



# CONVIVER

**Programa de  
Desenvolvimento  
Integrado e Sustentável  
do Semi-Árido**

**Ministério da  
Integração Nacional**

**SPR**

**Secretaria  
de Programas  
Regionais**



**Ministério da  
Integração Nacional**



**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Presidente da República

**GEDDEL QUADROS VIEIRA LIMA**

Ministro da Integração Nacional

**LUIZ ANTONIO SOUZA DA EIRA**

Secretário-Executivo

**MÁRCIA REGINA SARTORI DAMO**

Secretária de Programas Regionais

**HENRIQUE VILLA DA COSTA FERREIRA**

Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional

**JOSÉ ANTÔNIO DA SILVA PARENTE**

Secretário de Desenvolvimento do Centro-Oeste

**ROBERTO COSTA GUIMARÃES**

Secretário Nacional de Defesa Civil

**JOÃO REIS SANTANA FILHO**

Secretário de Infra-Estrutura Hídrica

**SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS**

**Márcia Regina Sartori Damo**

**Fábio Eduardo de Mello Cunha**

**Marcelo Moreira**

Secretária de Programas Regionais

Diretor de Programas das Regiões Norte e Nordeste

Diretor de Programas das Regiões Sul e Sudeste

**GERENTES-EXECUTIVOS DOS PROGRAMAS DE**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Morganna Mendes Pedroza de Oliveira / Breno Einstein**

**Figueiredo**

Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços  
Sub-Regionais - Promeso

**Luanna Sant'Anna Roncaratti**

**Viviane de Faria**

Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do  
Semi-Árido - Conviver

Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de  
Fronteira - PDFF

**RESPONSÁVEIS TÉCNICOS**

**Adriana Melo Alves**

**Alam Gualberto Teixeira**

**Alexandre Aparecido Ruggeri**

**André Carneiro**

**Oswaldo de Deus Ferreira Junior**

**Paulo Brasil Paez**

**Paulo Solano Bezerra de Araújo**

**Raphael Ferreira de Paiva**

**Sandra Lucas Carvalho**

**Walber Santana Santos**

**Equipe de Editoração**

Ana Maria Ferreira Leite, Luanna Sant'Anna Roncaratti, Viviane de Faria, Marcos Carvalho de Sant'Ana, Cleber Bezerra Aguiar, Renata Furtado e Rafael Câmara  
Coordenação: Janice Câmara e Fernanda Tavares

Publicado em Fevereiro de 2009

Endereço para correspondência:

Secretaria de Programas Regionais – SPR  
SAS Q. 06 Ed. Órgãos Centrais  
Bloco O – 2º andar – Gabinete  
Tel.: (61) 3414-5619 Fax: (61) 3223-2874  
CEP: 70070-912 – Brasília – DF  
[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

**Ouvidoria-Geral**  
**Ministério da Integração Nacional**  
**0800 61 0021**

# CONVIVER

**Programa de  
Desenvolvimento  
Integrado e Sustentável  
do Semi-Árido**

Ministério da  
Integração Nacional

**SPR**

Secretaria  
de Programas  
Regionais



## O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Se há um significado expressivo para o termo integração nacional, que dá nome ao Ministério do qual tenho a honra de ser o titular, este é a capacidade de reunião, em torno de um processo de desenvolvimento, a cada dia mais consolidado, de todos os segmentos que compõem o nosso país.

Caracterizado por uma diversidade geográfica, étnica e cultural das mais expressivas em todo o mundo, o Brasil detém, no entanto, uma diversidade social e econômica preocupantes, dados os indicadores de concentração de renda e de desigualdades regionais, que ainda se apresentam como desafios à sociedade brasileira na redução das desigualdades.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, concebida pelo Ministério da Integração Nacional, veio institucionalizar mecanismos e instrumentos indispensáveis para a consolidação de uma revolução silenciosa que o país vem experimentando nos últimos anos, por meio da qual, conceitos como inserção social e econômica, valorização do potencial endógeno ou a própria expressão desenvolvimento regional ganham concretude e importância no cenário nacional.

Cresce em compreensão e assimilação um novo paradigma pelo qual a questão regional não pode mais ficar limitada à discussão e encaminhamento de soluções para o desnível social e econômico entre o Norte/Nordeste e o Centro-Sul, posto que outras escalas espaciais, em todo o território nacional, se impõem como carentes de uma intervenção compartilhada entre os diferentes níveis de governo e as organizações sociais locais, que as introduzam ou recolorem na dinâmica do processo de desenvolvimento.

Assim, espaços como as Mesorregiões Diferenciadas, o Semi-Árido nordestino ou a Faixa de Fronteira, têm sido objeto de iniciativas que valorizam e estimulam as vocações produtivas locais, não sem antes terem sido diagnosticadas, priorizadas e selecionadas por meio de organizações sociais existentes ou estimuladas a se constituir, capazes de recuperar auto-estimas e cidadanias adormecidas pela estagnação e desesperança antes predominantes nesses espaços.

O Ministério da Integração Nacional tem feito uma parte que lhe é possível neste processo, maximizando resultados na aplicação dos ainda escassos recursos e incorporando ao significado da expressão que lhe dá nome a

integração horizontal e vertical de políticas públicas federais, bem como destas com as das instituições representativas locais, em um esforço recompensador que vai do planejamento à execução, passando pelo fortalecimento da gestão e da capacidade operacional dos agentes locais do desenvolvimento.

Fazer com que os mais diversos segmentos sócio-econômicos e culturais do país se integrem ao processo de desenvolvimento nacional e dele usufruam em termos de melhoria da qualidade de vida de seus integrantes é o desafio ao qual nos mantemos fiéis e para o qual nos encontramos em contínuo esforço de concretização.

**GEDDEL VIEIRA LIMA**  
**Ministro da Integração Nacional**

## APRESENTAÇÃO

A priorização da redução das desigualdades regionais como uma das formas de viabilizar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Brasil, estabelecida no PPA 2008/2011 e iniciada no PPA 2004/2007, confirma a importância que o desenvolvimento regional vem recebendo por parte dos formuladores de políticas públicas do país. Nesse sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional teve sua institucionalização por meio de Decreto nº 6047 de 22/02/07 que a elevou à condição de política de governo. Nesse processo, cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI) a desafiadora missão de coordenar e articular os programas e ações voltados ao desenvolvimento regional com ênfase à participação de atores regionais, sub-regionais, locais e até internacionais, bem como à valorização das diversidades observadas em todo o território nacional.

Dentro da estrutura do MI, a Secretaria de Programas Regionais (SPR) responsabiliza-se pela implementação e articulação de uma série de ações que traduzem a nova orientação do Governo Federal por meio da coordenação de Programas de Desenvolvimento Regional. Esta nova orientação programática se insere nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Para possibilitar o desempenho de suas atribuições a Secretaria de Programas Regionais (SPR) implementa três programas que possuem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Em razão de reorientação programática do Governo Federal o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) foi transformado em projeto e inserido nos três programas da secretaria, que absorveram também as ações do antigo Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover).

