MOÇÃO CERHI-RJ Nº 13, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019

RECOMENDA AO SENADO FEDERAL EMENDAS AO PROJETO DE LEI Nº 5.028/2019 - "Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 8.212, de 24 de julho de 1991; e dá outras providências."

O **CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,** instituído pela Lei Estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, no uso das suas atribuições legais, e considerando:

- O disposto na Lei Estadual n° 3.239, de 02 de agosto de 1999, que institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; e que institui como instrumento de gestão de recursos hídricos o Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos - PROHIDRO;
- O disposto no Decreto Estadual n° 42.029 de 15 de junho de 2011, que estabelece no âmbito do Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos - PROHIDRO, o mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais, a ser coordenado como um subprograma denominado PRO-PSA - Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais;
- A competência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERHI em expedir as resoluções necessárias à regulamentação do PRO-PSA, conforme o Art. 4º do Decreto Estadual nº 42.029 de 15 de junho de 2011;
- A existência de diversas iniciativas de PSA no Estado do Rio de Janeiro em curso no estado, em sua maioria programas e projetos desenvolvidos no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Que o Projeto de Lei nº 5.028/2019 trata da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, definindo seus objetivos, diretrizes, ações, critérios de aplicação, dos contratos de PSA e governança, trazendo implicações diretas sobre o PRO-PSA e sobre as iniciativas em curso no Estado;
- Os possíveis impactos e prejuízos associados à aprovação do referido Projeto de Lei em sua redação original sobre o PRO-PSA e sobre os programas e projetos de PSA em curso no Estado,

RECOMENDA AO SENADO FEDERAL:

A adoção das emendas propostas ao PL 5028/2019, vide Anexo I, de modo a não trazer prejuízos e insegurança jurídica para execução e continuidade das iniciativas de PSA em andamento no âmbito do Programa Estadual de PSA do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2019

Maria Aparecida Borges Pimentel Vargas
Presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Anexo I – Proposta de emendas ao Projeto de Lei nº 5028/2019

I. DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PSA

1. A criação da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais – PNPSA demonstra-se oportuna e estratégica no sentido de apoiar e incentivar à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento sustentável.
2. A PNPSA deve considerar as distintas realidades sociais, culturais e ambientais do país, e em reflexo dessa diversidade, contemplar os diferentes arranjos e iniciativas de PSA estaduais, municipais e privadas já instituídas no país, de modo a contribuir para sua consolidação, ampliação e seu aperfeiçoamento.
3. A PNPSA deve buscar convergência com as políticas e legislações vigentes relacionadas ao tema no âmbito federal, estadual e municipal, de modo a evitar conflitos e interrupção de ações em curso nos três níveis da federação em prol da prestação de serviços ecossistêmicos, assegurada por políticas e legislações já existentes.
4. As ações de PSA não são programas de transferência de renda ou assistencialismo, portanto, devem prever de forma clara a contrapartida do beneficiário e monitoramento e verificação contínuas como condição aos pagamentos, e devem ocorrer em áreas relevantes para provimento dos serviços ecossistêmicos.
5. O presente documento foi elaborado considerando o contexto de implementação de iniciativas de PSA no Estado do Rio de Janeiro, e traz proposta de emendas de modo que o PL não cause prejuízos e insegurança jurídica para execução e continuidade das iniciativas de PSA em andamento em território fluminense.

II – DAS PROPOSTAS DE EMENDAS AO SUBSTITUTIVO AO PL 5028/2019:

6. Alteração do Artigo 8º, passando a vigorar a seguinte redação:

"Artigo 8º - Em relação aos imóveis privados, são elegíveis para provimento de serviços ambientais: (...)

§1º – O uso de recursos públicos para pagamento de serviços ambientais em área de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação florestal, é permitido somente em bacias consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§2º – Exceções à restrição prevista no §1º podem ser definidas pelos entes da federação no caso de programas e projetos em áreas prioritárias para a conservação de recursos hídricos e da biodiversidade, e desde que:
I – Para imóveis rurais com área de até 15 módulos fiscais; e
II – As ações previstas no contrato resultem na adequação do imóvel à legislação ambiental em prazo menor do que o definido no Programa de Regularização Ambiental.

