

TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO (PNI): UMA ANÁLISE HISTÓRICA E SETORIAL

TRANSFORMATIONS IN THE NATIONAL IRRIGATION POLICY (PNI): A HISTORICAL AND SECTORAL ANALYSIS

Danieli Cristina de Souza Muzeka

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)

dcs@unesc.net

Dimas de Oliveira Estevam

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)

doe@unesc.net

Grupo de Trabalho (GT): GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar as transformações no marco legal da Política Nacional de Irrigação (PNI), a partir de uma perspectiva temporal histórica, por meio da análise documental, desde a sua promulgação na década de 1970. Ao longo da trajetória da PNI, observa-se a interseção entre o planejamento setorial dos recursos hídricos as estratégias governamentais para regulamentar o uso da água na agricultura irrigada. Destaca-se, ainda, o reconhecimento de polos nacionais de irrigação, como mecanismo para sustentar os interesses políticos e econômicos alinhados às estratégias setoriais. Por fim, evidencia-se o desafio de coadunar demandas hídricas aos sistemas produtivos com o desenvolvimento regional, buscando a mitigação dos potenciais impactos socioespaciais.

Palavras-chave: Política Nacional de Irrigação; Planejamento Setorial; Polos de desenvolvimento.

Abstract

This study aims to analyze the changes in the legal framework of the National Irrigation Policy (PNI), from a historical temporal perspective, through documentary analysis, since its enactment in the 1970s. Throughout the trajectory of the PNI, the intersection between sectoral planning of water resources and government strategies to regulate water use in irrigated agriculture is observed. Also noteworthy is the recognition of national irrigation hubs as a mechanism to support political and economic interests aligned with sectoral strategies. Finally, the challenge of reconciling water demands of production systems with regional development is highlighted, seeking to mitigate potential socio-spatial impacts.

Key words: National Irrigation Policy; Sectoral Planning; Development hubs

1. Introdução

O marco estratégico da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura propõem entre os anos de 2022 a 2031 ações que visem transformar os sistemas agroalimentares em pilares como: “melhor produção”, “melhor nutrição”, melhor ambiente” e “melhor qualidade de vida”, no contexto da agenda 2030 e do desenvolvimento sustentável (FAO, 2023). Por mais que emergente e atual que seja, nos faz refletir sobre a trajetória modernizante do espaço rural produtivo, das dinâmicas sociotécnicas, da inserção do termo e das regulamentações em prol da sustentabilidade no que tange às mudanças das políticas econômicas e agrícolas ao progresso da produção alimentar.

Julio Pretty (2007) ressalta sobre o quesito desenvolvimento e sustentabilidade na agricultura, nas últimas décadas, mais precisamente após 1960 houve o aumento significativo na produção de alimentos assim como na crescente população mundial. Durante o mesmo período, a área agrícola total aumentou 11%, passando de 4,5 para 5 mil milhões de hectares, e a área arável, de 1,27 para 1,4 mil milhões de hectares. No entanto, perante este cenário quantitativo, esconde-se importantes diferenças regionais. Em países como EUA e Europa Ocidental, a área agrícola caiu 3%, mas aumentou 21% nos países da América Latina e Ásia. Além desses dados, como destacado pelo autor, observa-se uma relação direta entre o aumento da produção mundial de alimentos e a expansão da área irrigada, bem como o crescimento do número de máquinas agrícolas, que praticamente dobrou. Da mesma forma, o consumo de fertilizantes registrou um aumento significativo, quadruplicando nesse período.

Os desequilíbrios – muitas vezes considerados incompatíveis - entre as taxas de crescimento populacional e produção de alimentos em escala global, decorre da relação entre a adoção de técnicas e tecnologias para o manejo de uso e gestão dos recursos hídricos, bem como das disputas sociais e políticas. Esses fatores encontram respaldo no discurso da (ins)estabilidade econômica dos países. (Paz; Teodoro; Mendonça, 2020).

As recorrentes discussões sobre produção de alimentos baseada na agricultura irrigada e suas associações com a conservação dos recursos naturais, expõem a problemática socioambiental ulteriores entre outros fatores das erosões e degradações do solo e a centralidade da água como recurso escasso e estratégico. No Brasil quando tratada nos aspectos produtivos - pecuária e agricultura irrigada - abarca desafios de consensos. Sobre tudo ao que se trata do arcabouço legal, sua governança e aspectos multifatoriais que envolvem pesquisa, extensão, tecnologia e inovação no território nacional.

Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o Brasil possui 8,2 milhões de hectares equipados para irrigação, dos quais 96,2% estão sob domínio do setor privado, enquanto 3,8% (200 mil hectares) correspondem a produção vinculada a projetos públicos. Esses projetos geram aproximadamente 580 mil empregos diretos e indiretos, distribuídos em 79 empreendimentos localizados em 88 municípios (ANA, 2021). Para fins deste estudo, a terminologia "agricultura irrigada" segue a caracterização apresentada pelo Atlas Irrigação (2021), que classifica a irrigação no Brasil, com base em tipologias de áreas irrigadas e do uso da água. Essas tipologias incluem: o arroz inundado, o café, a cana-de-açúcar (subdividida em irrigada e fertirrigada), culturas anuais em pivôs centrais e outras culturas e sistemas.

Nesse contexto, os dados refletem a trajetória dos sistemas de irrigação no Brasil, uma pauta presente desde a década de 1970. Essa trajetória evidencia as conexões estabelecidas em prol de um desenvolvimento regional, impulsionados pela expansão e modernização de áreas agricultáveis. Esses fundamentos sustentam os pilares da primeira Política Nacional de Irrigação (PNI), instituída pela Lei nº 6.662/1979, que regulamentou a implementação e gestão das infraestruturas destinadas à agricultura irrigada.

Após décadas da promulgação da primeira Política Nacional de Irrigação (PNI), este resumo tem como objetivo analisar as transformações no seu marco legal. A premissa norteadora é examinar como as adequações nos atos normativos, voltados a facilitar a implantação de sistemas irrigados reverberam as estratégias Estatais para o uso e a gestão dos recursos hídricos regionais.

Para alcançar o objetivo deste estudo ainda em andamento, adota uma abordagem histórica e documental da Política Nacional de Irrigação (PNI). A análise se fundamenta nos primeiros marcos legislativos instituídos, como a Lei nº 6.662/1979, e abrange aspectos legais, territoriais e ambientais relacionados aos perímetros irrigados, contemplados pela Lei nº 9.074/1995 e Lei nº 12.787/2013. Além disso, considera a publicação do Atlas Irrigação (2021) e incorpora documentos Seguido pela publicação do Atlas Irrigação (2021) e incorpora

documentos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Departamento de Irrigação e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

2. Resultados preliminares

No quadro estrutural do país, a ferramenta do planejamento surge, primeiramente como um instrumento de equilíbrio de conflito entre as regiões e, em seguida, como pilar para que se tenha um diagnóstico aprofundado do cenário brasileiro e, em seguida, como um pilar fundamental para um diagnóstico aprofundado do cenário brasileiro, de suas condições setoriais e das dinâmicas estruturais. O Estado desempenha um papel fundamental tanto no processo de articulação quanto de tomada de decisões para a ação planejada. Nesse contexto, desde a década de 1960 a inclusão da temática regional em prol da construção de uma política de integração nacional, por meio de projetos públicos de irrigação, tem tangenciado a agenda pública. Na década de 1970, houve à implementação de planos de desenvolvimento integrados, setoriais e regionalizados, que foram se transformando em distintas propostas, concomitantes às premissas da reestruturação da função do Estado das décadas subsequentes.

No que tange a gênese da Política Nacional de Irrigação (PNI), as vultosas ações do Governo Federal e de suas instituições indiretas, vinculadas aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, foram preponderantes para deflagração, somando-se às mudanças decorrentes dos aspectos econômicos e tecnológicos do setor agroindustrial. No âmbito dessa gestão, insere-se a questão política no território como um instrumento estratégico de controle social, ideológico e econômico, em uma lógica hegemônica de avanço da fronteira tecnológica e setorial no país.