Os programas desenvolvidos pela Secretaria de Programas Regionais (SPR) têm como característica comum o fato de se orientarem por três grandes diretrizes básicas:

- a) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e uma maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis

- b)** organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis;
- c)** dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar os círculos viciosos de atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social.

Neste contexto, e com esta orientação programática, o Programa Conviver tem como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade das atividades econômicas da Região do Semi-Árido, para promover a inserção produtiva de sua população, por meio da organização social e do aproveitamento dos potenciais endógenos da região.

Sua atuação diferencia-se das iniciativas governamentais anteriores de combate às secas com predominância de obras hídricas emergenciais e transferências assistencialistas de recursos. O Conviver apresenta um recorte de atuação nitidamente territorial e sua ação ocorre de forma transversal, envolvendo ministérios das áreas econômica, científica e tecnológica, social, ambiental e de infra-estrutura e outros órgãos da esfera municipal e estadual. Além disso, a implementação do Conviver acontece basicamente a partir de iniciativas de organização social e de gestão participativa, capacitação para o desenvolvimento por meio do cooperativismo e da estruturação e organização de Arranjos Produtivos Locais no Semi-Árido.

Além da articulação das políticas públicas das três esferas de poder com vistas à potencialização de resultados, o Conviver atua ainda na sensibilização dos parlamentares do Congresso Nacional para canalizar recursos oriundos de Emendas Parlamentares como reforço financeiro à elaboração e implementação de ações de desenvolvimento regional do Semi-Árido.

A SPR objetiva, com este documento, apresentar o Programa Conviver, destacando seus objetivos, as diretrizes multissetoriais da ação, as estratégias de implementação e os resultados esperados. Assim, busca tornar transparente este importante instrumento de promoção do desenvolvimento regional, voltado para a inclusão social e produtiva das populações do Semi-Árido.

MÁRCIA REGINA SARTORI DAMO  
Secretária de Programas Regionais

**SUMÁRIO**

1 - INTRODUÇÃO .....	9
1.1 Especificidades do Semi-Árido nordestino .....	10
1.1.1 Características naturais e ambientais do Semi-Árido nordestino.....	10
1.1.2 Nova delimitação do Semi-Árido .....	11
1.1.3 Experiências para o desenvolvimento do Semi-Árido nordestino .....	11
2 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO (CONVIVER).....	14
2.1 Objetivos e diretrizes .....	14
2.2 Estratégias de implementação .....	16
2.3 Parcerias do CONVIVER .....	18
2.3.1 Parceiros institucionais .....	18
2.3.2 Parceiros programáticos .....	18
2.4 Sub-regiões prioritárias.....	19
2.4.1 São Raimundo Nonato – Piauí.....	20
2.4.2 Médio e Baixo Jaguaribe – Ceará .....	21
2.4.3 Vale do Açu – Rio Grande do Norte .....	22
2.4.4 Sousa–Piancó – Paraíba .....	23
2.4.5 Sertão do Moxotó – Pernambuco .....	24
2.4.6 Santana do Ipanema – Alagoas .....	25
2.4.7 Sergipana do Sertão do São Francisco – Sergipe.....	26
2.4.8 Brumado–Bom Jesus da Lapa–Guanambi – Bahia .....	27
2.4.9 Serra Geral (Janaúba) – Minas Gerais .....	28
3 - DESAFIOS .....	29
4 - RESULTADOS ESPERADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	30
5 - REFERÊNCIAS.....	31
6 - ANEXOS.....	32
6.1 Mapa da nova delimitação do Semi-Árido .....	32
6.2 Mapa das sub-regiões prioritárias .....	33
6.3 Mapa de Arranjos produtivos locais no Semi-Árido .....	34



## 1 - INTRODUÇÃO

Sob a ótica do desenvolvimento regional, o Semi-Árido constitui-se em uma das sub-regiões que mais dependem de uma intervenção estatal eficiente e voltada para a eliminação dos efeitos desestruturadores decorrentes das adversidades climáticas a que está submetido.

Conforme o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA, 2005), que se insere na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, o grau de desenvolvimento do Semi-Árido nordestino continua inferior ao encontrado em outros espaços da Região Nordeste, como a Região Litoral-Mata, o Agreste, o Meio Norte ou os Cerrados. O processo histórico de ocupação e aproveitamento da região, os escassos recursos financeiros decorrentes deste processo e a deficiência de recursos naturais como a água e o solo, conformaram fatores limitantes para a estruturação da economia das áreas afetadas pelas secas, a partir de atividades efetivamente sustentáveis (PDSA, 2005).

A economia do Semi-Árido mudou muito na segunda metade do século XX. Segundo o PDSA (2005), é possível verificar crescimento no volume de mercadorias e serviços produzidos nos espaços semi-áridos ao se levar em conta os dados agregados do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, as novas atividades econômicas agrícolas e não-agrícolas não foram suficientes para ocupar o vazio deixado pela desestruturação do complexo econômico formado pela criação de gado, plantio de algodão e de lavouras alimentares.

Embora o volume de negócios tenha crescido em razão dos pólos de desenvolvimento ou de “ilhas de dinamismo” na região, a sociedade do Semi-Árido continua economicamente frágil. Persistem, de acordo com o PDSA 2005, dificuldades para a criação de condições que assegurem seu desenvolvimento durável. A coexistência de relações sociais de produção arcaicas e o avanço tecnológico restrito mantêm a desigualdade, a pobreza e a exclusão social de boa parte da população e a concentração de vantagens econômicas extraordinárias em segmentos sociais privilegiados. Tais condições prevalecem devido ao inadequado processo de gestão das políticas públicas implementadas na região. Inadequado porque incompatível com as exigências da demanda ou porque sua implementação tem estado sujeita a descontinuidades pautadas por orientações políticas pouco claras (PDSA, 2005).

Dos esforços anteriores voltados para a eliminação do problema, constata-se que 40% das obras de captação e de armazenamento pontual de água estão

inacabadas ou deterioradas. As obras de vulto demandam muitos recursos e são altamente concentradoras de mão-de-obra, além de exigirem prazos dilatados de construção. Aproximadamente 500 mil propriedades rurais na área Semi-Árida não dispõem de oferta adequada de água, aumentando sobremaneira a vulnerabilidade às secas, cujo impacto se traduz, gravemente, na pequena auto-estima das comunidades atingidas.

Tradicionalmente, as ações governamentais na região limitaram-se a medidas assistenciais em detrimento de intervenções mais efetivas que estimulassem projetos de desenvolvimento geradores de emprego e renda em caráter permanente, que preparassem para o enfrentamento das adversidades climáticas e para a convivência com a realidade da região.

Nesse contexto, torna-se imperativa a articulação dos diversos programas de combate à pobreza e à fome, de segurança alimentar, de segurança hídrica, de saúde e educação com os diversos programas de desenvolvimento regional, na implementação de ações que conduzam à sustentabilidade das atividades econômicas e à inserção produtiva da população local.

