <http://www.fjp.mg.gov.br/> Org.: da Autora.

¹ O FC é calculado a partir de julho/2010 para essas UCs.

² Apenas a partir de 2010 todas as UCs apresentadas na tabela se encontram cadastradas no sistema estadual.

³ RPPN = Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Tal fato pode ser explicado, em parte, pela pequena extensão dos parques municipais, o que se reflete no baixo valor do Índice de Conservação, nos últimos três anos, tendo em vista a relação percentual das áreas dessas Unidades em relação à extensão territorial do município (411,6 Km²).

No entanto, merece destaque também seu baixo fator de qualidade (FQ) quando comparado à RPPN Britagem São Salvador, que possui o mesmo fator de conservação, mas extensão inferior aos dois parques municipais e às demais unidades de conservação federal e estaduais cadastradas, o que pode ser esclarecido por meio da análise do manejo dos dois parques municipais, bem como dos aspectos relacionados à sua localização geográfica.

Os Parques Naturais Municipais Victório Siquierolli e Santa Luzia são importantes redutos fitofisionômicos do Cerrado na cidade, ambos localizados integralmente no perímetro urbano de Uberlândia, o primeiro, no seu Setor Norte, e o segundo, no seu Setor Sul.

O Parque Siquierolli encontra-se circundado por bairros residenciais (figura 3), cujos loteamentos começaram a ser implantados a partir do final dos anos de 1960, destinados a uma população de baixa renda, atraídas principalmente pela fixação de várias empresas instaladas no Distrito Industrial, localizado na porção NW desse Setor (RODRIGUES, 2007).

Figura 3
PARQUE NATURAL MUNICIPAL VICTÓRIO SIQUIEROLLI E SEU ENTORNO



Autor: Josimar de Souza, 2014.

A criação do Parque se deu principalmente pelos esforços do Sr. Victório Siquieroli, proprietário da fazenda a ser loteada, o qual desejava a preservação de uma área de cerrado presente em sua propriedade, e “[...] da Administração Municipal a fim de promover a implantação do referido Parque” (PREFEITURA DE UBERLÂNIDA, 2000, p. 1), tendo em vista a necessidade da manutenção, de modo contínuo, de áreas destinadas ao uso institucional e de áreas verdes referentes aos loteamentos, bem como da preservação das áreas que margeiam os Córregos Liso e Lobo.

Em levantamento realizado em 2006, Rodrigues (2007) constatou que o cerrado era a categoria vegetal com maior relevância no Parque, seguido pela Mata de Galeria em regeneração. Observações de campo confirmam o adensamento da cobertura vegetal, em estado de regeneração natural. No entanto, também são constatados vestígios de desmoronamento de blocos com vegetação ripária nas áreas com maior declividade, às margens do córrego Liso, bem como a presença de lixo e entulho nas áreas limítrofes internas e externas do parque.

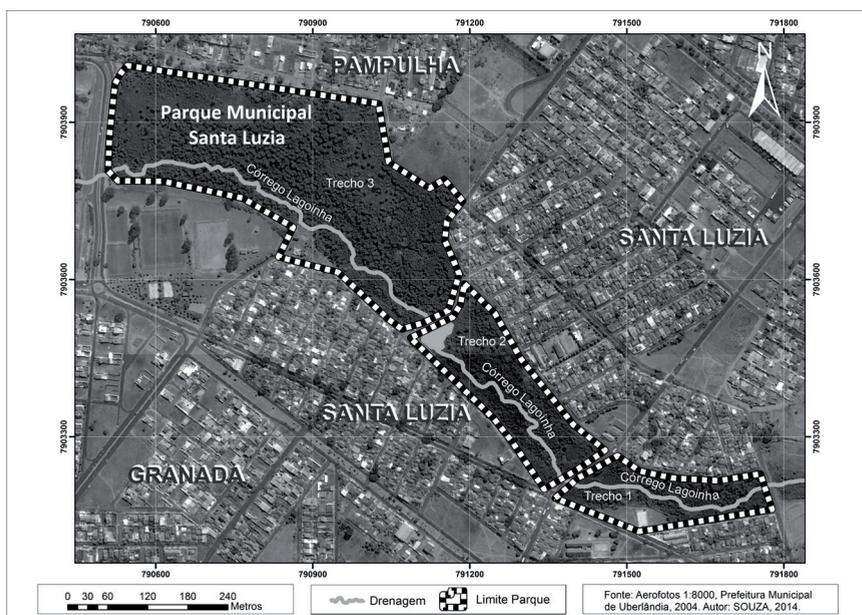
Em termos de infraestrutura, o Parque Victório Siquieroli conta atualmente com a sede do Parque, que abriga em suas dependências o Museu de Biodiversidade do Cerrado, a Sala Verde Dr. Kerr, um parque infantil, uma pista para caminhada, uma trilha interpretativa, um meliponário (local de criação de abelhas sem ferrão) e um Centro de Amostras das Coisas do Cerrado, destinado a exposições itinerantes, o que favorece as atividades de Educação Ambiental com escolares da cidade, bem como a atração de visitação dos habitantes em geral, sobretudo nos finais de semana.

