

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



AGRICULTURA IRRIGADA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Rodrigo Dolabella
Consultor Legislativo da Área X
Agricultura e Política Rural

ESTUDO

AGOSTO/2009



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. Uso dos Recursos Hídricos e a Importância da Irrigação no Brasil 3
2. Desempenho da política de irrigação no país 4
3. O Novo Marco Legal Para a Política Nacional de Irrigação: O Projeto de Lei nº 6.831, de 2005 8

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

AGRICULTURA IRRIGADA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Rodrigo Dolabella

1. USO DOS RECURSOS HÍDRICOS E A IMPORTÂNCIA DA IRRIGAÇÃO NO BRASIL¹

O Brasil possui uma superfície territorial de 851 milhões de hectares, e em torno de 29% desta superfície é explorada com agropecuária, ou seja, cerca de 249 milhões de hectares, dos quais 77 milhões com lavouras e 172 milhões com pastagens.

Apesar de o potencial de solos para o desenvolvimento sustentável da irrigação alcançar cerca de 30 milhões de hectares (MMA/SRH/DDH-1999 revisado por Christofidis-2002), no país, somente uma pequena parcela é explorada. Assim, o Brasil ocupa a posição de 16º em nível mundial, com pouco mais de 1% da área total irrigada no mundo, que é de 277 milhões de hectares (2002). É um dos países de menor relação “área irrigada” / “área irrigável” (cerca de 10%), além de exibir baixíssima taxa de hectares irrigados/habitante (0,018 ha/hab.), a menor da América do Sul.

De acordo com os censos agropecuários desde 1960 até 1995/96, a área irrigada no país aumentou de 0,45 milhões de hectares para 3,1 milhões de hectares em 1995-96, como se vê na Tabela 1, sendo cerca de 90% dessas áreas irrigadas desenvolvidos pela iniciativa privada, e os restantes 10% por projetos públicos.

De acordo com a Agência Nacional de Águas, no Brasil, o setor de irrigação possui a maior parcela de vazão de retirada (cerca de 47% do total) e a maior vazão de consumo (69%). Verifica-se que, na demanda para o abastecimento urbano, são reservados 26% do total, 17% para indústria, 8% para dessedentação animal e apenas 2% para abastecimento rural.

¹ ANA – Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, 2009

Tabela 1 – Evolução Histórica da Área Irrigada no Brasil

Região	1960 (ha)	1970 (ha)	1975 (ha)	1980 (ha)	1985 (ha)	1995/96 (ha)
Norte	457	5.640	5.216	19.189	43.244	83.023
Nordeste	51.774	115.971	163.358	256.738	366.826	751.887
Sudeste	116.174	184.618	347.690	428.821	599.564	929.189
Sul	285.391	474.663	535.076	724.568	886.964	1.096.592
Centro-Oeste	1.637	14.358	35.490	47.216	63.221	260.952
Total	455.433	795.291	1.085.831	1.476.532	1.959.819	3.121.644

Fonte: Censos Agropecuários do IBGE de 1960 a 1995/1996

2. DESEMPENHO DA POLÍTICA DE IRRIGAÇÃO NO PAÍS²

Os mais de 100 anos de ação pública federal, envolvendo os recursos hídricos, em geral, e a irrigação e drenagem, em particular, podem ser divididos em quatro fases, caracterizadas por particularidades acentuadas.

A primeira fase, iniciada na metade do último quartel do século XIX, estendeu-se até a metade da década dos anos 60 do século XX. Nela, a atuação governamental no domínio da irrigação e drenagem agrícola, ficou assim caracterizada:

Estruturou-se em termos de ações isoladas e tópicas, dirigidas para alvos específicos em termos setoriais (por exemplo, arroz, no Rio Grande do Sul) e espaciais (região semi-árida do Nordeste), sem apresentar uma correspondente estrutura de políticas ou de programas nacionais;

² Com base na publicação “A Irrigação no Brasil: Situação e Diretrizes” (Ministério da Integração Nacional, maio de 2008)

Manifestou alto grau de concentração na esfera federal, onde confinou-se, em órgãos e agências caracterizadas por baixíssimo grau de ação interinstitucional;

Submeteu as atividades desse subsetor a estratégias de combate e redução da pobreza. Neste sentido, as diferentes administrações federais funcionaram como responsáveis diretas pela implantação de projetos de irrigação, precedida por uma fase de iniciativas quase que exclusivamente dirigidas à construção de açudes, em lugar do apoio direto às atividades produtivas e aos serviços por essas requeridas (conhecimento e tecnologia, crédito, informação de mercado, formação de recursos humanos, e outros).

A primeira fase, bem como as fases subseqüentes caracterizaram-se pela descontinuidade das ações governamentais relativas ao desenvolvimento da irrigação e drenagem agrícola.