## **1.1 Especificidades do Semi-Árido nordestino**

A região Semi-Árida do Nordeste, conforme o PDSA (2005), define-se pela grande variabilidade e pela vulnerabilidade climática, passando por distintas delimitações.

### **1.1.1 Características naturais e ambientais do Semi-Árido nordestino**

O clima tropical Semi-Árido no Brasil caracteriza-se basicamente pelo regime e pela quantidade de chuvas, definido pela escassez, pela irregularidade e pela concentração das precipitações pluviométricas. Na região Semi-Árida, sustenta o PDSA (2005), as chuvas anuais vão de um mínimo de 400 mm a um máximo de 800 mm ao ano.

A pluviosidade é concentrada em um curto período de cerca de três meses, durante o qual ocorrem sob a forma de fortes aguaceiros de curta duração. A agricultura familiar explorada em áreas com essa característica chega a oferecer sustento mínimo para as famílias nos períodos de chuva, mas está sujeita a perdas totais na época de seca (PDSA, 2005).

### 1.1.2 Nova delimitação do Semi-Árido

A Lei nº 7.827, de 27 de dezembro de 1989, definiu o Semi-Árido como “a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com precipitação pluviométrica anual igual ou inferior a 800 mm” (Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro, 2005). Com a extinção da Sudene em 2001, o Ministério da Integração Nacional assumiu a atribuição de posicionar-se acerca dos pleitos de inclusão de municípios interessados em beneficiar-se do tratamento diferenciado das políticas de crédito e benefícios fiscais conferido ao Semi-Árido brasileiro.

A fim de instituir uma base técnica mais consistente para responder a esses pleitos, o MI constatou a insuficiência do índice pluviométrico como critério exclusivo da seleção de municípios. Concluiu-se não ser a falta de chuvas a responsável pela oferta insuficiente de água na região, mas sua má distribuição e uma alta taxa de evapotranspiração, que resultam no fenômeno da seca, a qual periodicamente assola a população da região.

O MI convocou, então, ministérios e instituições ligadas ao Semi-Árido e instalou em 2004 um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para redelimitar o espaço geográfico dessa área. Para tanto, o GTI tomou por base três critérios técnicos:

- I) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- II) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e
- III) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Em decorrência da aplicação dos novos critérios, além dos 1.031 municípios já incorporados, passaram a fazer parte do Semi-Árido outros 102 novos municípios enquadrados em pelo menos um dos três critérios utilizados (ver Anexo 6.1).

### 1.1.3 Experiências para o desenvolvimento do Semi-Árido nordestino

A economia do Nordeste Semi-Árido, de acordo com o PDSA (2005), é constituída por atividades ditas tradicionais (como as que estruturam o consórcio gado–algodão–lavouras alimentares), por atividades não convencionais de base local e por atividades dinâmicas ligadas à agroindústria e à indústria.

O produto industrial dessa região compreende ramos da indústria extrativa mineral, da indústria de transformação, da indústria da construção civil e dos serviços industriais de utilidade pública.

A integração da economia do Semi-Árido com outras sub-regiões do Nordeste e outras regiões brasileiras pode ser compreendida considerando o grau de participação do Estado no fomento a atividades econômicas, sejam elas diretamente produtivas ou de apoio à geração e à difusão do conhecimento.

Conforme o PDSA (2005), a solução hidráulica, posta em prática no Nordeste depois da grande seca de 1877-1879 até meados do século XX, caracterizou-se pela construção de açudes e por um discurso político especificamente favorável à irrigação. Na primeira metade do século XX, foi criada a instituição que realizou os primeiros e mais importantes estudos sobre o Nordeste: a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), em 1909, elevada à condição de autarquia em janeiro de 1945, sob o nome de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). A criação do Dnocs é emblemática do perfil de atuação do Estado neste período. Os avanços conseguidos pela irrigação até os anos 1960, contudo, não foram expressivos.

A Sudene, criada em 1959, foi incumbida de elaborar planos de emergência de seca para o Nordeste. Esses planos estabeleciam as formas de assistência direta às populações afetadas pelas secas, enfatizando-se a geração de empregos, mediante a construção de obras públicas, o abastecimento de gêneros alimentícios e a assistência sanitária (PDSA, 2005).

Contudo, dada a força política das oligarquias rurais nordestinas, os projetos de reordenamento agrário tiveram pouco êxito, e a esmagadora maioria das aplicações coordenadas pela Sudene concentrou-se na gestão dos incentivos fiscais e em projetos de infra-estrutura. Outra consideração relevante é que os grandes beneficiários dos programas de incentivos à industrialização foram grupos econômicos do Centro-Sul do país.

Na década de 1970, conforme o PDSA (2005), as ações realizadas pela Sudene no Semi-Árido tomaram novos rumos com a instituição dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional. Como resultado, chegou-se posteriormente à discussão de programas de apoio aos pequenos agricultores e de combate à pobreza e em uma nova estratégia de desenvolvimento para a região, calcada na linha do desenvolvimento rural integrado.

Na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, surgem iniciativas na área do desenvolvimento sustentável que defendem a consideração de aspectos sociais e ambientais na formulação e na implementação de estratégias e programas de desenvolvimento (PDSA, 2005). De acordo com o PDSA (2005), a expressão “convivência com a semi-aridez” surge nesse momento e representa o resgate de uma percepção que rejeitava a luta “contra” as secas em favor da busca de oportunidades que tinha no Semi-Árido um conjunto de potencialidades para o seu desenvolvimento.

Na busca pela convivência com o Semi-Árido, o governo federal formulou o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver), para diminuir a vulnerabilidade da região, aumentando sua autonomia mediante a inserção produtiva de seus habitantes de forma sustentada e articulada com ações de combate à pobreza, de promoção de segurança alimentar e de infraestrutura hídrica.

Deve-se ter em mente, porém, que a convivência com a semi-aridez ainda se constitui em tarefa a envolver as novas gerações. Requer instrução e educação para todos. Exige mudança de mentalidade dos beneficiários diretos dos processos de inovação tecnológica, dedicação dos responsáveis por essas mudanças e elevado compromisso social por parte das elites dirigentes e formadoras de opinião (PDSA, 2005).

## 2 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO (CONVIVER)

O Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver) foi concebido e incluído no Plano Plurianual – PPA 2004/2007, com a responsabilidade de remodelar a política pública federal para o Semi-Árido, com vistas à redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais. Seguindo esta orientação, foi mantido no PPA 2008/2011 com o objetivo de aumentar a autonomia e a sustentabilidade das atividades econômicas da Região Semi-Árida, de forma a promover a inserção produtiva de sua população, por meio da organização social e do aproveitamento de seus potenciais endógenos.

O público-alvo do Programa Conviver é composto por cerca de 22 milhões de pessoas residentes nos 1.133 municípios do Semi-Árido nordestino.

### 2.1 Objetivos e diretrizes

O Conviver tem como principal objetivo contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais com maior incidência de secas, a partir de ações que levem à dinamização da economia da região e ao fortalecimento da base social do Semi-Árido, organizando a sociedade civil e promovendo a coordenação e a cooperação entre os atores locais.

