Revista Geoconexões online

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Território do Sisal entre 2007 e 2014: a dimensão das políticas públicas em cidades pequenas

Eliane Cruz Maciel[1]
Janio Santos[2]

Recebido (Received): 21/05/2021 Aceito (Accepted): 14/06/2021

Como citar este artigo: MACIEL, E. C.; SANTOS, J. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Território do Sisal entre 2007 e 2014: a dimensão das políticas públicas em ciudades pequenas. **Geoconexões (online)**, v.1, n.1, p. 14-35, 2021.

RESUMO: Este texto analisa a dimensão do PAC nas pequenas cidades, com base no Território do Sisal entre 2007 e 2014, ao abordar a atuação do Estado e refletir acerca do alcance e limites das políticas públicas no Brasil. Aponta que o Programa causou um duplo impacto: ampliou a oferta de infraestrutura e equipamentos e gerou emprego e renda, sobremodo em municípios que sempre ficaram à margem de tais políticas. Todavia, como se trata do Estado capitalista, com suas contradições, também reforçou interesses de grupos políticos e econômicos dominantes que controlam o Estado. Conclui-se que, de imediato e para garantir direitos básicos aos pobres, é essencial alterar a forma de implementação dessas políticas públicas, ao conceder protagonismo às classes populares na proposição e gestão, o que implica, a longo prazo, modificar o próprio Estado.

PALAVRAS-CHAVE: PAC, Políticas públicas, Território do Sisal, Pequenas cidades

GROWTH ACCELERATION PROGRAM (PAC) IN THE SISAL TERRITORY BETWEEN 2007 AND 2014: THE DIMENSION OF PUBLIC POLICIES IN SMALL CITIES

ABSTRACT: This text analyzes the dimension of the PAC in small cities, based on the Sisal Territory between 2007 and 2014, evaluates the State's performance and reflects on the scope and limits of public policies in Brazil. The Program had a double impact: it expanded infrastructure and equipment and generated employment and income, especially in municipalities that were always on the margins of such policies. However, as it is the capitalist State, with its contradictions, it also reinforced the interests of dominant political and economic groups that control the State. We conclude that, immediately and in order to guarantee basic rights to the poor, it is essential to change the form of implementation of public policies, by giving protagonism to the popular classes in the proposition and management, which implies, later, to modify the State.

KEYWORDS: PAC, Public policies, Sisal Territory, Small cities

[1] Professora da Rede Estadual da Bahia. Mestra em Planejamento Territorial e Graduada em Geografia (UEFS). E-mail: elianecruz_25@hotmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8003-4582

[2] Professor de Geografia (DCHF), Doutor em Geografia (UNESP) e Graduado em Geografia (UFBA) e-mail: janiosantos@yahoo.com.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0730-1271

Introdução

As décadas recentes foram marcadas por grandes desafios para a sociedade e, mais especificamente, para o Estado, ao ser pressionado a reassumir novas responsabilidades no desenvolvimento de políticas públicas (ROCHA, 2012) e dar maior atenção às questões urbanas, tanto nas grandes como nas pequenas cidades. Isso ocorreu após o Estatuto da Cidade, em 2001, sobremodo no segundo mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2007, com a elaboração de políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), através do Decreto 6025, 22 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2001, 2007).

O Programa pretendia, por meio de parcerias entre setor público e investidor privado e da articulação com entes federativos, superar alguns gargalos relacionados à infraestrutura, mediante planos estratégicos de médio e longo prazos. Os projetos do PAC foram reunidos em três eixos, com destaque para questões sociais e urbanas, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (BRASIL, 2007). Para Martins (2013), o governo visou o crescimento, porém com investimento em infraestrutura, através de subprogramas que atendam as áreas de educação, saúde, lazer, habitação, saneamento básico, assistência social, os quais, aliados às medidas econômicas, estimularam setores produtivos e, em tese, levariam benefícios às regiões do país.

As cidades do Território do Sisal, imbuídas de inúmeros problemas, como falta de moradia, saneamento básico, espaço de lazer, etc., não estão imunes às contradições oriundas da urbanização brasileira. Assim, estudar as decorrências do PAC é fundamental para compreender os novos contornos adquiridos na relação entre políticas públicas, Estado e fenômenos socioespaciais, verificados igualmente em pequenos centros urbanos.

O objetivo deste artigo, portanto, é pensar a dimensão do PAC nas pequenas cidades, com base na análise do Território do Sisal entre 2007 e 2014, derivado do entendimento de que, no Brasil, discussões em torno de políticas voltadas para tais tipos de áreas urbanas ainda são assaz limitadas. Parte-se do pressuposto de que a partir do segundo governo de Lula (2007-2010) e do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), nomeadamente com as obras do PAC, ocorreram mudanças na configuração dessas cidades, com destaque para recursos e obras vinculadas à infraestrutura social e urbana, o que inclui saneamento, habitação, lazer, esporte, Unidade Básica de Saúde (UBS), conjuntos habitacionais, creches, etc., todavia, que se atrelam aos interesses de grupos políticos e empresariais.

O texto foi elaborado com base em pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo, consulta aos Relatórios, bancos de dados oficiais e Balanços divulgados pelos órgãos governamentais, e está organizado em três partes: inicialmente, será feita uma abordagem sobre políticas públicas, com foco no PAC; em segunda, breve contextualização acerca das pequenas cidades do Território do Sisal; e, por final, a dimensão do PAC, seus impactos nessas cidades e as contradições.

O PAC e o desdobramento de políticas públicas

Para entender política pública é preciso discorrer sobre as funções do Estado e as mudanças pelas quais ele passou ao longo da história (DUARTE, 2015). De maneira geral e, principalmente, no Ocidente, isso foi modificado desde os primórdios, quando o Estado exercia o papel de defensor da sociedade (manutenção da ordem para certas classes) aos Estados democráticos, que surgiram com o desenvolvimento do capitalismo, a industrialização, a urbanização, dentre outros fatores.

Após a década de 1930, houve a transferência de novas responsabilidades para o Estado, visto agora como garantidor do bem-estar dos indivíduos (certos grupos, em alguns países), o Estado-providência ou *welfare state* (DUARTE, 2015). Entendia-se que esse agente desempenha papel fundamental em setores como saúde, educação, prestações sociais, etc. Para Caeiro (2008), o Estado adquiriu maior capacidade de administrar a distribuição de riquezas, bem como intervir na sociedade. A partir de 1960, questionou-se esse modelo, quando as funções do Estado foram reconsideradas, designadamente pelo crescente custo orçamental, e voltou-se a falar em Estado-mínimo (DUARTE, 2015). Apesar de tais modificações em seu papel, o Estado continua a ter um conjunto de responsabilidades e funções, seja por conta das transformações estruturais da sociedade ou mesmo pelo surgimento de novos atores sociais que se fortaleceram e reivindicam políticas públicas.

A partir de 2008, a crise vivenciada por vários países, a qual provocou diversos problemas, fez com que o Estado e as políticas por ele desenvolvidas passassem a ser alvos de novas reflexões. Em certos países, como o Brasil, a saída foi esse agente voltar a ser decisivo na promoção de políticas destinadas a dinamizar a economia. E autores como Alves (2014) compreendem que esse contexto foi marcado pelo Estado Neodesenvolvimentista.

A par disso, cabe questionar: o que são políticas públicas e em que medida essas mudanças no papel do Estado as afetaram? Chrispino (2005) argumenta que política pode ser a arte de governar ou de decidir os conflitos que caracterizam os argumentos sociais; já o termo público é aquilo que pertence a um povo, algo relativo à coletividade. Desse modo, as

políticas públicas caracterizam, em tese, a ação do governo voltada a atender as reivindicações e demandas de uma dada sociedade.

