

IPTU Ecológico: Conservação do bugio-ruivo (*Alouatta guariba clamitans* Cabrera 1940) e descontos de impostos em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Rodrigo Cambará Printes¹ e Adriano N. Becker²

1. Introdução

Tradicionalmente a tributação tem sido vista como uma forma do poder público aumentar sua arrecadação, "doa a quem doer". De uma maneira mais ampla, entretanto, ela pode também ser considerada um mecanismo que os planejadores urbanos dispõe para melhorar o controle sobre o território a ser por eles gerenciado, incentivando ou coibindo certas práticas, dentro de uma ótica de planejamento global da cidade.

Entre 1999 e 2002, o Programa Macacos Urbanos participou, juntamente com diversos setores da sociedade, de uma série de discussões sobre a nova estratégia tributária do município de Porto Alegre, com o objetivo de incentivar a conservação das áreas de uso do bugio-ruivo (*Alouatta guariba clamitans* Cabrera 1940) dentro do município, através de isenções de impostos. Este viés conservacionista na nova estratégia tributária de Porto Alegre foi apelidado pelos ambientalistas de "IPTU ecológico".

Porto Alegre é a maior cidade próxima ao limite sul de distribuição do bugio ruivo, provavelmente o limite sul de distribuição de todos os primatas neotropicais (Printes et al., 2001). Levantamentos realizados pelo Programa Macacos Urbanos entre 1993 e 1996 mapearam os grupos residentes na região sul do município, a mais conservada atualmente (Romanowski et al., 1998). De posse destas informações foi possível interferir na discussão sobre tributação e gerenciamento do território em Porto Alegre, com objetivos conservacionistas.

2. Antecedentes

Em 1996, quando os resultados dos primeiros levantamentos do Programa Macacos Urbanos foram disponibilizados para a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre, os pesquisadores já haviam percorrido 4925 ha e encontrado o bugio-ruivo em

¹ Biólogo, Doutorando em Ecologia, Conservação e Manejo de Vida Silvestre (UFMG) - Programa Macacos Urbanos/Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais

² Jornalista, fotógrafo, ambientalista - Programa Macacos Urbanos/Núcleo Amigos da Terra - Brasil

54,8% desta área (Buss et al., 1997). Baseados nesses resultados, sugerimos aos planejadores urbanos que fornecessem descontos no Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) para proprietários que conservassem as áreas de uso dos primatas em Porto Alegre (Printes et al., 1997). Porém faltava um instrumento legal para que isso fosse feito. A oportunidade para criar tal dispositivo surgiu em 1999, quando, através da Lei Municipal 434, a área rural de Porto Alegre passou a ser considerada urbana e municipalmente tributável. Como esta área é justamente onde se encontram as populações de bugios, iniciou-se um movimento no sentido de fazer com que a estratégia tributária para a nova área urbana do município favorecesse a conservação de florestas e outros ambientes ameaçados, como campos e banhados.

3. Métodos

A elaboração da nova estratégia tributária de Porto Alegre envolveu três anos de discussão e um ano para aprovação final de uma lei municipal (ver tabela 1). Diversos setores da sociedade participaram, incluindo loteadores, produtores rurais, políticos, ambientalistas e técnicos. O papel dos técnicos foi fundamental tanto para as questões de tributação, que envolvem aspectos econômicos e legais, quanto para as questões de uso do solo, que envolvem aspectos agrícolas, culturais e ambientais (Fonseca et al., 1995). A comunidade em geral também teve um papel crucial, ao evidenciar os principais conflitos e contradições existentes na época em relação a tributação municipal e desta forma assegurar a aplicabilidade do projeto (Briggs, 2000).

Foi formado um grupo de trabalho para redigir a peça legal. Várias versões do texto foram periodicamente discutidas com os interessados em reuniões abertas, realizadas em diversas regiões da cidade. O grupo trabalhou na alteração de das leis complementares nº 07 de 1973, 197 de 1989 e 396 de 1996, visando à concessão de incentivos fiscais para a manutenção da atividade agropecuária, de preservação ambiental e de conservação do patrimônio histórico do município de Porto Alegre. Após a elaboração do texto, este foi enviado à Câmara Municipal de Porto Alegre, como uma proposta do poder Executivo.

Na tabela 1 estão resumidos os principais fatos que antecederam a aprovação da nova estratégia tributária do município.