Do mesmo modo, o Parque Santa Luzia encontra-se também incrustado entre os bairros Santa Luzia, originado de um conjunto habitacional construído pela Companhia de Habitação (COHAB) nos anos de 1980, Pampulha e Granada (figura 4). No final da década de 1990, devido à ausência de áreas de lazer nos bairros, os moradores se mobilizam para exigir a criação de um Parque, o qual é criado em 1997.

O Parque Santa Luzia é basicamente um parque linear do Córrego Lagoinha, sendo constituído por vereda, vegetação hidrófila adaptada à saturação hídrica periódica, e por mata de galeria, possuindo três áreas segmentadas por eixos viários. Duas delas são cercadas com alambrados com alguns buracos, e a outra, onde se localiza o prédio administrativo e o

núcleo de educação ambiental, parcialmente cercada. Na sua inauguração o parque contava com uma trilha suspensa na área de vereda e um núcleo de educação ambiental, ambos desativados atualmente, o que repercute no pequeno número de visitas ao parque.

Figura 4
PARQUE NATURAL MUNICIPAL VICTÓRIO SIQUIEROLLI E SEU ENTORNO



Autor: Josimar de Souza, 2014.

Em três pontos do córrego Lagoinha, no interior da UC, são observadas voçorocas, uma preenchida com solo retirado de obra civil e outra com a presença de um dispersor de energia. A modificação das condições hidrológicas da bacia decorrente da impermeabilização das vias urbanas dos bairros adjacentes e a ausência de um sistema de drenagem pluvial com técnicas compensatórias em microdrenagem, tais como bacias de retenção, valetas de infiltração e manutenção de faixas verdes nos bairros, colaboram para o aumento da velocidade das águas pluviais, sobretudo no verão, cujo fluxo superficial é totalmente direcionado ao córrego, e para a consequente formação dos processos erosivos lineares observados.

Os dois parques são, portanto, enclaves em uma área urbana consolidada, o que reflexivamente dificulta a sua conservação ambiental e das áreas do entorno. Conforme Morsello (2001), as Unidades de Conservação não podem ser consideradas como espaços desconectados das áreas contíguas externas aos seus limites, devendo fazer parte de estratégias de conservação de escala mais ampla, considerando a delimitação da zona de amortecimento, “[...] porção adjacente à área protegida, na qual o uso da terra é parcialmente restringido para incorporar uma camada a mais de proteção para a UC” (MORSELLO, 2001, p. 210), como uma das mais importantes.

Contudo, de acordo com as orientações para a elaboração de Planos de Manejo de Parques (IBAMA, 2002), a Zona de Amortecimento não deve incluir as áreas urbanas consolidadas, dificultando o controle dos impactos decorrentes das atividades instaladas no entorno. Além disso, as nascentes dos dois córregos, Liso e Lagoinha, que percorrem longitudinalmente os dois parques, situam-se externamente aos limites das UCs. Estando em zonas definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Uberlândia, como de função mista (habitacional e atividades de pequeno e médio porte), várias atividades são desenvolvidas sem conexão com a premissa de conservação dos parques, o que acaba por interferir negativamente no seu interior.

Nas áreas de nascente do Córrego Liso, há a presença de vegetação ripária, parcialmente degradada, observando-se lixo e entulho nas suas imediações, bem como condutores da rede pluvial dos bairros de entorno direcionados para o leito do córrego. Relatos de moradores atestam que ocasionalmente pode ser observado o escoamento de água com aspecto turvo e com mau odor, tendo sido observado espuma no leito do córrego Liso, ainda no interior do Parque.

No Córrego Lagoinha, o uso predominante das suas cabeceiras é de pastagem com alguns arbustos isolados, tendo sido observadas marcas de pisoteamento de gado às suas margens, presença frequente de processos erosivos com recuo das margens e aprofundamento do canal fluvial. A alguns metros a jusante, encontra-se uma pequena represa para dessecação animal, também utilizada no verão para lazer, pelos moradores das adjacências.

Dessa forma, o escoamento de efluentes conjuntamente com a água pluvial, a supressão da mata ciliar, o uso não regulado da terra, o aumento da impermeabilização do solo e do escoamento superficial direcionado para os dois córregos acabam por afetar a qualidade da água e, consequentemente, a vegetação e a fauna no interior das UCs.