Para tanto, suas ações visam:

- estruturar processos produtivos e sistemas de comercialização, com implantação de estruturas físicas e aquisição de equipamentos para os pequenos e médios empreendimentos coletivos;
- organizar comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado;
- contribuir para a superação de deficiências do capital humano necessário à gestão compartilhada do desenvolvimento e à estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia;
- capacitar agentes públicos e privados que atuem na organização social, nas atividades econômicas e produtivas;

- implantar projetos estruturantes de infra-estrutura de apoio à produção e à logística, como a construção de equipamentos urbanos e rurais e de obras civis que articulem regionalmente os municípios do Semi-Árido;
- apoiar a organização social de atores visando a gestão compartilhada do desenvolvimento, estimulando a sinergia de ações, o comprometimento e a capacidade de identificar e encaminhar demandas, por meio da formação de capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada;
- ampliar a sustentabilidade das atividades produtivas no Semi-Árido, fortalecendo o associativismo e/ou cooperativismo como opções de organização social e produtiva.

Além destes, associam-se ao Programa Conviver os seguintes objetivos intermediários:

- estimular a convergência das políticas públicas setoriais, em espaços territoriais específicos, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade sócio-econômica e cultural do país;
- incentivar a sustentabilidade hídrica, econômica, social e ambiental, visando a reduzir as carências decorrentes das condições climáticas adversas a que estão submetidas as áreas com maior incidência de seca;
- promover ações de desenvolvimento regional, nas vertentes da convivência com a realidade do Semi-Árido e da dinamização econômica de arranjos produtivos potenciais, articuladas com os programas de infra-estrutura hídrica;
- promover o aproveitamento das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais;
- formular e promover a implementação de políticas públicas voltadas à redução dos desequilíbrios regionais e ao ordenamento territorial com vistas à integração do espaço nacional;
- promover a articulação com a sociedade civil e com os órgãos públicos, nos

três níveis de governo, visando a aproveitar as complementaridades e a reduzir a dispersão e a multiplicidade de esforços;

- articular investimentos em infra-estrutura para apoiar o processo de integração nacional e continental;
- estimular investimentos em cadeias produtivas e segmentos econômicos prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes.

## **2.2 Estratégias de implementação**

O padrão histórico de intervenção governamental no Semi-Árido nordestino tem sido pautado por um conjunto de ações para a infra-estrutura hídrica (açudes, barragens, adutoras, poços, perímetros de irrigação, etc.) aliado a iniciativas de natureza assistencial. Ainda que este conjunto de ações possua alta relevância para as condições básicas de sobrevivência e cidadania e para a sustentabilidade regional, as perspectivas do Conviver voltam-se para a busca de geração de trajetórias locais de desenvolvimento. Acredita-se que, sem estas, o círculo vicioso de pobreza, a ausência de capacidade empreendedora e o subdesenvolvimento tendem a se perpetuar, mesmo que as condições hídricas sejam substancialmente melhoradas com iniciativas estratégicas e estruturantes.

Para alcançar o seu objetivo principal, o Conviver desenvolve dois tipos principais de intervenção:

- a dinamização econômica dos espaços sub-regionais;
- o fortalecimento da base social e a organização dos atores regionais.

Por meio da administração direta do MI, essa atuação ocorre pela execução das seguintes ações no PPA 2008-2011:

- organização social e do associativismo no Semi-Árido- SPR;
- formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável no Semi-Árido – SPR;
- fortalecimento do associativismo e do cooperativismo no Semi-Árido – SPR;

- estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais (APLs) – SPR;
- apoio à geração de empreendimentos produtivos no Semi-Árido; e
- apoio à implantação de infra-estrutura social e produtiva no Semi-Árido.

Assim, a dinamização econômica das sub-regiões ocorre principalmente pela estruturação de Arranjos Produtivos Locais. Conforme o PDSA (2005), as atividades estruturadas em torno de Arranjos Produtivos caracterizam-se como aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, dotadas de especialização produtiva, mantendo algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

Considera-se, portanto, a dinâmica do território em que essas empresas estão inseridas, tendo em vista o número de postos de trabalho, o faturamento, o mercado, o potencial de crescimento, a diversificação, entre outros aspectos. Assim, os Arranjos Produtivos Locais constituem importantes elementos das estratégias locais de desenvolvimento, pois possibilitam a participação das comunidades, dos conselhos e dos fóruns de desenvolvimento municipais, regionais e estaduais (PDSA, 2005).

Para garantir a sustentabilidade das atividades apoiadas e o alcance do desenvolvimento regional dos espaços prioritários do Conviver, volta-se também para o fortalecimento da base social, a partir principalmente das ações de organização social e de fortalecimento do associativismo. Desse modo, busca-se não apenas consolidar as atividades econômicas dos sub-espacos, como também empoderar os seus atores locais, estimulando a cooperação e o capital social dos territórios.

Além disso, deve-se ter em conta que o Programa Conviver é multissetorial e, por isso, é desenvolvido por meio de uma ação coordenada entre o Ministério da Integração Nacional e demais ministérios setoriais para a convergência de esforços na implementação de programas de desenvolvimento regional em articulação com governos estaduais e municipais das áreas afetadas alcançadas pela seca. Fazem parte da estratégia de implementação a criação de instâncias locais para a definição de prioridades e fiscalização e avaliação sobre os resultados dos programas.

## 2.3 Parcerias do CONVIVER

Por ser um programa multissetorial, o Conviver conta com importantes parceiros institucionais e programáticos para implementar suas estratégias e objetivos.

### 2.3.1 Parceiros institucionais

Dentre os parceiros institucionais, encontram-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Banco do Brasil, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Essas organizações aportam recursos e desenvolvem ações que complementam a atuação da SPR no âmbito do Conviver. Essas vinculadas do MI também aportam recursos e desenvolvem ações que complementam a atuação da SPR no âmbito do Conviver.

### 2.3.2 Parceiros programáticos

Dentre os programas e projetos parceiros, por sua vez, estão o Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) e o Proágua Semi-Árido. A experiência do Produzir, também sob a coordenação da Secretaria de Programas Regionais/MI, mostra-se fundamental como atividade impulsionadora de um processo irreversível de desenvolvimento local, podendo as iniciativas e as propostas do Programa Conviver no Semi-Árido ser mais bem absorvidas a partir de um trabalho articulado anteriormente com o Produzir. O impacto positivo dessas ações é percebido fortemente na inclusão de comunidades, antes excluídas, em atividades produtivas com relevância local e regional.

Ressalta-se, ainda, a orientação adotada para o Programa Conviver no Ministério da Integração Nacional, no sentido de associação de ações de desenvolvimento regional (dinamização econômica) àquelas de oferta hídrica, incluídos os perímetros de irrigação. A revitalização dos perímetros tem sido prioridade para o MI e a eles podem ser associadas ou incorporadas ações complementares importantes de desenvolvimento regional e inclusão produtiva.