Tabela 1: Principais fatos que antecederam a aprovação do "IPTU ecológico" (PMU = Programa Macacos Urbanos)

Data	Grupos envolvidos	Fatos
12/96	Pesquisadores do PMU e Planejadores urbanos	Entrega do relatório final da Etapa I do levantamento - primeiras idéias acerca de tributação e conservação
03/99	Legisladores e Planejadores urbanos	Aprovação da lei 434/99: transformação da área rural do município em área urbana preocupa PMU
08/2000	Principais associações comunitárias e ecológicas com atuação em Porto Alegre	Debates sobre a importância de uma nova estratégia tributária para Porto Alegre
01/2001	Secretarias Municipal da Fazenda e do Meio Ambiente, PMU	Reuniões para definir os termos gerais do texto e a estratégia política visando a aprovação da nova lei
19/04/01, 27/05/01 09/06/01, 1/08/01 23/08/01	Fórum da Macrozona 8 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Lei 434/99), que inclui organizações não governamentais e órgãos da administração municipal	Definição dos princípios gerais que nortearam a nova estratégia de tributação (equidade, justiça fiscal, tributária articulada com uma visão global de cidade, incentivo a agricultura familiar e a conservação da natureza).
26/11/01	Grupo de trabalho formado principalmente por órgãos da prefeitura (incluía PMU)	Finalização da redação e envio do projeto para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre
05/12/01	Agricultores e ambientalistas	Protestos nas ruas pedindo aprovação do projeto
13/12/01	Gabinete do Prefeito de Porto Alegre	Projeto do IPTU é retirado estrategicamente por falta de apoio político na Câmara
10/2002	Gabinete do Prefeito de Porto Alegre	O projeto é enviado novamente à Câmara, com alterações
11/12/02	Câmara de Vereadores de Porto Alegre	O projeto é aprovado por 22 votos a 6, com 16 emendas
26/12/02	Gabinete do Prefeito de Porto Alegre	O prefeito sanciona a Lei complementar 482/03 e a publica no Diário Oficial

4. Resultados

O resultado deste trabalho pode ser resumido num inciso de um artigo de uma lei complementar municipal, o qual transcrevemos a seguir.

Lei Complementar 482/02, Artigo 70 (Diário Oficial de Porto Alegre, 27/12/02):
(poderão ser beneficiados com isenções de IPTU):

"XIX - O imóvel, ou parte dele, reconhecido como Reserva Particular do Patrimônio Natural de acordo com a Lei Federal nº 9985, de 18 de julho de 2000; as áreas de Preservação Permanente conforme a Lei Federal nº 4771, de 15 de setembro de 1965, a Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, e as Áreas de Proteção do Ambiente Natural definidas na Lei Complementar Municipal nº 434, de 1º de dezembro de 1999; e outras áreas de interesse ambiental; desde que se mantenham preservadas de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente:

- a) a isenção de que trata este inciso será concedida mediante formalização de termos de compromisso assinado perante órgão ambiental municipal e averbado à margem da inscrição no registro público de imóveis.
- b) caso descumprido o termo de compromisso, que conterà permissão expressa para vistorias periódicas do órgão ambiental municipal, será revogada a isenção, tornando-se exigível o imposto a partir do exercício seguinte ao do descumprimento."

O mesmo artigo inclui isenção de impostos para propriedades rurais de até 30 ha utilizadas para a produção primária e para imóveis tombados pelos órgãos de preservação histórico-cultural do Município, do Estado ou da União que não tenham sido doados para o Poder Público, mas mantenham-se preservados.

Além das isenções do IPTU, estas áreas de importância ambiental, histórica ou agrícola, foram ainda contempladas com isenção da taxa de coleta de lixo, o que resultará benefício econômico significativo para os proprietários.

5. Conseqüências para a conservação

"Proibir é fácil, mas como legislar temperança?" Perguntava Garrett Hardin em 1968. Assim como todas as leis, em qualquer sociedade e em qualquer época, o "IPTU

ecológico" não resolverá nenhum problema *per se*. Além disso, mesmo depois que uma área está legalmente protegida, mudanças ecológicas naturais ou provocadas pelo ser humano continuam a afetar suas espécies e ecossistemas (White & Bratton, 1980). Sendo assim, daqui para a frente teremos de vencer o desafio de aplicar adequadamente a nova lei que estamos criando. Neste sentido, o texto do decreto que a regulamentará é crucial.

A discussão que necessitamos fazer é: *quais serão os critérios para a aplicação deste benefício?* Dentre estes é crucial buscarmos a conservação de corredores de biodiversidade e de áreas com potencial para se tornarem corredores no futuro. Através de descontos no IPTU de propriedades que atualmente contém áreas de uso de bugios (e de propriedades que contém possíveis áreas de uso futuras), poderemos contribuir para a manutenção da viabilidade genética das populações.