Acrescente-se que a falta de atualização dos Planos de Manejo – o do Parque Siquierolli foi elaborado no ano de 2000 e o do Santa Luzia, em 2002 –, e a ausência dos respectivos Conselhos Consultivos contribuem para o baixo fator de qualidade dessas unidades de conservação, com ações de gestão ambiental descontínuas e reféns da vontade política da administração municipal do momento.

Outro fator que incide sobre a qualidade do manejo dessas unidades de conservação é o pequeno orçamento da Secretaria de Meio Ambiente Municipal. Conforme a Lei Orçamentária Anual de Uberlândia de 2013, a previsão da receita do município para 2014 é de R\$ 1.837.139.513,00, sendo que para a pasta de meio ambiente são destinados R\$ 7.893.000,00 (0,43%), dos quais R\$ 3.076.208,00 (39%) são destinados à gestão ambiental, na qual está inclusa a manutenção dos parques, mas também dos jardins, praças e do zoológico da cidade. De acordo com o Secretário de Meio Ambiente, “[...] a verba da secretaria é irrisória e só contempla o custeio” (Correio de Uberlândia, 29/01/2013), o que se reflete na falta de continuidade de ações de manejo e, portanto, no próprio valor do ICMS Ecológico recebido pelo município decorrente das UCs municipais.

5. Considerações finais

A instituição do ICMS Ecológico representa potencialmente um grande incentivo para a execução de políticas públicas voltadas à área ambiental, tendo em vista que a inclusão de critérios ambientais na repartição do imposto de circulação de mercadorias e serviços valoriza as ações de gestão municipais para esse setor. Em 2013, cerca de 20 milhões de reais do montante de aproximadamente 7,4 bilhões do ICMS mineiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014) foram disponibilizados aos municípios que atenderam os critérios determinados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Em Uberlândia, verifica-se de forma bastante positiva o investimento do município nas estruturas de saneamento básico, o que, no entanto, não é acompanhado pelo manejo das unidades de conservação devido a problemas de âmbito administrativo e legal. Restritas a áreas irrisórias, muitas dentro do limite urbano, apresentam uma situação frágil, decorrente da falta de interesse político-administrativo em relação à garantia adequada de proteção dessas áreas. Associadamente, o pequeno orçamento destinado a seu órgão gestor reflete-se na falta de efetividade dos planos de manejo, quando existentes, ou mesmo na ausência de infraestrutura mínima em muitas delas, as quais são exemplos das denominadas “ficções jurídicas” (BRITO, 2000), ou seja, unidades de conservação que não saíram do papel.

Assim, apesar das 12 unidades de conservação decretadas pela Prefeitura, 10 não possuem os critérios mínimos para serem cadastradas no sistema estadual de recebimento do ICMS Ecológico, o que repercute no baixo valor referente à parcela do Índice de Conservação do município.

Outro problema verificado é no âmbito legal. Atualmente a legislação mineira não vincula o uso dos recursos advindos do ICMS Ecológico à área ambiental, cujo montante é dirigido a um caixa único municipal. Sua destinação é decidida pelas prefeituras, muitas vezes dirigida a outras áreas, não financiando as ações necessárias ao incremento quantitativo e qualitativo das áreas especialmente protegidas. Além disso, convém observar que outros estados, tais como Paraná e Rondônia, utilizam índices de 5%, bem maiores do que o 1,1 % de Minas Gerais.

Nesse sentido é recomendável que futuramente a legislação estadual passe por uma revisão, aumentando percentualmente o índice referente ao critério ambiental; incorporando outros critérios para seu repasse, tais como a existência e a qualidade de mananciais, a exemplo do estado do Paraná; e que a verba oriunda desse tributo seja direcionada exclusivamente para a área ambiental.

Em âmbito municipal, uma maior articulação com outros instrumentos de ordenamento territorial, tais como o plano diretor municipal, que deve ter como uma das premissas o controle do uso da terra de maneira a evitar efeitos deletérios à qualidade ambiental (Estatuto da Cidade), também traria contribuição no alcance de um melhor Índice de Conservação.

Concluindo, consideramos que as inquietudes apresentadas nesse artigo, em relação às unidades de conservação de Uberlândia e ao uso do ICMS Ecológico na sua gestão, não são questões novas, como também não estão restritas a um município ou a um estado. A existência de um imposto que incentive ações voltadas à criação e à conservação de áreas importantes para a manutenção da biodiversidade, de pesquisas científicas, para a fruição da população e a melhoria da qualidade ambiental é salutar, mas precisa ser acompanhada de ações que converjam para o alcance efetivo dessas metas, pois políticas ambientais por melhores que sejam só têm resultados se bem implementadas.