6.1. Vimos apresentar as propostas de alteração do Artigo 8º, conforme motivos expostos a seguir.
6.2. <u>Exclusão da obrigatoriedade de remuneração não monetária para PSA em APP e RL</u>
6.2.1. Compreende-se a importância da definição de áreas prioritárias onde haja a necessidade de promover a manutenção ou recuperação de serviços ecossistêmicos para segurança hídrica do abastecimento público de água, e nas quais é possível promover o uso de recursos públicos para PSA em APP, RL e outras áreas sob limitação administrativa, conforme indicado no Art. 8º.
6.2.2. No entanto, a obrigatoriedade da adoção do PSA não monetário em detrimento do monetário em APP e RL não traz nenhum ganho ou contribuição efetiva para otimização ou aperfeiçoamento dos projetos de PSA. O que se observa é que o arranjo não monetário, na maior parte dos casos, traz maior complexidade operacional dos mecanismos de PSA existentes, dificultando sua execução e aumentando os custos de transação.
6.2.3. Parte expressiva dos projetos de Pagamento por Serviços Ambientais em execução no país são relacionados aos serviços ecossistêmicos hídricos, visando garantir o aumento da disponibilidade da água em quantidade e qualidade e a proteção de mananciais de abastecimento. Por consequência, a maioria dessas iniciativas tem como alvo a proteção e recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), considerando a função estratégica das mesmas para a proteção dos recursos hídricos, e em especial, em áreas de mananciais estratégicos sujeitos a degradação ambiental.
6.2.4. A transação mediada por governos, ou seja, envolvendo investimentos públicos, tem sido um arranjo comum para implantação de sistemas de PSA hídrico, considerando a própria natureza da política nacional de recursos hídricos, cujos mecanismos financeiros para financiamento de programas e intervenções dos planos são oriundos da cobrança pelo uso da água (recursos de natureza pública).
6.2.5. O estabelecimento da obrigatoriedade da adoção do PSA não monetário em APP e RL virá a impactar diretamente inúmeros projetos federais, estaduais e municipais em curso que adotam modelos de PSA hídrico com recursos públicos e incentivos monetários, tendo como foco a recuperação dessas áreas protegidas em bacias estratégicas. Dentre alguns exemplos bem-sucedidos, pode-se citar o Projeto Conservador das Águas (Extrema/MG), o Programa Reflorestar (ES), o Programa Produtor de Água (ANA), e o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (RJ).
6.2.6. No Estado do Rio de Janeiro, a segurança hídrica é um tema prioritário, considerando a vulnerabilidade do Estado a eventos críticos de estiagens e inundações, destacando a crise hídrica que atingiu os municípios fluminenses em 2014-2015. O Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (RJ) contempla 9 iniciativas de PSA hídrico executadas com

incentivos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), e constituem ações e projetos apoiados e aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Abrangendo 14 municípios, os projetos adotam compensação monetária e tem como foco a recuperação de APP's em bacias estratégicas definidas pelo INEA e pelos Comitês de Bacia (quadro 1). Os recursos do FUNDRHI são de natureza pública, geridos pelo órgão estadual gestor de recursos hídricos (INEA), tendo como principais fontes de receitas a cobrança pelo uso da água e a compensação financeira em decorrência dos aproveitamentos hidrelétricos.

6.2.7. O Art. 8º, portanto, deve ser alterado com a exclusão da obrigatoriedade de remuneração não monetária para PSA em APP e RL, de modo a não prejudicar as iniciativas em andamento, afetando as políticas de PSA e de recursos hídricos em execução por diversos comitê de bacia hidrográfica, estados e municípios.

6.3. *Da alteração da competência para definição de bacias críticas para o abastecimento público de água*

6.3.1. De acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), compete aos entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH o gerenciamento destes recursos, e a definição de bacias críticas é prevista e contemplada no Plano de Recursos Hídricos.

6.3.2. A elaboração de diagnóstico e análise do balanço hídrico das bacias hidrográficas e a identificação de conflitos potenciais pelo uso da água devem ser aprovados pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

6.3.3. Os projetos de PSA hídrico em curso no Estado do Rio de Janeiro são realizados em consonância com os Planos de Recursos Hídricos e com as áreas prioritárias definidas pelo órgão gestor de recursos hídricos e pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

6.3.4. A delegação desta atribuição para outras instâncias de governança irá prejudicar as diversas iniciativas em curso de PSA promovidas no âmbito do SNGRH, e gera conflitos e divergências que podem inviabilizar a integração das políticas públicas de recursos hídricos e de serviços ambientais.