As limitações orçamentárias dos anos 1980 e as reformas administrativas da década de 1990 levaram a paralisação de investimentos e ao surgimento de novas dinâmicas de intervenção estatal, culminando na promulgação da Lei nº 9.074/1995. Essa lei autoriza o regime de concessão em serviços e obras públicas, até então de competência da União, e trouxe mudanças na gestão dos recursos hídricos. Em consequência, deixou-se de priorizar projetos irrigados geridos por cooperativas, estimulando, em vez disso, a iniciativa privada e assegurando o direito de concorrência dessas organizações.

Ao considerar os perímetros irrigados como vetores de desenvolvimento que potencializam o aproveitamento dos recursos hídricos do país e a necessidade de estímulos a produção com princípios ambientalmente sustentáveis, estabelece-se a premissa da continuidade de planos, projetos de irrigação. Dessa forma, os incentivos monetários (fiscais, créditos, seguro rural) e formativos (pesquisa, assistência técnica e extensão rural) estejam interdependentes. Para isso, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em conjunto com outros departamentos governamentais e parcerias público-privadas, emergem esforços para o reconhecimento e fomento de polos nacionais de irrigação (Brasil, 2020).

A nova edição a Política Nacional de Irrigação (PNI), instituída pela Lei nº 12.787/2013, dialoga com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, Agrícola e de Recursos Hídricos, refletindo o interesse no avanço dos polos de irrigação no país. Nesse contexto, surgem controvérsias quanto às externalidades positivas dos perímetros irrigados e suas zonas sustentáveis no âmbito de território nacional, bem como em relação as exigências internacionais.

A esse respeito, na trajetória da Política Nacional de Irrigação (PNI), observa-se que o território e a região, em termos práticos, são considerados estratégicos pelo Estado, com um viés economicista. Essa abordagem busca incorporar às complexidades presente nas relações estruturais da formação socioespacial, especialmente no que se refere as conjunturas territoriais influenciam a formação social, as relações de produção e as condições ambientais.

Diante do exposto, constata-se a reorientação estatal da PNI em duas diretrizes principais: o planejamento setorial dos recursos hídricos como estratégia governamental para regulamentar o uso da água na agricultura irrigada; e, o reconhecimento de polos nacionais de irrigação, sustentando os interesses políticos e econômicos por meio de estratégias setoriais.

3. Considerações Finais

Diante as transformações e potencialidades da agricultura brasileira, as transitoriedades políticas-administrativas e a reorientação do papel do Estado como agente mediador e participativo na economia, ao incentivar investimentos setoriais, observa-se que a Política Nacional de Irrigação (PNI) enfrenta o desafio de alinhar as demandas hídricas aos sistemas produtivos e suas interfaces com o desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que busca e a mitigar os potenciais impactos provocados pela atividade.

Por fim, sugere-se aprofundamento sobre a temática sob a perspectiva regional, considerando suas dimensões sociais, técnicas e econômicas. Entre outros objetivos, essa abordagem visa compreender as dinâmicas envolvidas na garantia da segurança produtiva do setor agroindustrial e na superação das limitações estruturais da gestão dos perímetros irrigados em diferentes escalas produtivas.

4. Referências

ANA. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. [Atlas irrigação: uso da água na agricultura irrigada](#). Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. 2. ed. Brasília: ANA, 2021.

BRASIL. [Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979](#). Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 1979.

BRASIL. [Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995](#). Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 jul. 1995.

BRASIL. [Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013](#). Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2013.

BRASIL, [Portaria nº 2.154, de 11 de agosto de 2020](#). Estabelece a iniciativa Polos de Agricultura Irrigada como parte integrante das ações de implementação da Política Nacional de Irrigação e de incentivo ao desenvolvimento regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e revogar a Portaria MDR n. 1082, de 25 de abril de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago. 2020.

FAO. Food and Agriculture Organization. [Prioridades estratégicas da FAO para a segurança alimentar no âmbito do Quadro estratégico da FAO 2022-2031](#). Roma, 2023.

PAZ, Vital Pedro da Silva; TEODORO, Reges Eduardo Franco; MENDONÇA, Fernando Campos. Recursos hídricos, agricultura irrigada e meio ambiente. **R. Bras. Eng. Agríc. Ambiental**, Campina Grande, v.4, n.3, p.465-473, 2000. <https://doi.org/10.1590/S1415-43662000000300025>

PRETTY, Julio. [Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence](#). **Phil. Trans. R. Soc. B.** v. 363, 447–465. 2007.