## 2.4 Sub-regiões prioritárias

Para formatar esse novo padrão de atuação, optou-se pela seleção de áreas focais estratégicas no Semi-Árido para serem objeto de uma ação estruturante de desenvolvimento. A concentração de esforços e de recursos permite romper com a pulverização e a falta de foco antes predominantes nos programas para o Semi-Árido, de modo que os resultados e os impactos sejam de fato verificados.

A seleção dessas áreas focais ocorreu no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR) da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Presidência da República, segundo os seguintes critérios:

- critérios prioritários da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (atraso/dinamismo);
- disponibilidade de recursos hídricos;
- sub-regiões nas quais se verifica a existência de investimentos e ações importantes do Governo Federal;
- adequação às estratégias de desenvolvimento estaduais.

Com base nesses critérios, selecionou-se uma sub-região por estado, o que propicia a convergência territorial das ações do Governo Federal. Verifica-se nesses espaços um significativo potencial para a geração de empregos em Arranjos Produtivos Locais e setores de atividade econômica que representam o início de um processo mais amplo de desenvolvimento da região Semi-Árida do Nordeste.

As seguintes sub-regiões foram selecionadas para o início dessa ação transversal de desenvolvimento, aliando condições sócio-econômicas precárias (refletidas no baixo IDH municipal) com elevado potencial de geração de emprego e renda em curto prazo (potencial em fruticultura irrigada, biodiesel, turismo, ovinocaprinocultura, piscicultura, recursos minerais, etc.):

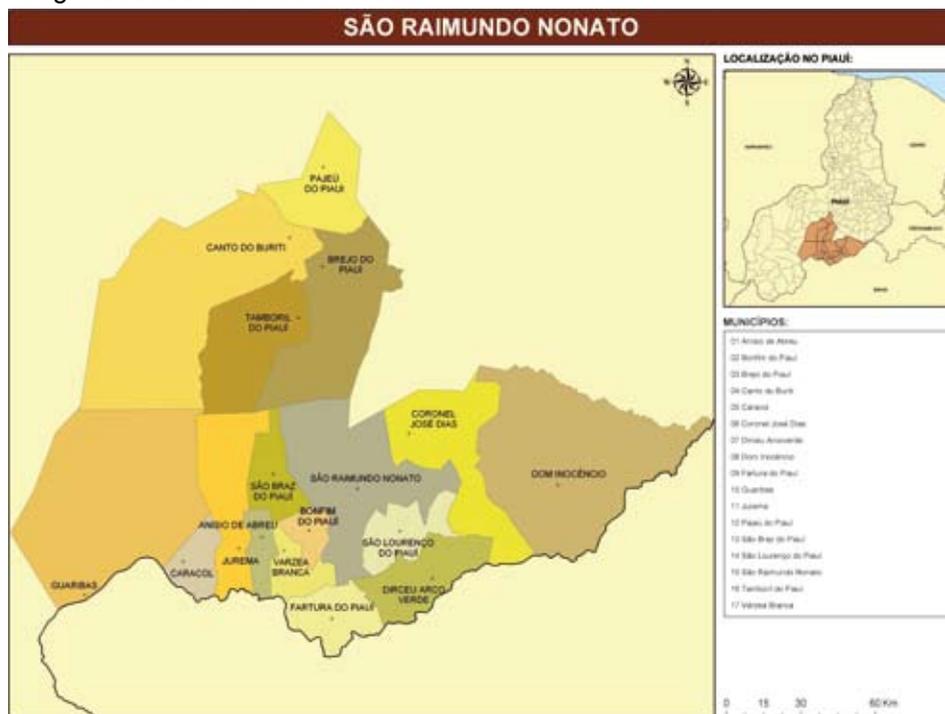
- São Raimundo Nonato – Piauí;
- Médio e Baixo Jaguaribe – Ceará;
- Vale do Açu – Rio Grande do Norte;
- Sousa–Piancó – Paraíba;
- Sertão do Moxotó – Pernambuco;
- Santana do Ipanema – Alagoas;
- Sergipana do Sertão do São Francisco – Sergipe;
- Brumado–Bom Jesus da Lapa–Guanambi – Bahia; e
- Serra Geral (Janaúba) – Minas Gerais.

### 2.4.1 São Raimundo Nonato – Piauí

A sub-região de São Raimundo Nonato, no Piauí, compõe-se dos seguintes municípios: Anísio de Abreu, Bonfim do Piauí, Brejo do Piauí, Canto do Buriti, Caracol, Coronel José Dias, Dirceu Arcoverde, Dom Inocêncio, Fartura do Piauí, Guaribas, Jurema, Pajeú do Piauí, São Braz do Piauí, São Lourenço do Piauí, São Raimundo Nonato, Tamboril do Piauí e Várzea Branca.

São municípios de baixo IDH. À exceção de São Raimundo Nonato, cujo IDH é 0,681, os demais municípios não alcançam o IDH do Estado do Piauí, de 0,656, que já compõe o terceiro menor IDH estadual médio do país. O município de Guaribas, por sua vez, apresenta o quarto menor IDH municipal do Brasil. No que se refere à infra-estrutura e aos recursos hídricos, a sub-região conta com o Açude Petrônio Portela e a Adutora do Garrincho.

Seu potencial de geração de emprego e renda no curto prazo concentra-se no turismo, no Arranjo Produtivo Local mineral, na piscicultura e na cultura de oleaginosas associada ao biodiesel.



### 2.4.2 Médio e Baixo Jaguaribe – Ceará

Esta sub-região é composta pelos municípios Alto Santo, Aracati, Ererê, Ibicuitinga, Icapuí, Iracema, Itaipaba, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte.

A região também se caracteriza por apresentar um baixo IDH municipal: entre 0,642 e 0,711. Apenas Limoeiro do Norte apresenta IDH (0,711) acima da média estadual (0,705), que é a oitava menor do país.

Quanto à infra-estrutura hídrica, a região possui o Açude do Castanhão, o Canal de Integração e os Perímetros de Irrigação Castanhão, Tabuleiro de Russas, Jaguaribe–Apodi e Morada Nova.

Como potencial de geração de emprego e renda no curto prazo, apresentam-se a fruticultura, a piscicultura, a ovinocultura, o turismo, o APL mineral, o extrativismo/reflorestamento e o biodiesel.



### 2.4.3 Vale do Açu – Rio Grande do Norte

Os seguintes municípios compõem a sub-região do Vale do Açu: Açu, Alto do Rodrigues, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael.

Os IDHs desses municípios estão entre 0,598 e 0,688, todos abaixo da média estadual (0,705) e da média nacional (0,723). O mais alto IDH da sub-região é o de Alto do Rodrigues, que é inferior ao de mais da metade dos municípios brasileiros.

Compõem a infra-estrutura hídrica da sub-região o Açude Armando Ribeiro Gonçalves, o Sistema Adutor Serra de Santana e o Perímetro Irrigado do Baixo do Açu.

Seu potencial de geração de emprego e renda no curto prazo envolve atividades como a fruticultura, a ovinocaprinocultura e a cultura de oleaginosas associada ao biodiesel.