Souza (2006) vê a política pública como campo do conhecimento que permite ao governo estar em ação; ou seja, é o momento de traduzir os propósitos em programas e, consequentemente, em ação, os quais podem ou não produzir resultados positivos no mundo real; ou ainda podem ser o que o governo planeja fazer e não faz. Ainda para esse autor, "após desenhadas e formuladas, (as políticas públicas) desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento" (SOUZA, 2006, p.26),

Por outro lado, observa-se no Brasil, especialmente em muitas cidades pequenas, que a política pública é usada como moeda de troca e nem sempre os objetivos impostos em sua criação são atendidos ao final da implantação. Assim, concorda-se com Boneti (2007, p.54) quando expõe que "as políticas públicas podem ter a finalidade de apenas manter o grupo dominante no poder, fortalecendo os regionais como estratégia de fortalecimento do grupo dominante nacional".

As políticas públicas são um conjunto de ações constituídas por agentes dominantes, como grupos econômicos e políticos, e/ou a sociedade civil. No entanto, é o Estado que intervém diretamente, seja como regulador, provedor de recursos e/ou como falso mediador. Enquanto agente normativo, teria obrigação de desempenhar o papel de garantidor e promotor do desenvolvimento socioeconômico da população. Dessa forma, ser capaz de reestruturar o espaço e gerar territorialidades específicas, além de institucionalizar um importante instrumento, que é o planejamento, balizador de ações de governo que têm (ou deveriam ter) como objetivo promover mudanças sociais, econômicas, urbanísticas, etc.

Não obstante, estudar políticas públicas implica pensar acerca da conjuntura social a qual o país vivenciou nas últimas décadas. Nos anos de 1970, o modelo de Estado no Brasil e em muitos países da América Latina era o autoritário e foi a partir desse cenário que a sociedade fortaleceu formas de se organizar e reivindicar direitos, de resistir. Nesse cenário, movimentos sociais, sindicatos e as Organizações Não Governamentais (ONG) ganharam maior visibilidade e consolidaram-se como esferas de poder, sendo fundamentais para a redemocratização do Estado brasileiro, tendo maior visibilidade e interlocutoras das instituições governamentais e da sociedade (BARSTED, 1994).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, começaram as reformas no arcabouço jurídico nas esferas nacional, estadual e municipal (TONELLA, 2013). Todavia, nos primeiros anos após a constituinte não foram verificadas grandes preocupações, por parte do

Estado, com a questão urbana, embora as lutas tenham continuado. Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) foi contencionista quanto aos investimentos (MACEDO, 2011) e não priorizou políticas públicas, principalmente voltadas para o espaço urbano, ao atuar em três frentes: liberalização comercial e financeira; ajuste fiscal (o que inclui privatizações) e estabilização cambial, que caracterizaram a era neoliberal, com pouca intervenção estatal (HERMANN, 2004). O crescimento econômico foi uma consequência, cuja estagnação também foi questão de tempo.

Tendo em vista a pressão da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais exercida via Fórum Nacional de Reforma Urbana na década de 1990, surgiu o Estatuto da Cidade, que visa criar, através de políticas públicas, instrumentos para regulamentar a gestão das cidades e garantir a reforma urbana, centrados no plano diretor (BRASIL, 2001). O reconhecimento da importância das reivindicações da sociedade organizada resultou na criação de órgãos, programas governamentais e iniciativas, algumas voltadas ao espaço urbano, especialmente a partir de 2003.

Dentre essas, está o PAC, que priorizou espaços rurais e/ou urbanos em todas as regiões do país. Assim, concorda-se com Macedo (2011, p.13) que "independente de seus resultados, o PAC constitui um marco importante na gestão pública brasileira e, portanto, merece ser objeto de estudo, sobretudo quando se consideram sua formação peculiar, seus objetivos audaciosos e os impactos que sua implementação traz" para a economia do país e para alavancar a dinâmica de cada região. Isso gerou um novo ambiente político e representou, para muitos, a expectativa de rupturas com o modelo político conservador que desde o Período Colonial dominou o país, que nunca teve como prioridade políticas voltadas para as pequenas cidades.

No Governo Lula, algumas mudanças aconteceram de forma paulatina e, dentre essas, destaca-se a criação do Ministério da Cidade (2003), que promoveu a abertura de debates e de participação social na elaboração de políticas urbanas. Outras ações também repercutiram em diversas cidades brasileiras, a exemplo das obras de infraestrutura urbana, melhorias das condições de habilidade e sanitária, construção de escolas, etc., face programas como Morar Melhor e o Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criação Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (FAGNANI, 2011). O governo Dilma Rousseff deu continuidade a várias obras, bem como contemplou um maior número de cidades, inclusive pequenas.

O PAC surgiu como âncora do segundo mandato do governo de Lula enquanto estratégia de intervenção na realidade social e na economia. Porém, não se pode ter a visão

ingênua de que ele foi criado única e exclusivamente para “ajudar a população”, sobretudo a mais carente. As mudanças seguiram a conjuntura internacional e deram continuidade as linhas do neoliberalismo, portanto, não romperam com a política de FHC (CHAGAS, 2014), e mantiveram e aprofundaram alguns aspectos, como o ajuste fiscal e metas de inflação.

Dentre as pretensões do PAC, certas medidas visavam o investimento privado, o aumento dos gastos públicos e a superação de obstáculos burocráticos, legislativos e normativos. O governo pretendia que o PAC fosse “o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas” (BRASIL, 2007, p. 3) e assim levar benefícios para todas regiões e estimular os setores produtivos (BNDES, 2008).

O Programa foi coordenado pelo Comitê Gestor (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. A seleção das obras era feita em etapas: 1º) O município ou o estado submetem propostas a serem financiadas pelo PAC (esfera federal); 2º) Análise das propostas, em parceria com consultoras, empresas contratadas, que decidem se serão aprovadas ou não; e 3º) Se aprovadas, cabe aos estados e municípios contratarem a mão de obra e fiscalizar.

O PAC foi dividido em três eixos: Infraestrutura logística, Energética e Social e Urbana. A meta inicial era ambiciosa e com o intuito de universalizar os benefícios econômicos o governo fez parcerias com setores públicos e privados. As principais fontes de financiamento eram a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Além desses, criou-se o Fundo de Investimento em Infraestrutura (FI), com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS). No primeiro balanço do PAC, observa-se que a principal medida foi o investimento em infraestrutura, pois previa R$ 503,9 bilhões inicialmente para quatro anos. As obras foram financiadas, em maioria, com recursos do governo federal, especialmente via BNDES, e priorizaram dois eixos: questão energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2011; DESPORTE, 2011).

A Bahia foi o estado da Região Nordeste que previa receber mais recursos do PAC, R$ 33,32 bilhões, seguida de Pernambuco, subdivididos nos eixos de Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana. De acordo com o balanço de 2007-2010, totalizaram-se R$ 40,8 bilhões e, após 2010, foram investidos mais 29,9 bilhões, o que somaram R$ 70,7 bilhões (BRASIL, 2011).

Apesar das controvérsias, os resultados do PAC 1 impactaram na economia, tais como: crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego, elevação dos salários, investimentos em programas de petróleo e gás natural, etc. Outro ponto foi a importância dada ao espaço urbano, com a efetivação do programa habitacional, principalmente, através do

PMCMV. O país conseguiu sobreviver a crise que assolava o mundo, através da geração de emprego e renda, já que o mercado da construção atingiu 11,3 milhões de posto de trabalho em 2010, que representou 14% do total de ocupados (PORCIONATO, 2014). E o discurso do governo petista se legitimou, com o aumento de investimentos em infraestrutura e a efetiva geração de emprego e renda.