6.4. De facultar aos entes da federação a definição de áreas prioritárias para conservação dos recursos hídricos e biodiversidade, sob determinadas condições.

6.4.1. Devem ser facultados aos entes da federação a definição de áreas prioritárias para PSA onde há a necessidade de recuperação de áreas importantes para o provimento de serviços ambientais e ecossistêmicos, considerando as ações de PSA estaduais e municipais já instituídas no país e as especificidades regionais e locais. Por exemplo, iniciativas de PSA para conservação da biodiversidade com recursos públicos, em especial os programas de PSA para Reservas Particulares de Patrimônio Natural - RPPNs, dentre outros arranjos, não se encontram contemplados nesse Artigo.

6.4.2. De modo a evitar o direcionamento de recursos públicos nas áreas nas quais não há necessidade de incentivos para melhoria e garantia de provimento dos serviços ambientais, propõe-se, neste caso específico, restringir o PSA em APP e RL para grandes imóveis rurais (acima de 15 módulos fiscais);

6.4.3. De modo a garantir a efetiva adicionalidade de serviços ambientais, propõe-se condicionar a antecipação da recuperação para áreas de APPs e RLs em relação ao prazo estabelecido pelo Programa de Recuperação Ambiental – PRA.

6.4.3.1. A recuperação ambiental em áreas de APP e Reserva Legal, apesar de prevista na lei, não tem previsão de execução imediata. O Art. 66 da Lei nº 12.651/2012 concede um prazo de 20 anos para conclusão da recomposição florestal para fins de regularização da área de RL. Em relação à recomposição florestal para fins de regularização da APP, a Lei nº 12.651/2012 e o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, não definem critérios e prazos. Diversos Estados da Federação têm regulamentado o Programa de Regularização Ambiental (PRA) adotando os mesmos critérios semelhantes do Art. 66 para recomposição das APPs, ou seja, concedendo um prazo máximo de 20 anos para conclusão da recomposição florestal (ex. Estado do Rio de Janeiro, vide Resolução INEA 149/2018).

6.4.3.2. Cabe ainda destacar que, apesar dos avanços em relação aos imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural - CAR os órgãos gestores têm enfrentado inúmeros desafios para realizar a validação dos imóveis inscritos no CAR, etapa crucial para viabilizar a celebração do Termo de Compromisso de Regularização Ambiental – TCRA, instrumento que fixa os prazos para a efetiva recuperação das áreas degradadas, observado os prazos máximos estabelecidos pela legislação. Dessa forma, considerando que o prazo máximo de 20 anos passa a vigorar a partir da celebração do TCRA, a efetiva recuperação ambiental das APPs e RLs pode vir a ocorrer efetivamente num horizonte de tempo ainda maior.

7. Exclusão dos incisos II e IV do artigo 14:

7.1. Acerca do inciso II, as métricas de valoração e metodologias de PSA são em geral definidas no âmbito de programas e projetos, considerados os objetivos, contextos e particularidades locais e públicos beneficiários. A definição de uma metodologia única para as iniciativas de PSA num país continental e megadiverso não é viável e se choca frontalmente com a natureza do instrumento PSA. Além disso, poderá trazer prejuízos ao desenvolvimento e aperfeiçoamento do instrumento em iniciativas em curso no país.

7.2. Em relação ao inciso IV, conforme apontado anteriormente, a competência para indicar as bacias críticas é dos entes que integram o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A delegação da mesma atribuição para outras instâncias poderá trazer prejuízos em projetos de PSA Hídrico em andamento e promover conflitos e prejuízos para a implementação e integração de políticas públicas.

8. Inclusão de novo inciso ao artigo 7º:

"Art. 7º - Podem ser objeto da PNPSA: (...)"

VIII - imóveis rurais ou urbanos situados em áreas prioritárias para a geração de serviços ecossistêmicos que adotem manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para a captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade.

8.1. Os objetivos e as diretrizes da PNPSA são amplos, permitindo o entendimento de que esta não se refere apenas aos serviços ecossistêmicos gerados pelos ecossistemas naturais. Da mesma forma, Artigo 6º do Substitutivo ao PL inclui o manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris dentre as ações da PNPSA.
8.2. No entanto, o artigo que trata das áreas que podem ser objeto da PNPSA restringe esta possibilidade. Assim, nos imóveis rurais não enquadrados nos incisos I a VII somente se poderá incentivar a conservação e restauração da vegetação nativa e os sistemas agroflorestais. Isto não permitiria a concessão de incentivos aos produtores rurais, inclusive aos agricultores familiares, para a adoção de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para a captura e retenção de carbono, conservação de solo, da água e da biodiversidade.

9. Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º:

"Artigo 6º - A PNPSA deve promover ações de: (...)"
Parágrafo único – As ações para o pagamento por serviços ambientais previstas nos Incisos deste artigo não impedem a identificação de outras, com novos potenciais provedores.

9.1. O dispositivo sugerido é semelhante ao parágrafo 1º do artigo 16, que trata do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. Entende-se que a mesma flexibilidade prevista para o Programa Federal deve ser conferida à Política Nacional de PSA sob pena de incompatibilidade entre os dispositivos.
9.2. Acresce considerar que os programas e projetos estaduais e municipais de PSA também podem beneficiar-se do dispositivo, uma vez que deverão considerar os seus objetivos e as especificidades das condições em que serão implementados o que seria impossível prever em uma lei geral aplicável a todo o território nacional.

II. DO CONTEXTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E POSSÍVEIS IMPACTOS DO PROJETO DE LEI Nº 5.028/2019 AO PROGRAMA ESTADUAL DE PSA

10. O mecanismo de PSA é regulamentado no Estado do Rio de Janeiro pelo Decreto nº 42.019, de 15 de junho de 2011, que estabelece o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PRO-PSA, subprograma do Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos - PROHIDRO. O PROHIDRO foi instituído pelos artigos 5º e 11 da Lei estadual nº 3.239, de 02 de agosto de 1999, tendo como objetivo proporcionar a revitalização, quando necessária, e a conservação, onde possível, dos recursos hídricos, sob a ótica do ciclo hidrológico, através do manejo dos elementos dos meios físico e biótico, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e trabalho.
11. Segundo o Art. 2º do Decreto estadual nº 42.029/2011, "são considerados serviços ambientais, passíveis de retribuição, direta ou indireta, monetária ou não, as práticas e iniciativas prestadas por

possuidores, a qualquer título, de área rural situada no Estado do Rio de Janeiro, que favoreçam a conservação, manutenção, ampliação ou a restauração de benefícios propiciados aos ecossistemas". Portanto, constituem potenciais beneficiários do programa possuidores, a qualquer título, de área rural no estado que contribuam para provisão de serviços ambientais. O objeto do contrato é a prestação de serviços ambientais, e os pagamentos por serviços ambientais podem ser de natureza direta ou indireta, monetária ou não.

12. Dentre os recursos financeiros para a implementação e a manutenção do PRO-PSA, o Art. 6º do Decreto estadual nº 42.029/2011 define que poderão advir do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI e de outras fontes, respeitados os seus respectivos regulamentos.

13. Atualmente, o Estado conta com 9 (nove) iniciativas de PSA e execução em território fluminense, beneficiando 18 (dezoito) municípios, e cujos investimentos previstos totalizam mais de R$ 45.0000.000,00 (quarenta e cinco milhões), vide quadro 1.

14. Dessas iniciativas, 2 (dois) programas e 8 (oito) projetos serão diretamente impactados pelo Art. 8º do PL n° 5.028/2019, considerando que são projetos financiados com recursos públicos, com remuneração monetária e que priorizam a recuperação das APP's e RL's: Programa PSA Guandu (projeto Produtores de Água e Floresta - PAF Rio Claro e PAF Sacra Família), Programa PSA Hídrico do CEIVAP (projeto Bacia do Rio Bananal, projeto Rio Sesmaria, projeto Águas da Mata Atlântica, projeto bacia do rio Fagundes e projeto Olhos d´Água) e Projeto Conexão Mata Atlântica. Desses as iniciativas, 7 (sete) projetos e 2 (dois) programas são executados com recursos do FUNDRHI.

15. O artigo 7º do PL n° 5.028/2019 não contempla as ações de manejo sustentável de sistemas agrícolas, agroflorestais e agrossilvopastoris que contribuam para a captura e retenção de carbono e conservação do solo, da água e da biodiversidade como objeto de aplicação do PNPSA. A não inclusão deste item poderá vir a inviabilizar a continuidade da execução do projeto Conexão Mata Atlântica, que contempla essas práticas como elegíveis para PSA.

16. Caso as sugestões de emendas deste parecer não sejam contempladas, a aprovação do PL n° 5.028/2019 poderá dificultar e até inviabilizar as iniciativas de PSA em curso em território fluminense, constituindo um retrocesso da agenda de PSA no Estado.