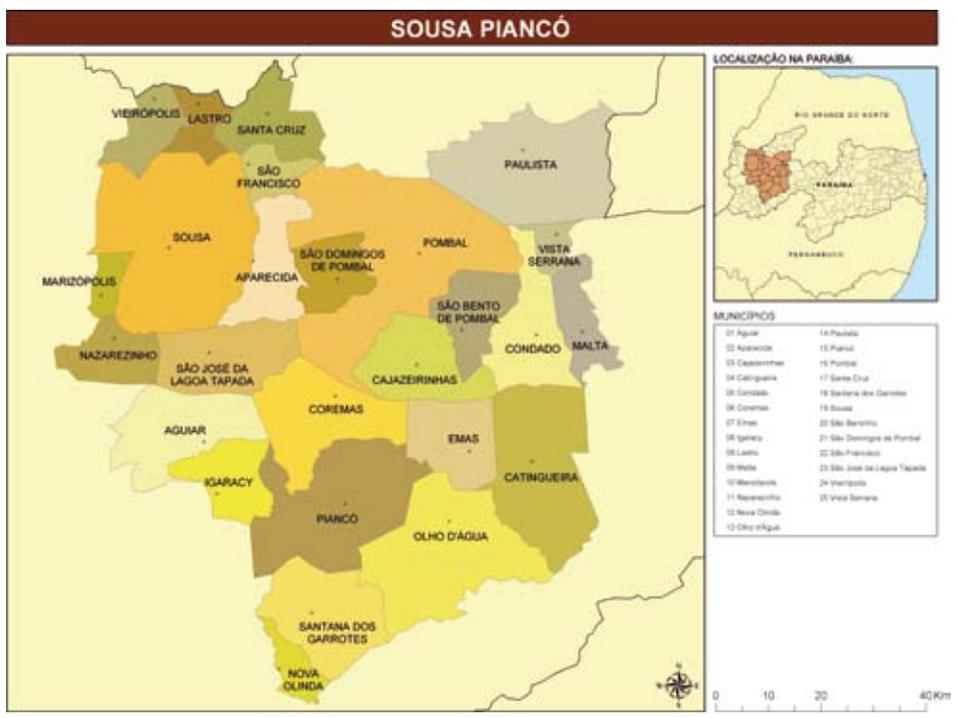


### 2.4.4 Sousa–Piancó – Paraíba

A sub-região de Sousa–Piancó na Paraíba é composta pelos municípios Aguiar, Aparecida, Cajazeirinhas, Catingueira, Condado, Coremas, Emas, Igaracy, Lastro, Malta, Marizópolis, Nazarezinho, Nova Olinda, Olho d’Água, Paulista, Piancó, Pombal, São Bento de Pombal, São Domingos de Pombal, Santa Cruz, Santana dos Garrotes, São Francisco, São José da Lagoa Tapada, Sousa, Vieirópolis e Vista Serrana.

São todos municípios de baixo IDH: entre 0,543 e 0,661. No que se refere à infra-estrutura hídrica, existem na sub-região os Açudes São Gonçalo, Piranhas, Lagoa do Arroz, as Barragens Coremas/Mãe d’Água, o Canal de Redenção e os Perímetros Irrigados São Gonçalo e Várzeas de Sousa.

Atividades como piscicultura, fruticultura, extrativismo, ovinocultura e bovinocultura compõem o potencial de geração de emprego e renda no curto prazo na sub-região.



### 2.4.5 Sertão do Moxotó – Pernambuco

Essa sub-região compõe-se dos municípios Arcoverde, Betânia, Buíque, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari, Sertânia e Tupanatinga.

Concentram-se nessa sub-região os municípios de menor IDH do estado de Pernambuco, quase todos entre 0,467 e 0,708.

As ações de infra-estrutura hídrica envolvem os açudes Poço da Cruz e do Perímetro Irrigado de Moxotó.

O potencial de geração de emprego e renda no curto prazo inclui a fruticultura, o APL mineral, a apicultura, a ovinocaprinocultura e a piscicultura.

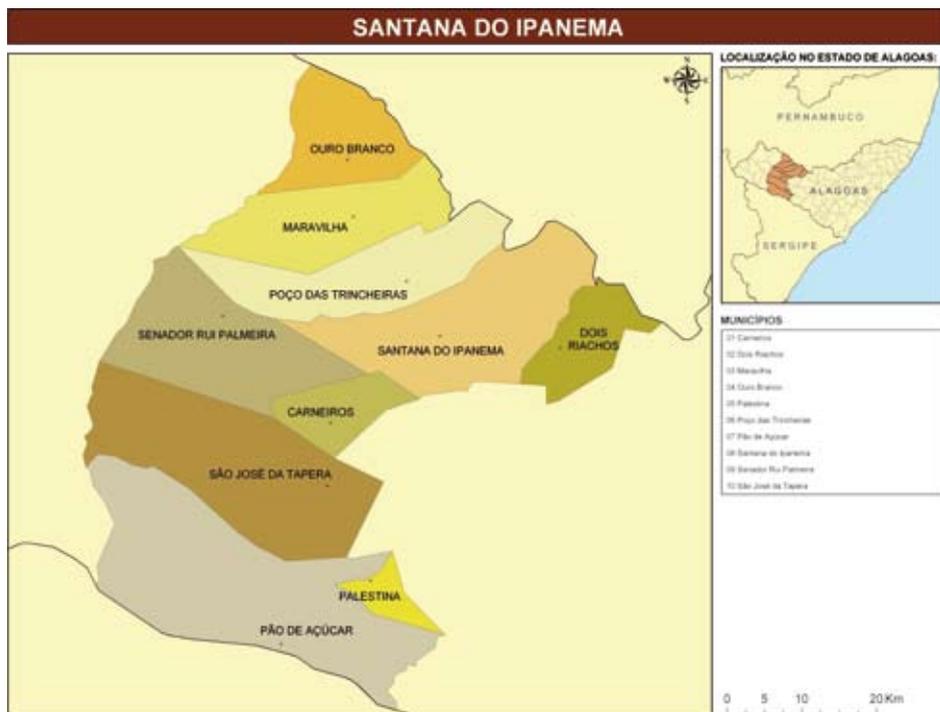


### 2.4.6 Santana do Ipanema – Alagoas

A sub-região de Santana do Ipanema compõe-se dos municípios Carneiros, Dois Riachos, Maravilha, Ouro Branco, Palestina, Pão de Açúcar, Poço das Trincheiras, Santana do Ipanema, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira.

No que se refere a suas condições sócio-econômicas, os municípios apresentam IDH entre 0,5 e 0,6, todos inferiores à média nacional (0,723) e à média estadual (0,649). Quanto à infra-estrutura hídrica, a região possui o Açude Jaramataia, o Canal Sertão Alagoano e o Baixo São Francisco/Barragem do Xingó.

Seu potencial de geração de emprego e renda no curto prazo encontra-se nas atividades de como turismo, bovinocultura de leite, avicultura, ovinocaprinocultura, apicultura, piscicultura e biodiesel.