Em 2010, o governo federal lançou a segunda fase do PAC, que incorporou ações nas áreas sociais e urbanas e deu continuidade às mudanças do PAC 1, com estímulo ao crédito e ao financiamento e adoção de medidas de gestão e melhoria do ambiente de investimento. As ações do PAC 2 foram feitas em seis eixos: Cidade Melhor (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação, Comunidade Cidadã (UBS, UPA's, creches e quadras/praças de esportes), PMCMV e Urbanização, Água e Luz para Todos, Transportes e Energia. O PAC 2 previu o montante de R$ 955 bilhões (2011 a 2014), ampliados para mais de R$ 1,1 trilhão (BRASIL, 2011), cujos maiores investimentos foram para Energia, exploração de petróleo e gás natural, seguido pelo PMCMV (BRASIL, 2021)

A execução do PAC 2 ocorreu sob o comando de Dilma Rousseff (2011-2014) e os resultados de alguns eixos, até 2014, merecem destaques: o Comunidade Cidadã construiu/ampliou 14.274 unidades de saúde, das quais foram entregues 5.171 unidades, e tinham sido contratadas 483 UPA's, R$ 1 bilhão, com 71 concluídas, gasto de R$ 130,1 milhões. Na educação, tinham sido construídas 6.167 creches. Na habitação, o PMCMV beneficiou um milhão de famílias e, na segunda etapa, o objetivo era construir 2,6 milhões de unidades, com investimentos previstos de R$ 143 bilhões; na Urbanização de Assentamentos Precários foram investidos mais de 3,1 bilhões em habitação de interesse social, projetos de urbanização, melhoria da habitabilidade e construção de unidades habitacionais; no saneamento, 3.832 municípios foram beneficiados com investimentos de R$ 53 bilhões, sendo R$ 44,5 bilhões da União e do FGTS (BRASIL, 2011, 2016a).

E essa foi a configuração do PAC, com base nos dados governo, e apesar do otimismo e do fato de ser um programa grandioso, há pontos controversos, sobretudo, divergências quanto à efetividade e os efeitos mais gerais que produziu na sociedade.

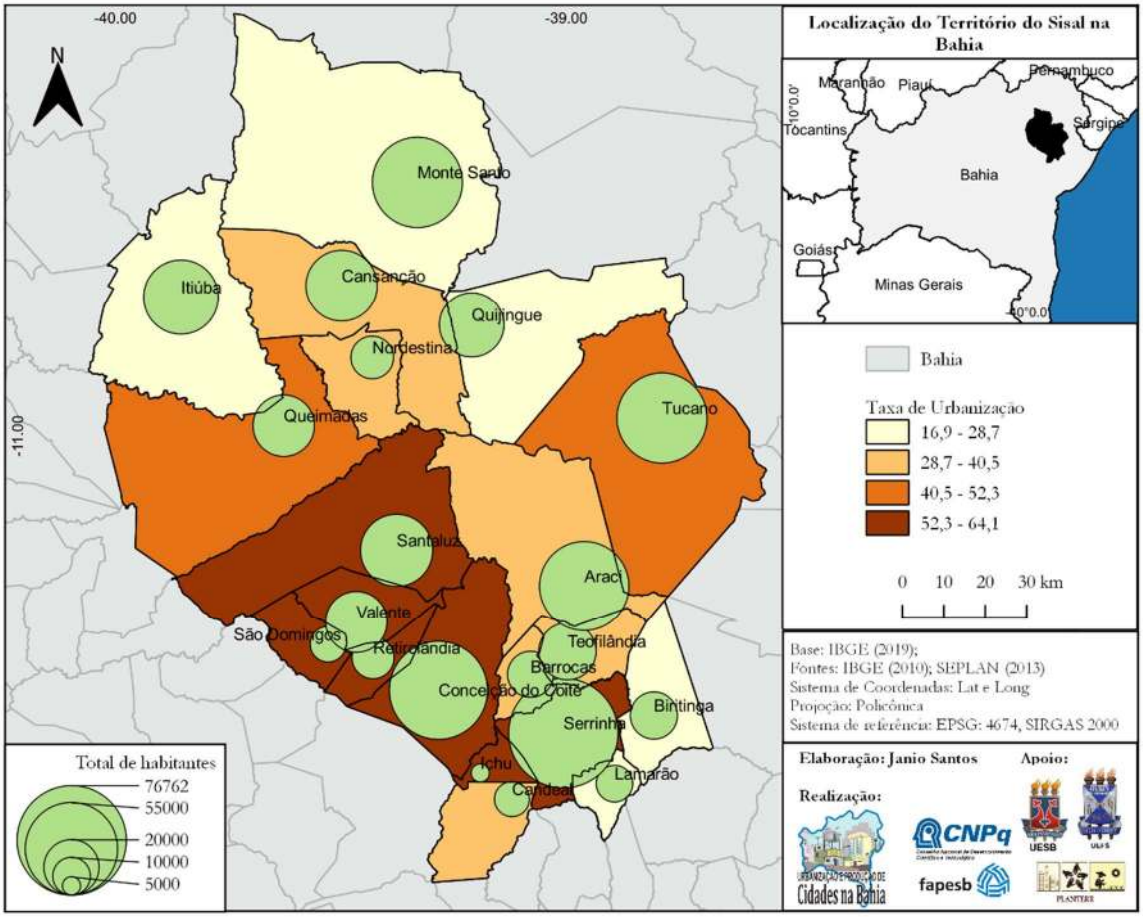
Configuração do território do sisal

O Território do Sisal localiza-se no semiárido baiano e é formado por 20 municípios, dentre os quais 40% com população abaixo de 20 mil habitantes e 35% entre 20 e 50 mil (Figura 1). Com base em discussões teóricas desenvolvidas por Santos (2019), que vão além dos aspectos demográficos, configuram-se 18 pequenas cidades, pois são excluídas as maiores, Serrinha e Conceição do Coité, com 76.762 e 62.040 habitantes, respectivamente.

Ambas são polos de prestação de serviços e comércio, consideradas Centros Sub-Regionais B, e Valente é um Centro de Zona B (IBGE, 2018). A população total da região passou de 342.974, em 1970, para 582.329 habitantes, em 2010. Em 1970, a maioria era rural (82,2%) e a partir de 1980 houve o crescimento da população urbana, face o êxodo ocorrido, sobremodo, pela crise do sisal. Em 2010, ainda prevalecia a população rural, todavia, com 249.167 habitantes, a população urbana já representava 42% do total (IBGE, 2021).

Os atuais municípios e cidades que fazem parte da região foram forjados no transcorrer do século XIX e início do século XXI, quando surgiram Serrinha (1876) e Queimadas (1887), além de mais outros cinco. Entre 1952 a 1962, houve dez emancipações; já Nordestina e São Domingos surgiram, respectivamente, entre 1985 e 1989; e a configuração da área definiu-se em 2000, quando houve a última emancipação política da Bahia, com a criação de Barrocas (IBGE, 2021)