A segunda fase, iniciada em fins dos anos 60, teve como um de seus marcos fundamentais a criação do Grupo de Estudos Integrados de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), com orientações que produziram efeitos até o final da primeira metade dos anos 80. Em essência, as características relevantes desta fase podem ser assim sintetizadas:

Buscou-se uma concepção intervencionista com a ampliação do conhecimento global sobre os recursos naturais disponíveis e pela concepção e implementação de programas nacionais de largo espectro, a exemplo do Programa Plurianual de Irrigação (PPI), em 1969; e do Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970;

Criaram-se oportunidades para a manifestação da iniciativa privada na esfera da irrigação e drenagem agrícola, até então preterida, como simbolizaram o Programa Nacional para Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS), o Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação (PROFIR) e a concepção de “lotes empresariais” nos projetos públicos de irrigação; e

Estabeleceram-se objetivos, diretrizes e metas de um variado conjunto de iniciativas nos domínios da irrigação consolidados no Projeto do I Plano Nacional de Irrigação, calcado em ações comandadas pelo setor público, mas claramente pautadas pelo estímulo à iniciativa privada.

A terceira fase, iniciada com a chamada Nova República, a partir de 1985, caracterizou-se pela instituição de importantes programas como o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e o Programa Nacional de Irrigação (PRONI), ambos em 1986 e a implementação do Projeto Subsetorial de Irrigação.

Essa fase, marcada por decisões adotadas em função de prioridades claramente estabelecidas pelo governo federal, em articulação com o setor privado, havendo uma divisão de papéis mais clara entre ação governamental e privada no desenvolvimento de programas de irrigação, restringindo-se a ação do governo à execução de obras coletivas de uso

comum e indutoras da prática de irrigação em áreas potenciais (transmissão e distribuição de energia elétrica e macrodrenagem) e a ações de suporte, cabendo à iniciativa privada as demais providências para a consecução das atividades produtivas.

As várias iniciativas postas em prática ao longo de mais de um século foram submetidas a uma nova pauta de orientações a partir de 1995, caracterizando a inauguração de uma **quarta fase**, cuja consolidação espera-se viabilizar por intermédio dos direcionamentos da Política Nacional de Irrigação e Drenagem, no que foi denominado de **Projeto Novo Modelo da Irrigação**.

Seu objetivo geral estava representado pelo “desenvolvimento, validação e estabelecimento das bases estruturais, conceptuais, regulatórias, operacionais e financeiras, com enfoque na região Nordeste, para a implementação de um Novo Modelo de Irrigação”. Já os objetivos específicos do projeto eram apresentar políticas e estratégias que viabilizem: estimular o investimento privado em todas as fases do agronegócio da irrigação, orientar a produção para as oportunidades de mercado e redirecionar a participação do governo na atividade, priorizando os papéis de indução, orientação, regulação e promoção. Objetivava, ainda, gerar sinergia entre a iniciativa privada e as esferas governamentais, garantir eficiência no uso e na gestão da água para irrigação, identificar novas fontes e modelagens de financiamento e propor mecanismos para geração de informações e controle dos impactos ambientais e sociais.

De acordo com os resultados dos estudos, a implementação de um novo modelo de gestão da irrigação no país deverá os seguintes princípios:

- Ênfase no Agronegócio (Mudança de mentalidade e de critérios de seleção de irrigantes);
- Informação para o Investidor (plataforma de informações);
- Foco no Mercado;
- Apelo Ambiental no Marketing (Mercados Verdes e Socialmente Correto – Fair Trade);
- Equidade e Eficiência de Uso ao Nível Parcelar da Água;
- Gestão em Nível de Distrito, no Contexto da Bacia Hidrográfica;
- Integração das Esferas Federais, Estaduais e Municipais;
- Busca Sistemática pela Competitividade no Mercado Globalizado.

Adicionalmente, os estudos apontam como visão de futuro para o agronegócio da irrigação o seguinte cenário:

- Irrigação como negócio empresarial;
- A irrigação como política de desenvolvimento;
- Projetos como Estruturadores de Pólos (âncoras);
- Escala como fator de viabilização;
- Atração do investidor para a cadeia produtiva;
- Avançado Sistema de Contratos;
- Interferência do Governo na Informação (Redução dos Custos de Transação);
- Identificação de Novos Negócios (Mercados Eletrônicos);
- Avançado Sistema de Classificação e Padronização de Produtos;
- Processadoras como Prestadoras de Serviços.

Segundo o Banco Mundial, durante as últimas três décadas, foram investidos mais de US\$ 2 bilhões de recursos públicos em obras ligadas à irrigação para desenvolver 200.000 ha no semi-árido brasileiro, um investimento médio de US\$ 10.000,00/ha. Uma constatação importante, com certeza resultado desse investimento, foi o estímulo ao investimento privado, que desenvolveu aproximadamente 400.000 ha adicionais de área irrigada na referida região, resultado das novas alternativas de culturas, tecnologias e processos produtivos validados pelo pioneirismo dos investimentos em projetos públicos. A produção agrícola irrigada nessa área atingiu US\$ 2 bilhões em 2002, incluindo US\$ 170 milhões de exportação de frutas frescas, gerando 1,3 milhão de empregos (diretos e indiretos), e contribuindo substancialmente para a redução da pobreza e da migração rural para as grandes cidades.