## 2.4.7 Sergipana do Sertão do São Francisco – Sergipe

A sub-região Sergipana do Sertão do São Francisco é composta pelos municípios de Canindé do São Francisco, Feira Nova, Gararu, Gracho Cardoso, Itabi, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Porto da Folha.

O IDH desses municípios está entre 0,536 e 0,631, abaixo da média nacional (0,723) e da média estadual (0,682). Na sub-região, localizam-se o Açude Três Barras, o Canal Xingó e o Projeto de Irrigação Jacaré–Curituba.

No que se refere ao potencial de geração de emprego e renda no curto prazo, pode-se citar a fruticultura, a piscicultura, a ovinocaprinocultura, o turismo, a apicultura e o biodiesel.



### 2.4.8 Brumado–Bom Jesus da Lapa–Guanambi – Bahia

A sub-região compõe-se dos municípios Aracatu, Bom Jesus da Lapa, Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Caraíbas, Carinhanha, Condeúba, Cordeiros, Feira da Mata, Guajeru, Guanambi, Ibiassucê, Igaporã, Ituaçu, Iuiú, Jacaraci, Lagoa Real, Licínio de Almeida, Maetinga, Malhada, Malhada de Pedras, Matina, Mortugaba, Palmas de Monte Alto, Paratinga, Pindaí, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Riacho de Santana, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Serra do Ramalho, Sítio do Mato, Tanhaçu, Tremedal e Urandi.

Esses municípios apresentam IDH entre 0,575 e 0,701. Apenas três deles superam a média estadual (0,688) e os demais estão abaixo da média nacional (0,723).

No que se refere à infra-estrutura hídrica, esta sub-região conta com o Açude Brumado e com os Perímetros Irrigados Brumado, Ceraíma, Estreito, Formoso e Formosinho.

As atividades potenciais de geração de emprego e renda no curto prazo são a fruticultura, a ovinocaprinocultura, o reflorestamento, a cerâmica e a cultura de oleaginosas associada ao biodiesel.



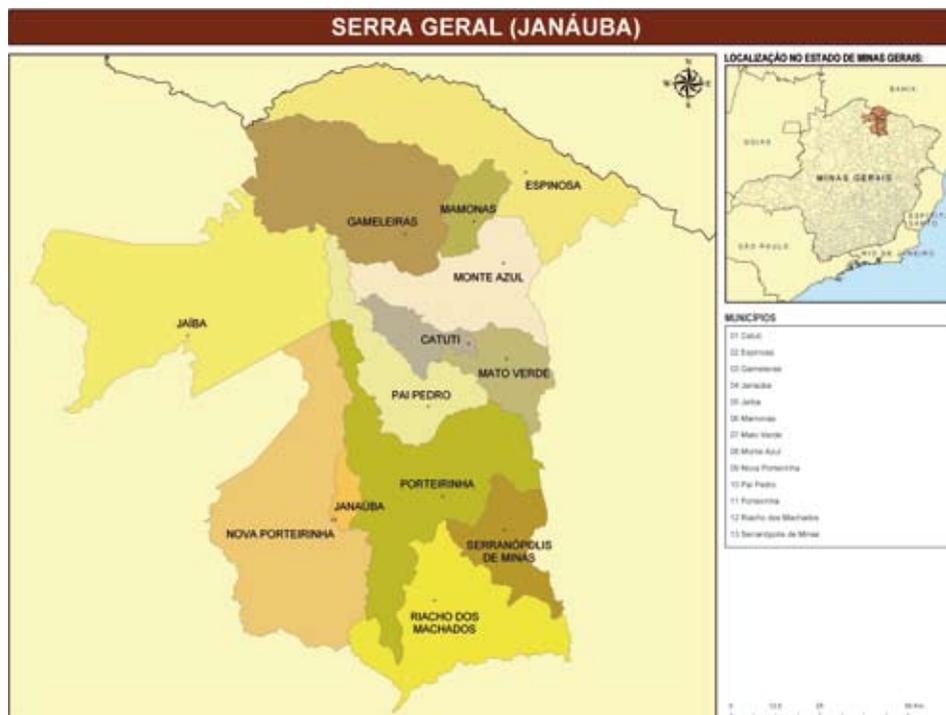
### 2.4.9 Serra Geral (Janaúba) – Minas Gerais

A sub-região da Serra Geral é composta pelos municípios Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Macacos e Serranópolis de Minas.

Predominam também na sub-região municípios de baixo IDH: entre 0,575 e 0,716, abaixo da média nacional (0,723) e da média estadual (0,773).

A sub-região conta com os Perímetros Irrigados de Jaíba e Gorutuba.

Seu potencial de geração de emprego e renda compreende atividades como fruticultura, ovinocultura e biodiesel.



### 3 - DESAFIOS

O Conviver vem implementando projetos significativos para a dinamização econômica e o fortalecimento da organização social no Semi-Árido nordestino. No entanto, o programa enfrenta alguns problemas e desafios que requerem atenção.

Primeiramente, um dos grandes desafios a ser enfrentado pelo Conviver é fazer com que haja, de fato, uma integração de ações, mais do que uma reunião de ações, nos espaços selecionados do Semi-Árido. Isso vale tanto para as articulações entre as várias unidades do Ministério da Integração Nacional que atuam naquele território (SPR, SIH, Sedec, Dnocs, Codevasf e Sudene) quanto para as articulações entre os demais ministérios, seja com aqueles que têm, formalmente, ações dentro do programa quanto com aqueles que participam do esforço de convergência de ações do GTI-Programas Regionais. Na busca de se gerar essa articulação, instituiu-se o Comitê Multissetorial de Monitoramento do Programa Conviver, que reúne os coordenadores de ação, inclusive os de outros ministérios, em intervalos regulares para tratar da implementação do programa e suas dificuldades.

Outro desafio relevante refere-se à vertente de estímulo da organização social em bases sub-regionais. O Conviver tem contado com a sociedade civil local para levar a cabo vários de seus projetos. Contudo, ainda se faz necessário, no âmbito de algumas sub-regiões, institucionalizar ou consolidar instâncias deliberativas para a integração e a articulação de atores locais, como fóruns, agências, conselhos, consórcios, etc.

Em terceiro lugar, faz-se necessária uma maior aderência do Programa Conviver ao Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido, produzido no Ministério da Integração Nacional, pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), principalmente no que se refere à regionalização.

Em quarto lugar, é preciso ampliar tanto o alcance territorial quanto o público-alvo atendido pelo programa. Deve-se ainda adequar a expectativa dos movimentos sociais que atuam no Semi-Árido quanto ao Conviver e a ações voltadas para a vertente da “convivência com o Semi-Árido” (cisternas, programas de tecnologias alternativas voltadas para a agricultura familiar de subsistência).

O último desafio importante a ser destacado diz respeito à capacidade financeira do MI em manter um grau significativo de intervenção para a estruturação e a dinamização de arranjos produtivos nas sub-regiões selecionadas, no intuito de manter nas populações locais a credibilidade e o estímulo para a consolidação das iniciativas.