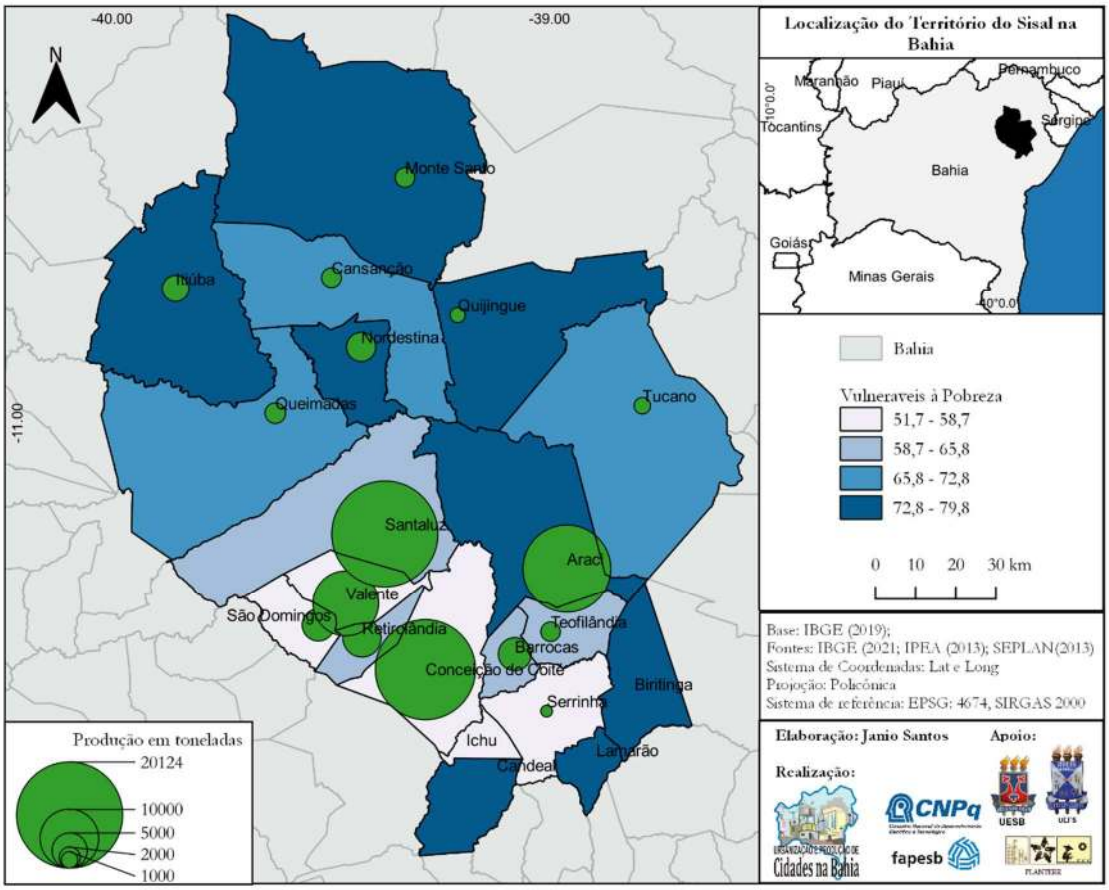
Figura 1: População Total e Taxa de Urbanização, Território do Sisal, 2010



Sobre a participação o PIB do Território do Sisal na Bahia, é pouco expressiva, mesmo com o aumento de 1,83%, em 2002, para 3%, em 2014, com Serrinha e Conceição do Coité como protagonistas. O PIB merece cuidado ao pensar a economia da região, pois, apesar de todos os municípios apresentarem maior participação no terciário, apenas três possuem PIB da administração pública menor que o do comércio e serviços, o que demonstra a forte dependência do Estado. A maior parte da população estava ocupada em atividades primárias em 2010 em 14 municípios, algo reforçado pelo Censo Agropecuário de 2017, o que demonstra a íntima ligação com o campo (IBGE, 2021).

Em todos municípios os percentuais de vulneráveis à pobreza foram maiores que 50% e embora alguns não produzam mais sisal, esse continua sendo um cultivo muito importante para a região (Figura 2).

Figura 2: Produção do Sisal (média 2011-2016) e (%) Vulneráveis à pobreza (2013), Território do Sisal



O povoamento do que atualmente é o Território do Sisal se deu em virtude da expansão da pecuária para o sertão entre os séculos XVII e XIX. Nessa época, a área servia de pousos nas fazendas e, posteriormente, surgiram vilas, distritos, cidades e municípios. Ao longo dos anos, mudanças ocorreram nos municípios, que adquiriram outra dinâmica socioeconômica, nomeadamente, por conta da inserção da cadeia do Sisal (SILVA, F. 2012), quando foi criada parte da infraestrutura da região. Destacam-se a BR-116 e a construção da linha férrea, com objetivo de exportar a produção via "Porto de Salvador" (SILVA, O. 2012).

Pelas características geográficas, sociais e políticas, há décadas a população pobre sofre com o controle de uma classe dominante que usa a seca como obstáculo ao desenvolvimento e se apropria de tal realidade para enriquecer às custas das políticas públicas (LIMA; COELHO NETO, 2017). Desde 1930, a seca é uma "moeda de troca" voltada para manutenção de práticas clientelistas e patrimonialistas e, por isso, concorda-se com F. Silva (2012) ao afirmar que a "indústria da seca" não contribuiu para reduzir a pobreza que sempre assolou os municípios sisaleiros.

O Território do Sisal originou-se das práticas de exploração e povoamento da Bahia, em meados do século XVII. Para Silva (2008), sua estrutura agrária não foge à regra do que aconteceu no país, sobretudo após a Lei de Terras, em 1850, com a concentração fundiária que gerou a distribuição desigual dos recursos extraídos da terra e subordinou pequenos agricultores. A economia adquiriu nova dinâmica a partir de 1930 com a introdução do sisal. Em 1940 e 1950, certas políticas incentivaram esse cultivo, considerado "planta redentora", porque dinamizou a região e fixou parte da população pobre que era obrigada a migrar (SILVA, O.,2012). Tal lógica configurou uma rede de fluxos entre o campo e a cidade e fez surgir novas vilas que funcionavam como entrepostos comerciais (SILVA, O., 2012), que, *a posteriori,* se tornaram núcleos urbanos. Entre 1960 e 1970, a área vivenciou seu apogeu, pois o sisal passou a ser conhecido como "ouro verde", quando se integrou ao circuito internacional.

Entre 1950 a 1970, pelo menos dois fatores devem ser destacados, pois mobilizaram a população do campo: as pastorais da Igreja Católica, que estimularam pequenos agricultores a formar as primeiras organizações, e o Movimento de Organização Comunitária (MOC), que buscava autonomia, sobretudo, com a criação da Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB), Valente, em 1980 (LIMA, COELHO NETO, 2017):

Com a crise do sisal em 1980 houve redução da população do campo, o fortalecimento do papel das cidades, o crescimento da participação da ocupação no terciário e o surgimento de alternativas produtivas, como ovinocultura, mineração e a criação do gado. O declínio da cadeia do sisal aconteceu face a entrada no mercado de "substitutos sintéticos", além da

concorrência com produtos africanos. Durante 1980 e 1990, a população tentava superar a crise e, através de Sindicatos e Associações de Trabalhadores Rurais e do Movimento de Mulheres, multiplicaram-se várias formas de mobilizações, quando se ampliou e fortaleceu o associativismo (BAHIA, 1991). Apesar disso, a população experimentou uma grande crise, que aprofundou as condições de pobreza e miserabilidade na região (ALMEIDA, 2006).

Porém, em meados de 1990, o Território do Sisal vivenciou a reestruturação da cadeia do sisal, quando a experiência da APAEB e as capacitações promovidas pelo MOC impulsionaram a população a se organizar e buscar novas alternativas, com vistas a superar as dificuldades do sertão e conviver com o semiárido. Nesse contexto, inúmeras associações, cooperativas e entidades foram criadas (SILVA, 2008; LIMA, COELHO NETO, 2017).

Mesmo com investimentos, a população sisaleira convivia (e ainda convive) com problemas de infraestrutura, como: falta de esgotamento sanitário adequado, de aterros para lixo, transportes alternativos não regulamentados, desemprego, precário atendimento de saúde, incipiente rede de educação superior, falta de espaços de lazer, etc. (SILVA, O., 2012).

Em 2008, o governo da Bahia, gerido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), criou estratégias que instituíram os territórios de identidade, oriundos de formulações do governo federal, e foi quando o então Território do Sisal passou a fazer parte das agendas estadual e federal, com ações como o PAC, voltadas, inclusive, para o espaço urbano.

Abrangências do PAC no território do sisal

De 2007 a 2014 foram apresentados, aproximadamente, 182 projetos do PAC nas pequenas cidades do Território do Sisal, cujo valor total de recursos girou em torno de R$ 336,7 milhões[3]. Enquanto no PAC 1, entre 2007 e 2010, catalogam-se 17 propostas que totalizam o investimento de R$ 25,46 milhões (7,4%), no PAC 2 foram apresentados 165 projetos de 2011 e 2014, com o montante de 311,25 milhões (92,4%), conforme a Tabela 1. Entre 2010 e 2014, também foram destinados 94,18 milhões do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) para o PMCMV, Faixas 1, 2 e 3, que permitiram a contratação de 3.083 unidades habitacionais, das quais 1.218 (39,5%) foram entregues até 2014[4].