Quadro 1. Iniciativas de PSA concluídas ou em execução no Estado do Rio de Janeiro

Iniciativas de PSA		Municípios abrangidos	RH	Instituições envolvidas	Status	Ano início	Resultados alcançados				Fonte de recursos	Recurso Total Previsto
							Produtores contratados	Restauração florestal	Conservação florestal	Conversão Produtiva		
Projeto Conexão Mata Atlântica[1]		Valença, Barra do Piraí, Varre-Sai, Italva, Cambuci e Porciúncula	IX	GEF, BID, MCTIC, INEA, SEAPPA, FINATEC	Em execução	2016	162	260,2	1.781,8	40,7	BIRD, BID/GEF e medidas compensatórias	R$29.152.500,00
Programa PSA Guandu[2]	Projeto Produtores de Água e Floresta	Rio Claro	II	CBH Guandu, PM de Rio Claro, TNC, INEA	Em execução	2008	74	507	4.098	0	FUNDRHI	4.203.669,70
	Projeto Produtores de Água e Floresta Rio Sacra-Família[3]	Vassouras, Mendes e Engenheiro Paulo de Frontin	II	CBH Guandu e PM de Mendes, Vassouras e Engenheiro Paulo de Frontin	Em execução	2018	0	0	0	0	FUNDRHI	R$3.633.311,89
Programa PSA Hídrico CEIVAP[4]	Projeto PSA-Hídrico Rio Bananal	Barra Mansa	III	CEIVAP e CBH MPS	Em execução	2015	7	18,15	67,02	0	Cobrança pelo uso da água Federal, FUNDRHI	R$ 1.516.847,58
	Projeto PSA-Hídrico Rio Sesmaria	Resende	III	CEIVAP e CBH MPS	Em execução	2015	5	22,68	41,39	0	Cobrança pelo uso da água Federal, FUNDRHI	R$1.500.455,46
	Projeto PSA-Hídrico Adapta	Petrópolis	IV	CEIVAP e CBH Piabanha	Em execução	2015	11	30,47	30	0	Cobrança pelo uso da água Federal,	R$ 1.875.667,57

[1] Dados atualizados em, 30/07/2019 (fonte: INEA e SEAPPA)
[2] Dados atualizados em 12/07/2019. (fonte: CBH Guandu/AGEVAP)
[3] Por ser um projeto recém-iniciado, ainda não há contratos de PSA assinados. A meta do projeto é a conservação de 1000 hectares e restauração de 50 hectares. (Fonte: CBH Guandu/AGEVAP)
[4] Dados atualizados em 30/07/2019 (Fonte: CEIVAP/AGEVAP)

	Mata Atlântica 2										FUNDRHI	
	Projeto PSA-Hídrico Rio Fagundes	Areal, Paty dos Alferes e Paraíba do Sul	IV	CEIVAP e CBH Piabanha	Em execução	2015	9	14,74	12,80	0	Cobrança pelo uso da água Federal, FUNDRHI	R$1.080.237,62
	Projeto PSA-Hídrico Olhos Dágua	Carapebus	IX	CEIVAP e CBH BPS	Em execução	2015	27	3,51	4,06	0	Cobrança pelo uso da água Federal, FUNDRHI	R$ 604.688,11
Programa Produtor de Água - ANA	Projeto Produtor de Água na Bacia do Rio Macaé	Nova Friburgo e Casimiro de Abreu	VIII	ANA e CBH Macaé e das Ostras	Diagnóstico (a iniciar)	2013	0	0	0	0	ANA, FUNDRHI	R$1.400.000,00
Programa Fundo de Boas Práticas Socioambientais em Microbacias - FUNBOAS		Silva Jardim	VI	CBH Lagos São João, Associação Mico Leão Dourado, WWF, PM Silva Jardim, SEAPPA, FUNASA	Encerrado	2007	Sem informações	Sem informações	Sem informações	Sem informações	FUNDRHI	R$ 289.856,40
Projeto Águas do Rio		Miguel Pereira	II	ITPA e HSBC	Sem informações	**2014**	Sem informações	Sem informações	Sem informações	Sem informações	HSBC, medidas compensatórias	Sem informações
						TOTAL	290	856,75	6.035,07	40,7	R$ 20.056.489,31	R$ 45.257.234,33