3. O NOVO MARCO LEGAL PARA A POLÍTICA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO: O PROJETO DE LEI Nº 6.831, DE 2005 ³

O Projeto de Lei nº 6.381, de 2005, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, tem por objetivo atualizar os fundamentos e instrumentos que norteiam a política para o desenvolvimento da agricultura irrigada no Brasil.

Após longa trajetória no Senado Federal, a matéria chegou à Câmara dos Deputados em agosto de 2005, tendo sido apreciada por três comissões de mérito: as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Minas e Energia; e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e, para análise de sua adequação financeira e constitucionalidade, pelas Comissões de Finanças e de Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, respectivamente. A matéria encontra-se pronta para votação final pelo Plenário e caso aprovado o Substitutivo da Câmara dos Deputados, retornará ao Senado Federal para a deliberação final.

As mudanças verificadas no ordenamento jurídico brasileiro nessas últimas décadas são fatores determinantes para a obsolescência da Lei em vigor, de nº 6.662, de 1979, que se pretende revogar.

A Constituição Federal de 1988 e as Leis referentes às Políticas Nacionais de Meio Ambiente (nº 6.938/81), de Política Agrícola (nº 8.171/91) e de Recursos Hídricos (nº 9.433/97) trouxeram conceitos e instrumentos até então inéditos para a gestão do uso e manejo sustentáveis dos recursos naturais.

A nova Carta Magna definiu a dominialidade dos recursos hídricos. As águas passaram a ser exclusivamente de domínio da União ou dos Estados. O licenciamento ambiental e a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, instituídos só recentemente incorporados à vida dos agricultores irrigantes, passaram a ser condicionantes importantes para a implantação de projetos de irrigação. Ampliaram-se as exigências formais e, conseqüentemente, a burocracia associada ao setor. Entretanto, parte dessas transformações deu-se em benefício da sustentabilidade ambiental dos projetos, bem como da garantia quanto à disponibilidade de água para empreendimentos de agricultura irrigada em operação ou em fase de implantação.

No âmbito das relações entre o Poder Público e a iniciativa privada, novas regras e parâmetros foram estabelecidos ao longo dos últimos trinta anos. Exemplo disso é a Lei de Parceria Público-Privada (nº 11.079, de 2004), que estabeleceu as formas, os parâmetros e critérios de parcerias entre o ente público e a iniciativa privada. Essa, aliás, parece-nos a principal opção para a retomada de investimentos públicos em infra-estrutura hídrica de apoio à agricultura

³ Com base no Parecer do Relator do PL 6.831, Deputado Afonso Hamm (PP-RS), na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados

irrigada. Não menos importantes para o setor de irrigação, as concessões de serviços e obras públicas, regidas pelas Leis nºs 8.987 e 9.074, ambas de 1995, tornaram-se alternativas importantes para a melhoria da gestão de projetos públicos de irrigação, tanto naqueles em operação quanto nos que vierem a ser implantados.

Segundo o autor do Substitutivo da Câmara dos Deputados, além de estar consentâneo ao conjunto de leis em vigor, a nova Lei inova nos instrumentos necessários para o desenvolvimento sustentável da agricultura irrigada, dentre eles:

- 1) cria o Sistema Nacional de Informações sobre Irrigação e os Planos e Projetos de Irrigação como instrumentos para o fortalecimento do planejamento do setor, condição imprescindível para a ampliação da área irrigada no Brasil;
- 2) a educação superior e tecnológica para a formação de recursos humanos voltados para a gestão e a operacionalização da agricultura irrigada e a priorização da pesquisa e da transferência de tecnologia no que se refere à agricultura irrigada;
- 3) o aprimoramento da assistência técnica e dos programas de treinamento dos agricultores irrigantes em projetos públicos e privados;
- 4) visando a redução dos custos de irrigação, ampliou-se o período das tarifas especiais de energia elétrica (tarifa verde);
- 5) a certificação de projetos de irrigação ou de suas unidades parcelares que comprovem, entre outras exigências, o uso racional dos recursos hídricos. Essa certificação passa a ser um diferencial para os produtos oriundos de sistemas eficientes no uso da água. O irrigante de projeto certificado poderá lançar mão de importante recurso para a promoção comercial de sua produção, o *Selo Azul*, que identificará o produto como sendo oriundo de projetos que usam racionalmente os recursos hídricos disponíveis para irrigação. A proposição prevê ainda a concessão de benefícios creditícios, fiscais e a possibilidade de isenção de tarifas públicas aos projetos certificados.

Para finalizar minhas considerações neste importante Seminário, gostaria de enfatizar que o Congresso Nacional, e a Câmara dos Deputados em particular, estão com o firme propósito de oferecer para a sociedade brasileira, ainda este ano, uma nova lei para a Política Nacional de Irrigação. Esta Lei servirá como marco legal para o crescimento da Agricultura Irrigada no Brasil, em bases economicamente viáveis, ambientalmente sustentáveis e socialmente justas.