[3] Dois projetos envolveram recursos que beneficiavam mais de um município. Por isso, o montante foi dividido e foram contados como se cada um município tivesse sido beneficiado com um projeto.
[4] Todos dados são fundamentados em relatórios/boletins (BRASIL, 2011, 2015, 2018; BRASIL, 2021).

Tabela 1: Total de Projetos (em unidades) e Recursos (em milhões) do PAC 1, PAC 2 e do PMCMV, pequenas cidades do Território do Sisal, 2007-2014

Municípios	Projeto PAC 1	Projeto PAC 2	Projeto Total PAC	Recurso PAC 1	Recurso PAC 2	Recurso total PAC	Unidade do PMCMV	Recurso do PMCMV
Araci	5	17	22	11,8	67,42	79,19	968	39,84
Barrocas	1	9	10	0,0	13,12	13,15	122	2,63
Biritinga	0	8	8	0,0	9,87	9,87	65	1,24
Candeal	0	6	6	0,0	6,36	6,36	99	2,22
Cansanção	0	6	6	0,0	6,47	6,47	80	2,04
Ichu	0	5	5	0,0	5,25	5,25	70	1,36
Itiúba	1	10	11	0,3	10,11	10,36	349	4,25
Lamarão	0	10	10	0,0	10,74	10,74	67	1,29
Monte Santo	4	10	14	1,5	13,31	14,82	223	10,00
Nordestina	0	6	6	0,0	4,36	4,36	70	1,36
Queimadas	0	7	7	0,0	7,88	7,88	50	1,25
Quijingue	0	8	8	0,0	8,94	8,94	103	1,98
Retirolândia	1	12	13	0,8	12,83	13,61	109	2,37
Santaluz	0	12	12	0,0	9,07	9,07	1	0,00
S. Domingos	0	6	6	0,0	2,27	2,27	86	1,36
Teofilândia	1	10	11	1,5	9,80	11,33	173	2,75
Tucano	3	12	15	9,1	103,97	113,05	315	15,75
Valente	1	11	12	0,5	9,49	10,01	133	2,51
Total	**17**	**165**	**182**	**25,46**	**311,25**	**336,71**	**3083**	**94,18**

Fonte: BRASIL (2011, 2015, 2018, 2021)

Todavia, ressalta-se que várias informações encontradas nos relatórios e boletins sobre as ações não são claras: há as que apareceram vinculadas a um município e em relatórios posteriores relacionaram-se a vários; há algumas orçadas que não constam em relatórios posteriores; há muitas sem valores e, em outras, os valores foram modificados, somados ou alterados; e não há clareza se todos recursos foram repassados na vigência do PAC 1 ou do PAC 2. Tudo isso torna imprecisa a definição do montante final de projetos e recursos no Território do Sisal.

Os relatórios e boletins apontam que todos os recursos do PAC 1 do Território do Sisal foram destinados ao eixo de Infraestrutura Social e Urbana e a maior parte voltou-se às propostas de saneamento, R$ 21,92 milhões, sendo o montante de 12,75 milhões direcionado à habitação, isso se também considerados valores do PMCMV. Dos 17 projetos apresentados, 10 foram destinados à elaboração de planos de habitação, provisão habitacional e assistência técnica, além da contratação de 261 unidades do PMCMV; e sete voltaram-se às propostas de abastecimento de água, saneamento rural e esgotamento ou melhorias sanitárias.

No caso do PAC 2, o volume foi muito maior e direcionou-se aos eixos: Transporte, 18 propostas e R$ 14,26 milhões; Cidade Melhor, 20 propostas e R$ 30,14 milhões; Comunidade Cidadã, 96 propostas e 71,07 milhões; Água e Luz para Todos, 25 propostas e 189,59 milhões; e o PMCMV, 6 propostas, cujo valor de 6,19 milhões foram destinados à

elaboração de plano de habitação, provisão habitacional e “urbanização”, além do repasse de 84,97 milhões para contratação de 2.820 moradias.

Os detalhes demonstram que na primeira fase do PAC nem todos os municípios pequenos do Território do Sisal foram contemplados, já que apenas oito tiveram alguma obra, quais sejam: Araci e Tucano, que juntos receberam 81,9% dos recursos, além de Barrocas, Itiúba, Monte Santo, Retirolândia, Teofilândia e Valente. Sobre o PMCMV, apenas Araci, Valente e Tucano fizeram contratações em 2010, sendo que dos 9,21 milhões repassados 95,8% destinaram-se à construção de 235 moradias da Faixa 1 em Araci (Figuras 3 e 4).

A partir de 2011, com o PAC 2 e o PMCMV, a distribuição de projetos e recursos no Território do Sisal foi relativamente mais dispersa, se comparada com o PAC 1, porque todos municípios foram contemplados. Ainda assim, Araci e Tucano também receberam mais recursos, com 55,1% dos 311,25 milhões. Mesmo fato se deu com os repasses do PMCMV, que atenderam a todos, mas com Araci (36,5%), Tucano (18,5%) e Monte Santo (11,8%) a receber mais verbas e contratar, respectivamente, 733, 312 e 223 habitações; Itiúba contratou 349 moradias no período, com o uso de apenas 5,0 % dos recursos, fato que mereceria análises mais detalhadas, que, porém, fogem aos interesses deste texto.

Outros aspectos cruciais ao analisar a execução das obras do PAC e do PMCMV nos municípios do Território do Sisal desde 2007, quando o programa foi lançado, é o volume de ações não concluídas, bem como o atraso no processo licitação e execução das obras a fim de atingir as metas previstas.

De acordo com o levantamento e ao considerar apenas as apresentam alguma informação, nenhuma das 17 propostas do PAC 1 foram concluídas até 2010 e dessas 12 não tinham sido concluídas ou não mais apareciam até 2018; do total do PAC 1 e do PAC 2, apenas 69 foram concluídas até 2014 (37,9%) e 119 (64%) até 2018. No caso do PMCMV, todas unidades contratadas em 2010 foram entregues ainda nesse ano e das 2.834 contratadas entre 2011 e 2014 apenas 957 (33,84%) foram entregues até 2014

No que tange aos pequenos municípios do Território do Sisal, apenas São Domingos concluiu todos os projetos apresentados no PAC 1 e PAC 2; Retirolândia concluiu 92,3% e Cansanção e Nordestina 83,3% ambas; Araci, Itiúba e Queimadas foram os que menos concluíram. Do PMCMV, apenas Monte Santo e Santaluz[5] entregaram todas as unidades contratadas até 2014; Quijingue entregou 67,0%; Araci 55,3%; e Biritinga, Candeal, Queimadas e Teofilândia não entregaram nenhuma unidade contratada até essa data

[5] Santaluz contratou apenas uma unidade da Faixa 2

Figura 3: Total de Projetos e de recursos do PAC entre 2007-2014, segundo relação a com governo em 2011, pequenas cidades do Território do Sisal.