Agradecimentos

Agradecemos o auxílio recebido pelo CNPq para o desenvolvimento da pesquisa e elaboração do trabalho, bem como a Luís Paulo Pires, pelo apoio nos trabalhos de campo.

Notas

¹ VAF corresponde ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações dos serviços, no território de cada Município, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil.

² Mata seca é “[...] um ecossistema específico e peculiar do Estado de Minas Gerais, predominante no domínio da caatinga, que se estende pelos domínios do cerrado e da mata atlântica, compreendendo formações vegetais típicas que variam de caatinga hiperxerófila e caatinga arbórea a floresta estacional decidual e semidecidual, com intrusões em veredas e vegetação ruderal de calcário” (Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008, art. 1º, §1º).

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2000.

COELHO NETO, A. L. A interface florestal-urbana e os desastres naturais relacionados à água no Maciço da Tijuca: desafios ao planejamento urbano

numa perspectiva socioambiental. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n. 16, p. 46-60, 2005.

CORREIO DE UBERLÂNDIA. Secretário de Meio Ambiente vê fiscalizações de barulho insuficientes. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 29 de jan. 2013. Disponível em <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/secretario-de-meio-ambiente-ve-fiscalizacoes-de-barulho-insuficientes/>>. Acesso em: 27 de março de 2014.

DEL GROSSI, S. R. **De Uberabinha a Uberlândia: os caminhos da natureza – Contribuição ao estudo da geomorfologia urbana**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1991.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Lei nº 17.353, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a alteração do uso do solo nas áreas de ocorrência de mata seca.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Lei Robin Hood. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/>>. Acesso em: 03 de março. 2014.

GRIEG-GRAN, M. **Fiscal Incentives for Biodiversity Conservation: The ICMS Ecológico in Brazil**. London: IIED-International Institute for Environment and Development, 2000.

IBAMA. **Roteiro metodológico de planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica**. Brasília: IBAMA, 2002.

LOUREIRO, W.; MOURA, P. R. **Ecological ICMS (Tax Over Circulation of Goods and Services): A Successful Experience in Brazil**. Presented at a workshop on Incentives for Biodiversity - Montreal, Canada in August 1996.

MELLO-THÉRY, N. A.; LANDY, F.; ZÉRAH, M.-H. Políticas Ambientais Comparadas entre Países do Sul: pressão antrópica em Áreas de Proteção Ambiental Urbanas. **Mercator**, Fortaleza, v. 9, n. 20, p. 197-215, set./dez. 2010.

MONOSOWSKI, E. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. **Cadernos FUNDAP**, ano 9, n. 16, p. 15-24, jun. 1989.

MORAES, A. C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MORSELLO, C. **Áreas protegidas públicas e privadas. Seleção e manejo**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2001.

MOURA, J. R. da S.; COSTA, V. C. da. Parque Estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana. In: GUERRA, A. T.; COELHO, M. C. N. (Org.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

NATURE CONSERVANCY. **ICMS Ecológico**. <<http://www.icmsecologico.org.br/>>. Acesso em: 12 de abril de 2013.

OLIVEIRA, V. M. de. **A agroindústria rural integrada no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (MG): um estudo sobre a avicultura**. Dissertação de mestrado. Uberlândia, MG: Instituto de Geografia, UFU, 2000.

PEDRALLI, G. Florestas secas sobre afloramento de calcário em Minas Gerais: Florística e fisionomias. **Revista BIOS**, Cadernos do Departamento de Ciências Biológicas da PUC Minas, v. 5, p. 81-88, 1997.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. **Plano de manejo do Parque Municipal Santa Luzia**. Uberlândia, MG: Prefeitura de Uberlândia, 2002.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. **Plano de manejo do Parque Municipal Siquierolli**. Uberlândia, MG: Prefeitura de Uberlândia, 2000.

RODRIGUES, G. S. S. C. **Educação ambiental e hipermídia: a construção de um material didático para o Parque Municipal Victorio Siquierolli**. Tese de doutorado. Uberlândia, MG: UFU, 2007.

ROSS, J. L. S. Diagnóstico de Áreas de Proteção Ambiental: o exemplo da APA – Silveiras - SP. In: **IV Simpósio de Geografia Física Aplicada**, Porto Alegre, 1991.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, ano 2, n. 2. Manaus, Amazonas: Edições Governo do Estado do Amazonas / Secretaria de Estado da Cultura / Universidade do Estado do Amazonas, 2004.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, M (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2006.

STEINBERGER, M.; ABIRACHED, C. F. A. Política Ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, M (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

Recebido em: 12/04/2014

Aceito em: 27/06/2014