Dentro de um contexto de paisagens cada vez mais fragmentadas e considerando a dinâmica de ocupação do solo em Porto Alegre, se tornou mais operacional, em termos de planejamento ambiental, trabalhar com o conceito de metapopulação do que com o conceito tradicional de população. Quando os indivíduos de uma espécie estão distribuídos numa ou mais populações centrais, com densidades razoavelmente estáveis, e em várias populações em áreas satélites, com densidades flutuantes, dependentes de migração, constituem uma metapopulação (Primack e Rodrigues, 2001). Dito de outra maneira, uma metapopulação seria uma coleção de populações interdependentes, cuja viabilidade é mantida pela migração de indivíduos através de corredores que conectam fragmentos. Alguns poderiam argumentar que é difícil comprovar a existência de um fluxo gênico que justifique o uso do termo *metapopulação*; entretanto, admitir que este mesmo fluxo gênico é tão eficiente quanto numa população que vive em ambientes contínuos (chamada população panmítica) é algo ainda menos realista.

Uma abordagem metapopulacional que trabalhe a partir de uma visão conservacionista baseada na paisagem, percebendo o ser humano como seu principal agente modificador, parece ser a melhor alternativa para a conservação do bugio-ruivo (*Alouatta guariba clamitans*) e de seus habitats em Porto Alegre. Vejamos alguns desdobramentos desta abordagem:

1) A idéia das metapopulações reforça a necessidade de conservação e restauração de matas que possam atuar como corredores ecológicos, como as matas ciliares entre os morros - o

que pode ser feito através da aplicação direta dos benefícios do "IPTU ecológico". Beier and Noss (1998) compararam mais de 10 estudos de caso com evidências de que os corredores provêm conectividade suficiente para aumentar a viabilidade de populações em habitats conectados.

2) Numa estrutura metapopulacional, a destruição do habitat de uma população central pode levar à extinção muitas populações satélites. Isto deve ser considerado no licenciamento de empreendimentos com impacto aparentemente localizado e também para a aplicação dos benefícios do "IPTU ecológico", em áreas consideradas estratégicas.

3) Atividades humanas que impeçam ou inibam as migrações de animais, tais como cercas, fios elétricos e estradas, podem reduzir ou eliminar a probabilidade de recolonização de sítios após a extinção local. Malcolm and Ray (2000) demonstraram que o tipo de estrada foi mais importante do que o período de extração de madeira como fonte de variação populacional numa comunidade de roedores na África Central. Toda decisão sobre o uso do solo em Porto Alegre deveria se preocupar com estas questões.

4) Um exemplo: Em Porto Alegre é bem possível que o Morro São Pedro, com cerca de 800 ha de florestas, atue como habitat para populações centrais de bugio-ruivo e que na Reserva Biológica do Lami (179.48 ha) esteja uma população satélite. Entre a Reserva Biológica do Lami e o Morro São Pedro há um delicado corredor ecológico formado pelas matas ciliares do Arroio Lami, que pode ser mantido incentivando os proprietários a utilizarem os benefícios do "IPTU ecológico".

Por estas razões, acreditamos que a aplicação das isenções de impostos para áreas naturais seja crucial para o futuro do bugio-ruivo e do seu habitat. A nova lei municipal de Porto Alegre incentiva a conservação de áreas que, mesmo pequenas, podem ser *stepping stones* ou partes de corredores maiores, tendo em vista seu contexto biogeográfico. Outra vantagem da nova lei é incentivar a conservação da área de produção primária no Município. Façamos um exercício de avaliação de cenários: É mais provável que as florestas urbanas prevaleçam numa paisagem cuja matriz é o solo agrícola do que numa outra na qual o solo esteja totalmente ocupado pelo sistema construído.

O fato do artigo 70, inciso XIX, item b, da Lei Complementar 482/02 não exigir que as áreas a serem beneficiadas com a isenção de impostos o sejam perpétua e irrevogavelmente, é uma adequação da estratégia tributária conservacionista ao caso

específico de Porto Alegre. Diferentemente das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (criadas pelo Decreto Federal 98.914/99 e posteriormente incluídas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei Federal 9985/2000) que operam em escala nacional e podem contemplar áreas muito grandes, trabalhamos numa escala muito menor e precisamos garantir a conservação de fragmentos de floresta dentro de uma capital. No ambiente urbano a exigência de perpetuidade pode ser uma barreira para que os proprietários reivindiquem o benefício da isenção fiscal por dois motivos: 1) por questões fundiárias relativas a sucessão (da titularidade da terra, dos proprietários atuais para seus herdeiros); 2) por questões de manejo das propriedades, uma vez que a perpetuidade exige um planejamento definitivo da paisagem, violando a premissa básica de que para ser sustentável o manejo deve ser adaptativo.