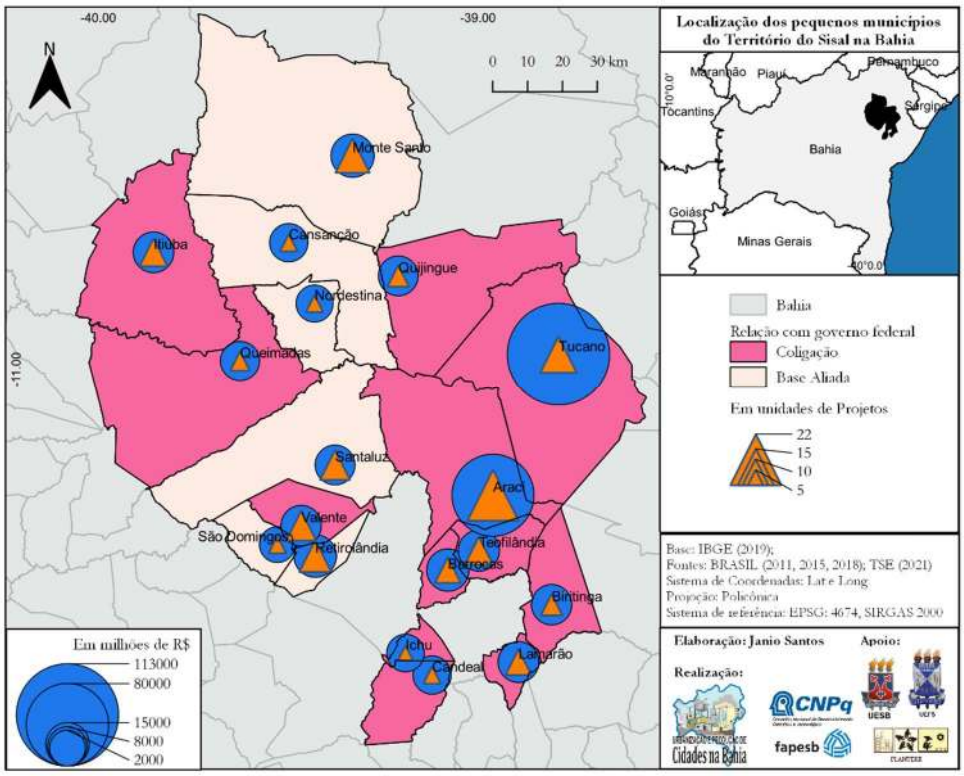
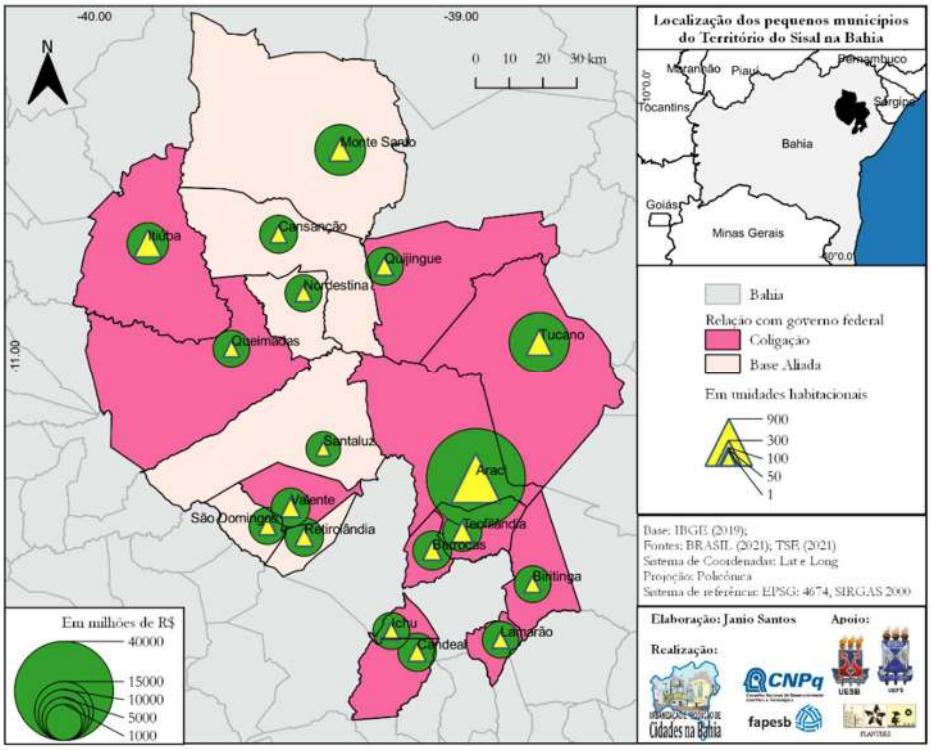


Figura 4: Total de Projetos e de recursos do PMCMV entre 2009-2014, segundo a relação com governo em 2011, pequenas cidades do Território do Sisal.



Os representantes municipais foram os principais proponentes, já que, do total, 122 (67%) foram apresentadas por esse ente federativo; depois, o governo do Estado da Bahia, com 28 (15,4%). Todavia, também há propostas da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A (Embasa), que correspondem, respectivamente, a 4,4% e 3,3%. Sobre o PMCMV, das 3.083 unidades contratadas, 3.067 (99,5%) foram da Faixa 1, o que reforça o discurso das políticas estatais para suprir demandas habitacionais da população mais pobre dos pequenos municípios.

Por final, antes de fazer uma análise sobre as decorrências do PAC 1, PAC 2 e do PMCMV no Território do Sisal, fez-se necessário cruzar os dados relativos à inscrição dos municípios, segundo requisitos de editais dos programas e/ou entidades parceiras, como Ministério das Cidades, Ministério da Saúde e CEF, com as filiações partidárias dos prefeitos, com base em dados que relacionam número de contratações e partidos que administravam as 18 prefeituras nas eleições de 2008 e 2012.

Em 2007, a Bahia rompeu com um ciclo que comandava o estado há décadas, quando Jaques Wagner, do PT, chegou ao poder, opondo-se aos anos de governos vinculados ao antigo Partido da Frente Liberal (PFL). Para se ter ideia, em 2004, o PFL, atual Democratas (DEM), geria nove dos 18 pequenos municípios do Território do Sisal, passou para cinco em 2008 e nenhum em 2012; o PT geria um em 2004, manteve essa quantidade em 2008 e passou para seis em 2012, isso sem considerar as bases aliadas (TSE, 2020).

Então, num primeiro momento, se poderia supor que a associação entre filiação partidária e a decisão de inscrever ou não um projeto pode ter forte influência com as coalizões entre o partido que estava na gestão federal entre 2007 e 2014, o PT, tanto em nível estadual quanto nacional. Todavia, dos três municípios que tiveram as maiores contratações no PAC 1, Araci e Monte Santo eram da oposição em 2008. Ainda que Tucano tenha sido o que mais recebeu recurso, se avaliado todo período, municípios que eram oposição nesse mesmo ano relacionam-se a mais de 50% dos recursos do PAC 1.

Com a mudança do cenário político em 2012, quando nenhum partido da oposição ganhou as eleições entre os pequenos municípios pequenos do Território do Sisal, as correlações de forças mudaram. A maior parte das propostas surge em municípios que compuseram a coligação do governo do PT nas eleições de 2010, como Partido Progressista (PP) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), ou naqueles cujo prefeitos pertenciam a partidos novos, como o Partido Social Democrático (PSD). De outro lado, observou-se que certos prefeitos, que pertenciam ao DEM, se candidataram por partidos novos, como o PSD. Os dados demonstram que os partidos da coligação representaram os maiores montantes de

recursos de ambos PAC, com 85,6% do total, e do PMCMV, com 81,8%. A média de recursos do PAC dos municípios da coligação em 2010 foi de R$ 23,84 milhões, enquanto dos que compuseram a Base Aliada no Congresso Nacional ficou em 8,43 milhões; a média dos recursos do PMCMV ficou, respectivamente, em R$ 6,42 e R$ 2,86 milhões.

O PAC e as pequenas cidades: "ruim com ele, pior sem ele"

A análise da atuação do Estado, enquanto agente que reorganiza o espaço nas pequenas cidades, por meio da aplicação do PAC, permite pensar o alcance e os limites de certas políticas públicas no Brasil, por meio da leitura do Território do Sisal entre 2007 e 2014. De fato, o Programa causou um duplo impacto nesses municípios: ampliou a oferta de equipamentos de saúde, infraestrutura, lazer, educação, etc., e promoveu alterações sociais e econômicas, sobretudo relativas à geração de emprego e renda, também direcionadas à população pobre. E é preciso considerar que tais tipologias de cidades estiveram por séculos à margem de políticas dessa natureza.