#### 4 - RESULTADOS ESPERADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conviver foi formulado sob a ótica do desenvolvimento regional e orienta-se pela necessidade de se equilibrar as disparidades sócio-econômicas entre as diversas regiões do Brasil. O Semi-Árido encontra-se entre as regiões brasileiras que mais requerem atenção do Governo Federal em razão de suas características naturais peculiares e seus fatores históricos que fragilizam sua economia.

Em vista disso, acredita-se que políticas públicas voltadas para o estímulo ao potencial econômico endógeno da região e ao fortalecimento da estrutura social em bases sub-regionais compõem um caminho viável para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Semi-Árido.

Como resultados do Conviver, portanto, espera-se reduzir as carências decorrentes das condições climáticas dessa região, promover uma maior inserção econômica e social das populações locais, estimular investimentos nos Arranjos Produtivos Locais e em infra-estrutura, fortalecendo e reestruturando a base econômica e social com a geração de trabalho, emprego e renda, e incentivar a convergência de políticas públicas multissetoriais no Semi-Árido.

O alcance desses resultados, contudo, envolve o equacionamento dos desafios e dos problemas citados e relaciona-se com as perspectivas de consolidação e continuidade das iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional como prioridade no âmbito maior da administração pública federal.

## 5 - REFERÊNCIAS

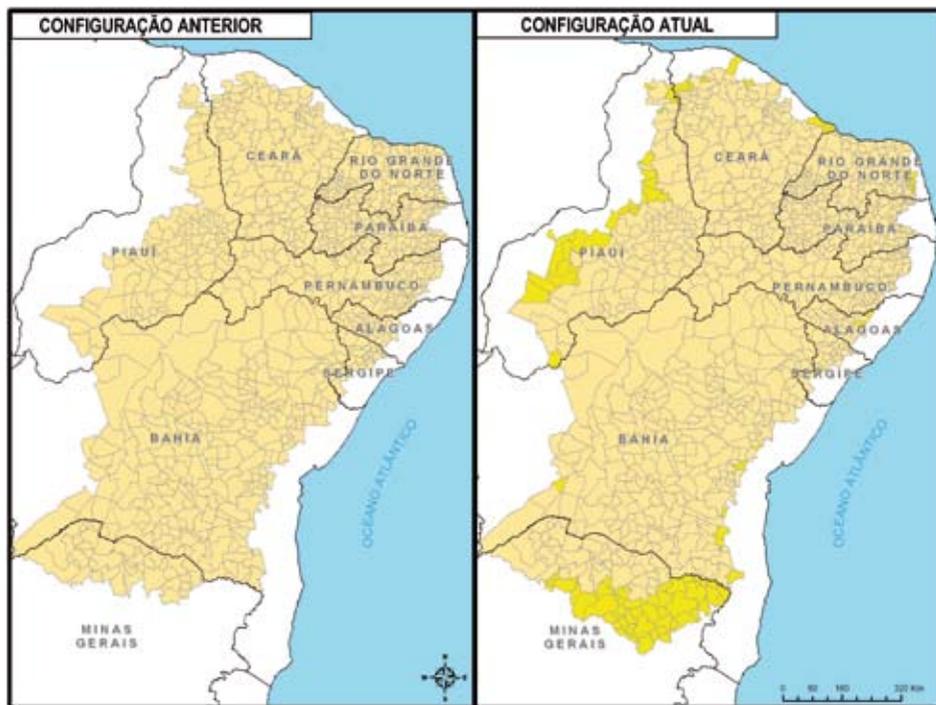
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semi-Árido**. Brasília: MI-SDR, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília: MI-SDR, 2005.

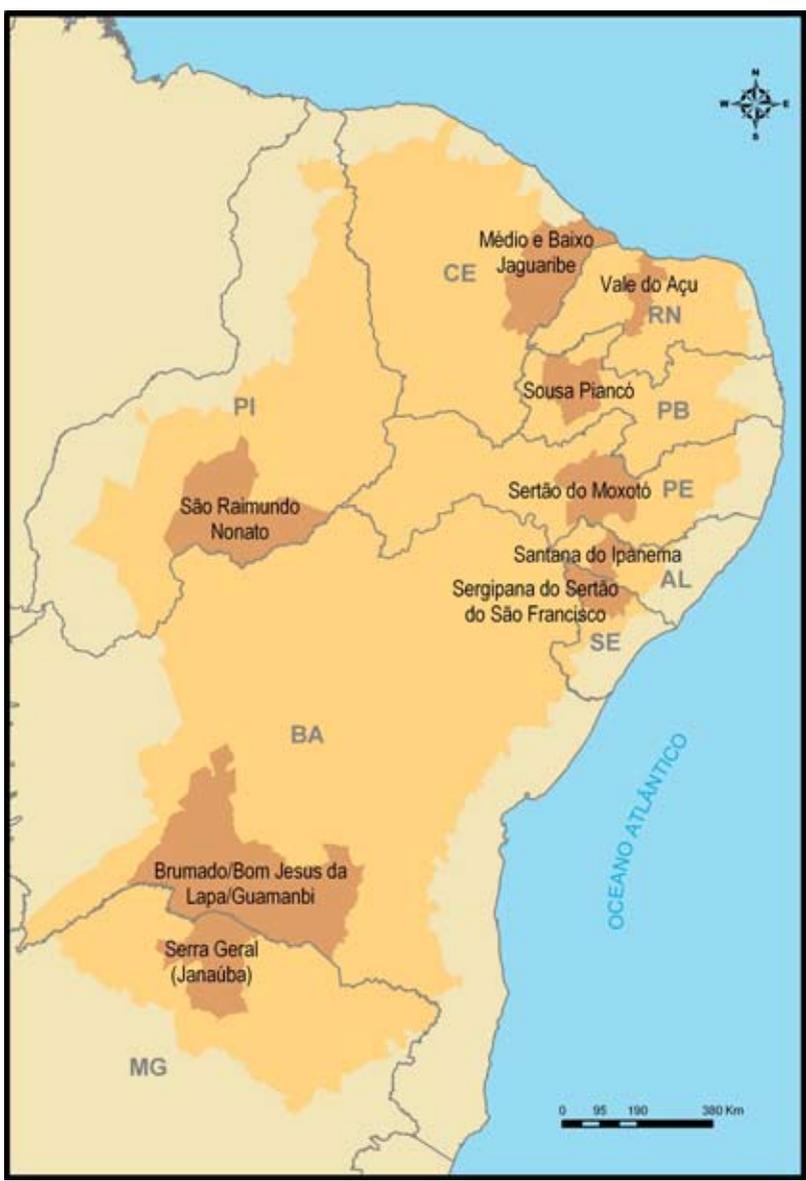
CARVALHO, Fernanda Ferrario de. **Da Esperança à Crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

## 6 - ANEXOS

### 6.1 Mapa da nova delimitação do Semi-Árido



## 6.2 Mapa das sub-regiões prioritárias



### 6.3 Mapa de Arranjos produtivos locais no Semi-Árido