Se a não exigência de perpetuidade para a obtenção do benefício de incentivo fiscal levar pessoas de má fé a realizarem especulação imobiliária, estaremos diante de um outro problema, que deve ser combatido pelo poder público com todo o rigor que a lei previr. Mas é preciso pensar além da punição: é necessária uma atitude pró-ativa (e não defensiva) dos planejadores urbanos, o que na prática pode ser traduzido no estabelecimento de políticas claras de habitação, que visem dar conta da demanda reprimida por moradia, especialmente no que tange as camadas mais populares da sociedade.

A história da construção do "IPTU ecológico" demonstra, mais uma vez, que a Biologia da Conservação pode ser considerada uma mistura, nem sempre homogênea, de ciência com política. A ciência lida com os fatos, como corredores de biodiversidade e as metapopulações. Na política, os fatos não importam realmente; a percepção é que é a realidade (Pulliam, 1998). Porém as distintas percepções sobre as diversas formas de como se pode usar (ou não usar) o solo de uma região é que gerarão os fatos. Estes fatos são decisões de uso terra, todas elas irreversíveis. Daí que, em última análise, do gerenciamento do conflito básico percepções *versus* fatos depende o futuro de todo o nosso planeta.

6. Referências bibliográficas

- Beier, P. and Noss, R.F. 1998. Do habitat corridors provide connectivity? *Conservation Biology* Vol. 12 (6):1241-1252.
- Briggs, B. 2000. *Introducción al proceso de consenso*. México. 59 pp.

- Buss, G.; Corrêa, M.F.; Brutto, L.F.G.; Dornelles, S.S.; Fialho, M.S.; Jardim, M.M.A.; Oliveira, G.A.; Pereira, A.L.A.; Perotto, M.A.; Printes, R.C.; Romanowski, H.P. & Oliveira, L.F.B. 1997. Os bugios de Porto Alegre. *A Hora Veterinária*, nº 99: 62-64. Diário Oficial de Porto Alegre - Órgão de Divulgação Oficial do Município de Porto Alegre, Edição 1936, Sexta-feira, 27 de dezembro de 2002.
- Fonseca, G.A.B; Schmink, M.; Pinto, L.P. de S.; Brito, F. 1995. Abordagens interdisciplinares para a conservação da biodiversidade e dinâmica do uso da terra no novo mundo. Anais da conferência internacional: "On common ground: interdisciplinary approaches to biodiversity conservation and land use dynamics in the new world". Conservation International do Brasil, Universidade Federal de Minas Gerais, University of Florida. Belo Horizonte, 334pp.
- Hirdin, G. 1968. The tragedy of commons. *Science*, Vol. 162: 1243-1248.
- Malcolm, J.R. and Ray, J.C. 2000. Influence of timber extraction routes on Central African small-mammal communities, forest structure, and tree diversity. *Conservation Biology* Vol. 14 (6): 1623-1675.
- Primack, R.B. & Rodrigues, E. 2001. *Biologia da Conservação*, Gráfica e Editora Mediograf, Londrina, 327pp.
- Printes, R. C.; Brutto, L. F.; Buss, G.; *et al.* 1997. Relatório final do Projeto Macacos Urbanos – Etapa I: Zona Sul. Departamento de Zoologia, UFRGS, 30p. (não publicado).
- Printes, R.C. 1999. The Lami Biological Reserve, Rio Grande do Sul, Brazil and the danger of power lines to howlers in urban reserves. *Neotropical Primates*, Vol. 7(4): 135-136.
- Printes, R.C., Lisenfield, M.V. A & Jerusalinsky, L. 2001. *Alouatta guariba clamitans* Cabrera, 1940: A new southern limit for the species and for Neotropical primates, *Neotropical Primates* Vol .9: 118-121.
- Pulliam, H. R. 1998. The political education of a biologist Part II. *Wildlife Society Bulletin*, 26 (3): 499-503.
- Romanowski, H.P.; Dornelles, S. da S.; Buss, G.; Brutto, L.F.G.; Jardim, M. de S.; Printes, R.C.; Fialho, M. de S. 1998. Bugio-ruivo: O ronco ameaçado in: R. Menegat (coordenador geral). *Atlas Ambiental de Porto Alegre*. UFRGS, PMPA, INPE, pp. 62-63.
- White, P.S. & Bratton, S.P. 1980. After preservation: philosophical and practical problems of change. *Biological Conservation* 18: 241-255.