A soma das verbas do PAC 1, PAC 2 e do PMCMC, por exemplo, foi correspondente a 15,33% dos recursos do PIB de todos os pequenos municípios do Portal do Sertão em 2014. Todavia, elas representaram 38,1% de Tucano, 35,0% de Araci, 28,97% de Lamarão e 20,1% de Ichu (IBGE, 2021). Por isso, reafirma-se que tais Programas fornecem importantes recursos que atendem demandas das pequenas cidades em várias regiões do país, o que coloca, sim, o Estado como instância seminal e necessária para garantir direitos básicos, inclusive, os colocados como inalienáveis na Constituição Federal de 1988, como saúde, educação, moradia, lazer, etc.

Isso expõe algo abordado por Santos (2014) acerca dos meandros traçados por gestores municipais para captar recursos dos governos federal e estadual, a fim de equacionar, nos discursos, problemas locais e regionais, sem perder de vista a promoção de status e interesses particulares de certos grupos políticos. Como parcela desses municípios (sobre)vive de repasses, é essencial criar instrumentos federais passíveis de permitir que os espaços não metropolitanos tenham acesso a verbas direcionadas a solucionar determinadas demandas, especialmente relacionadas à ausência de direitos, sem depender exclusivamente do OGU ou de "barganhas".

Todavia, trata-se do Estado capitalista, que é permeado por contradições. Tal fato implica em considerar até que ponto esse agente tem capacidade de resolver certos problemas, alguns dos quais são criados por ele mesmo. Então, avaliar políticas públicas como as geradas pelo PAC também significa colocar no centro do debate os interesses que permeiam os grupos dominantes que controlam o Estado e (ab)usos orientados para

converter propostas de intervenção nessas cidades em: por um lado, garantia da reprodução do capital de certos grupos econômicos; e, por outro, ganhos políticos que servem para manter a reprodução dessa ordem.

O PAC e o PMCMV são expressões dessas contradições. Em primeiro lugar, tratam-se de propostas que garantiram, em maioria, altos rendimentos às empresas privadas, algumas de capitais local e/ou regional. No caso dos empreendimentos Faixa 1 do PMCMV, o baixo custo da produção de cada unidade residencial, que se traduziu na má qualidade do produto final do Programa, era condição fundamental para que certas empresas se envolvessem na construção de conjuntos populares em pequenos municípios, os quais trouxeram outros desdobramentos, inclusive, com denúncias de superfaturamento, conforme relatos do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2016b). Outro exemplo é o Projeto SIAA Araci-Norte, cujo contrato foi firmado com a empresa Ceará Mendes Ltda., com orçamento final de R$ 51,48 milhões, alvo de auditoria por parte da Controladoria em 2014, por superfaturamento, falhas, atrasos etc. (BRASIL, 2014).

No Território do Sisal, algumas hipóteses para o comportamento dos dados referentes à relação entre grupo partidário do gestor e maior ou menor acesso aos recursos são: a)Coalizões divergentes em níveis estadual e/ou local, o que corrobora o argumento de Santos (2013), ao afirmar que estruturas partidárias locais não estão alheias às coalizões em outras escalas e a depender do acordo ou aliança têm reflexos positivos ou negativos; b)Burocracia e falta de pessoal qualificado para fazer adesão aos projetos podem ser outro fator que influencia nas disparidades verificadas; e c)Mesmo disponíveis ao público, muitas secretarias não ficam a par de datas, passo-a-passo para inscrição e/ou esperam que "padrinhos" (representantes nos legislativos estadual e/ou federal) as envolvam, seja através de "barganhas" ou por ter assessores atentos ao lançamento das políticas. De qualquer modo, quando a obra é aprovada ou implementada a disputa pelo "o mérito" é assaz frequente.

Esses Programas também revelam descasos com recursos públicos. Conforme dados levantados sobre as pequenas cidades do Território do Sisal, tanto o PAC quanto o PMCMV tiveram inúmeras obras atrasadas e, dentre as que possuem informações, mais de 1/3 não foram concluídas até 2018, como sobredito. Sem falar em propostas e obras cujos detalhes sobre o acompanhamento e a gestão são insuficientes para determinar a situação. Todavia, isso não ocorre sem interesses, sem mediações de quem controla os instrumentos reguladores do próprio Estado, pois são alinhavados com grupos econômicos e políticos dominantes.

Outro aspecto é que, apesar de concordar com a relevância da maioria dos projetos, algo compreensível, haja vista a visível carência dos pequenos municípios, parece não haver

questionamento a respeito dos fundamentos que justificaram as propostas apresentadas. Por exemplo: trataram-se de ações contidas em planos diretores, de mobilidade, saúde, educação, habitação, etc.? Ou seja, pressupõem a participação da comunidade na escolha e elaboração de tais projetos?

Em 2010, entre os 18 pequenos municípios do Território do Sisal, dez tinham obrigação, segundo leis especificas, de elaborar planos diretores e de mobilidade urbana, porque possuíam mais de 20 mil habitantes, conforme Figura 1. Segundo o Munic, em 2017 e 2018 oito deles possuíam planos diretores, nenhum respondeu ter planos de mobilidade, em metade havia plano de habitação, dois não tinham planos de saúde e todos tinham planos de educação (IBGE, 2021). Apesar de não ter sido feita a avaliação minuciosa de cada um desses planos, tais dados por si revelam que várias obras executadas nesses municípios foram elaboradas alheias à consulta pública; ou seja, os moradores não participam do processo, algo contrário a um dos grandes avanços das legislações federais, que é a gestão democrática. Portanto, a decisão pelo envio da proposta reside, exclusivamente, nas mãos do proponente, que pode representar ou não interesses coletivos, algo contrário aos princípios normativos de gestão.

Sobre o PMCMV, alguns aspectos observados por Maciel (2019) seguem na mesma direção de pensar até que ponto o Estado capitalista tem capacidade de resolver certos problemas, pois o Programa, apesar de suprir a carência de moradia de parcela da população pobre: reforçou a segregação e a periferização sem infraestrutura; os recursos, direta ou indiretamente, beneficiaram proprietários fundiários das pequenas cidades, em função da valorização relativa das terras onde os conjuntos foram implantados; e os baixos custos das unidades resultaram na produção de habitações assaz precárias e com problemas, tais como: cômodos reduzidos, falta de saneamento e espaços de lazer, falhas estruturais, etc.

Considerações finais

O debate sobre as políticas públicas e o Estado, mormente na sociedade brasileira, marcada por um capitalismo periférico (LIPIETZ, 1989), exige pensar as contradições desse elo que, numa ponta, recaem sobre realidades muito desiguais e permeadas por diversas carências, como as pequenas cidades investigadas, mas que tornam-se base para reprodução da própria ordem hegemônica, seja por meio da priorização ao atendimento dos interesses de grupos dominantes, seja pelo alicerce à manutenção de grupos políticos que garantem a continuidade dessa lógica.

Nos moldes em que tais Programas são implantados, mesmo com projetos diversificados e descentralizados, eles não surtem efeitos substanciais para mudar a realidade

dos pequenos municípios. Nem mesmo o PAC ou PMCMV, que em tese são políticas de grande magnitude, nem outra proposta pública federal ou estadual, nem o conjunto delas, têm feito com que as desigualdades sejam combatidas em muitas cidades pequenas, espaços carentes e *locus* de vulnerabilidade social, porque fica claro que não é esse o objetivo maior, mas a reprodução de interesses de grupos políticos e econômicos, em escalas diversas.

De qualquer forma e a par das críticas, não se perde de vista que políticas públicas como essas são essenciais para as pequenas cidades, o que reforça um ditado popular: "ruim com elas, pior sem elas". Não se pode ignorar que parte dessa realidade foi produzida exatamente porque tais áreas urbanas foram alijadas de políticas estatais, nem simplesmente criticar Programas como o PAC ou PMCMV sem trazer alternativas concretas para superar a condição de carência de tais municípios. Talvez por isso, Milton Santos considerou que o "[...] Estado se torna algo cada vez mais indispensável, porque as fontes criadoras [...] de desigualdades são mais fortes do que no passado. Então, para [...] reduzir estas desigualdades é necessário um Estado que intervenha, um estado socializante[6]", e colocou para o coletivo a responsabilidade por produzir uma nova condição de vida para a sociedade.

Portanto, faz-se necessário repensar as estruturas que enredam os programas e designar certas medidas, tais como: criar condições que promovam o fortalecimento de redes de coesão nas pequenas cidades, com a participação de um conjunto de atores e sujeitos: governos federal, estadual, municipal, mas, sobretudo, os movimentos populares e a sociedade civil, com vistas a controlar interesses dos grupos dominantes; criar regras de fiscalização bem elaboradas, ativas e, por consequência, punitivas, mas também envolver a sociedade nesse controle, o que pode garantir maior eficácia dos Programas, e processos decisórios locais mais democráticos; e, a longo prazo, politizar a política, trazer à baila o fato de que ela decide a vida de milhões de brasileiros (participando ou não, gostando ou não, votando ou não) e que eles precisam se envolver mais nessa disputa. Então, o modo como tais políticas são implementadas precisa ser modificado por completo e dar protagonismo à sociedade na proposição, acompanhamento, gestão e fiscalização.

Se a análise das obras do PAC e do PMCMV contribui para refletir acerca das políticas públicas e do papel do Estado na sociedade capitalista, é preciso considerar que a superação de um modo de produção não ocorrerá em curto prazo; e isto é histórico. Como observa Souza (2001, p. 86), "sem o Estado, amiúde apesar do Estado e, quem sabe, contra o Estado", é essencial, em curto prazo, criar condições dignas de vida para a população, ou seja, disputar o Estado em todas as suas instâncias, como aponta Gramsci (2014), porque o caminho para

[6] TENDLER (2006)

a superação do capitalismo é longo e permeado por inúmeras contradições, mas a luta dos pobres é imediata e peregrina sem cessar.

Referências

ALMEIDA, S. S. M. Memória e trabalho no Sertão: a peleja dos pequenos agricultores no sisal. *Cadernos do SEP ADM*, Salvador, n. 3, p. 135-147, 2006.

ALVES, G. Neodesenvolvimentismo, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil (2003-2013). In: CORSI, F. L. *et al* (org.). *Economia e sociedade*: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global. Marília: Oficina Universitária: São Paulo: 2014, p. 23-42

BAHIA, Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. *O sisal na Bahia*. Salvador: CER: Alternativas de Investimentos, 1991.

BARSTED, L. de A. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil1983-1993. *Estudos Feministas*, v.2, p. 38-54, 1994.

BNDES. *Relatório Anual*. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2008.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Unijuí, 2007.

BRASL. *Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ leis_2001/l10257.htm. Acesso: 15 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília/DF: Ministério do Planejamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm. Acesso: 10 set. 2020.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Balanço 4 Anos (2007-2010). Bahia. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2011.

_____. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Auditoria Especial.* Programa Minha casa, Minha Vida. Brasília/DF: Controladoria-Geral da União, dez, 2014.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2*. 11º Balanço (2011-2014). Bahia. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2015.

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).* Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2016a. Disponível em: http://www.pac.gov.br/. Acesso: 15 nov. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de Fiscalização.* Brasília/DF: TCU, Dezembro de 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/ internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/SINTETICOS/Sint%C3%A9tico_2016_111.pdf Acesso em: 15 nov. 2021

_____. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).* 7º Balanço (2015-2018). Bahia. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2018.

_____. *Dados.* Portal Brasileiro de Dados Abertos. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: https://dados.gov.br/dataset. Acesso em: 15 nov. 2021

CAEIRO, J. M. C. *Políticas públicas, políticas sociais e Estado providência*. Lisboa: Universidade Lusíada, 2008.

CHAGAS, P. B. *Desenvolvimento e Dependência no Brasil*: reflexo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Município do Rio Grande (RS). 2014. 244 f. Tese (Doutorado em Administração)-UFRGS, Porto Alegre, 2014.

CHRISPINO, Á. Binóculo ou Luneta: os conceitos de política pública e ideologia e seus impactos na educação. *RBPAE*, Rio de Janeiro: v.21, n.1/2, p. 61-92, jan/dez, 2005

MACIEL, E. C. *Políticas públicas e a (re)organização do espaço em pequenas cidades do Território do Sisal no estado da Bahia-Brasil (2007-2014)*. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial)-PLANTERR, UEFS, Feira de Santana, 2019.

DESPORTE, H. F. S. *A política de crescimento econômico do Governo Lula:* o Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. 2011.116 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política)-PUC-SP, São Paulo, 2011.

DUARTE, A. I. F. *Condições de formulação das políticas públicas*: o caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009. 2015. 310p.Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, IUL, Lisboa. 2015.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica, *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan/jun. 2011.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno.* 5ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

HERMANN, J. O trade - off do crescimento no Brasil nos anos 1990-2000: análise crítica e alternativas de política monetária. *Econômica*. V. 6, N 2. Rio de Janeiro: UFF, p.261-289, dez, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). *Regiões de Influência das cidades (REGIC)*, 2018. IBGE: Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e, acesso: 7 ago. 2020.

_____. *Sidra*: Censos Demográfico, PIB, PAM, Censo Agropecuário e Munic, Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br, acesso em: 27 mar. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, JFP, 2003.

LIMA, J. da S; COELHO NETO, A. S. Território do Sisal - Bahia: da difundida precariedade ao fortalecimento dos ativismos sociais**.** *Geografes,* Revista do Pós-graduação em Geografia, UFES, p. 51-71, 2017.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, 10(2): 303-335, 1989.

MACEDO, G. A. T. C. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC):* natureza, impactos e dinâmica regional. Uberlândia, 2011. 114 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2011.

MARTINS, D. H. Q. *Analise da distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC*. 2013. 81f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2013.

PORCIONATO, G. L *Parceria Público Privada e o Programa de Aceleração do Crescimento*: geração de emprego no município de Araraquara. 2014. 62f Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais)-Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara), 2014.

ROCHA, L. C. *Políticas públicas de esporte e lazer na Bahia*: um estudo analítico do Território Litoral Norte e Agreste Baiano. 2012. 289f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, UFBA, Salvador/BA, 2012.

SANTOS, A. M. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, 2013

SANTOS, J. Regiões metropolitanas sem metrópoles? Uma análise das novas propostas na Bahia. In: DIAS, P. C.; FERLIN, D. (Org.). *Cidades médias e pequenas:* desafios e possibilidades do planejamento e gestão. Salvador: SEI/EGBA, 2014, p. 59-92.

_____. Contribuição teórico-metodológica ao estudo das pequenas cidades, com base em pesquisas sobre a Bahia. In: BRANDÃO, P. R. B. (Org.). *Cidades médias e pequenas:* reflexões sobre dinâmicas espaciais contemporâneas. Curitiba: Appris, 2019a, v. 1, p. 52-84

SILVA, S. L. da. *A gestão social no Território do Sisal*: uma análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia – Codes Sisal. 2008. 172 f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional)-Departamento de Ciências Humanas, UNEB, Campus V, Santo Antônio de Jesus, 2008.

SILVA, F. P. M. *Desenvolvimento territorial:* a experiência do Território do Sisal na Bahia. 2012b. 251f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2012.

SILVA, O. A. Rede urbana e dinâmica regional no estado Da Bahia: um olhar sobre o Território do Sisal. In: DIAS, P. C.; SANTOS, J. (Org.). *Cidades médias e pequenas:* contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Salvador: SEI, 2012. p.215 - 229 (Séries Estudos e Pesquisas 94).

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 1-27, jul/dez, 2006

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001.

TENDLER, S. *Encontro com Milton Santos*: o mundo global visto do lado de cá. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, 2006 (filme)

TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Revista Sociedade e Estado*, v. 28, n. 1, p. 29-52, jan./abr. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Repositório de dados eleitorais*. Brasília/DF: TSE. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/ repositorio-de-dados-eleitorais-1. Acesso em: 15 nov. 2020