

Desenvolvimento e contradição: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS)

Priscilla Borgonhoni Chagas

INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 1990 o neoliberalismo começou a mostrar sinais de esgotamento no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo (Castelo, 2010). Esse contexto contribuiu para causar mudanças significativas no contexto político da América do Sul e governos progressistas foram eleitos com maciço apoio popular na maioria dos países do continente, prometendo a implantação de novas agendas políticas.



No Brasil, no final de 2002 a formação de um “governo popular” prometia se concretizar com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT). As forças políticas emergentes buscavam canalizar as aspirações de mudança que se avolumavam no seio da sociedade civil, fruto de um processo acelerado de politização que reclamava a inclusão de novos atores sociais, para uma efetiva participação social. O novo arranjo político que emergia defendia a liderança política do Estado, para a consolidação de um modelo de desenvolvimento inclusivo e dotado da capacidade de transformar o Brasil em uma potência econômica. Nesse contexto, outro cenário sócio-político e econômico parecia despontar no País.

No entanto, o primeiro mandato de Lula, de 2003 a 2006, transcorreu sob a crítica da falta de um projeto para o país e do continuísmo na política econômica (Magalhães, 2010; Couto; Couto, 2010), apesar dos programas de erradicação da miséria por transferência de renda. Foi somente no segundo mandato, iniciado em 2007, que o governo apresentou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o constituiu seu principal instrumento de política econômica e orientação para a promoção dos ajustes estruturais necessários para a sua estratégia de desenvolvimento do Brasil. O PAC foi apresentado como “o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas” (Brasil, 2007a, p. 3) e propagado pelo governo como um programa, de âmbito nacional, que

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

objetivava promover a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira (Brasil, 2007b).

Para isto, o PAC se propunha a alavancar o crescimento de indicadores econômicos por meio de investimentos em setores estratégicos da economia que incluem o setor energético e o da construção civil. Este, intensivo em mão de obra, também objetivava atacar o problema da geração de emprego e, ao mesmo tempo, a escassez de moradia popular. Nesse sentido, no PAC foram concretizadas as opções estratégicas de desenvolvimento, por meio de programas de investimento, que pautaram fortemente a ação política do segundo governo de Lula, e, por conseguinte, de sua sucessora pertencente ao mesmo partido político – Dilma Rousseff, cujo mandato iniciou-se em 2011 e foi reconduzido para o período seguinte (2014-2018), porém, com interrupção por processo de *impeachment* em 2016.

Embora as orientações de ordem econômica e política tenham sofrido grandes modificações desde o início do mandato de Michel Temer à Presidência da República (em 31 de agosto de 2016), cujo discurso se baseia na redução das despesas governamentais (com a aprovação da polêmica Proposta de Emenda à Constituição 55/2016, que limita severamente o aumento dos gastos públicos à



variação da inflação por vinte anos), o anúncio de diversas reformas estruturais com profundos impactos sobre a vida da população brasileira (entre elas a reforma da previdência, trabalhista e do ensino médio), este estudo apresenta um recorte histórico que pode ser delimitado a partir do início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (em 2003) até meados de 2016, com a interrupção do mandato de Dilma Rousseff.

Considerando esse recorte histórico, pode-se considerar que a política econômica brasileira a partir de 2003 foi fundamentada nas premissas do chamado novo desenvolvimentismo, uma tentativa de conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo (Sampaio Junior, 2012), em uma estratégia ideológica do capital para responder ao processo de deslegitimação que o projeto neoliberal vivencia na contemporaneidade (Silva, Lima & Simião, 2014). O principal objetivo da conciliação de determinados aspectos de estratégias de desenvolvimento opostas, na crítica de Castelo (2010, p. 194) é “delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país” e por isso é necessário determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na questão social. Assim é que o PAC, como instrumento dessa política econômica, alimenta a possibilidade de um modelo de desenvolvimento nacional que, ao se

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

articular com políticas sociais compensatórias, promete criar um estado social-democrático e de bem-estar no Brasil (Mota, Amaral & Peruzzo, 2012).

No entanto, a construção e implementação de projetos constantes na alçada do PAC trazem impactos às regiões que recebem os investimentos, podendo gerar crescimento, mas também desigualdade regional (Domingues, Magalhães & Faria, 2009; Silva, Martins & Neder, 2016). Assim, os investimentos em infraestrutura e projetos de longo prazo, característicos do PAC, são oportunidades para o capital produzir espaços, por meio de processos de deslocamentos temporais e espaciais dos excedentes de capital e força de trabalho, ao postergar as crises de sobreacumulação (Harvey, 2005). Esses processos, porém, solapam o conjunto de estruturas que permitem a produção e reprodução do capital, a coerência estruturada de uma região, gerando e ampliando contradições (Harvey, 2005; 2012).

Atualmente estão sendo executados 2.010 empreendimentos pelo PAC no Rio Grande do Sul (Brasil, 2017), com um investimento total de R\$ 47,34 bilhões no período compreendido entre 2011 e 2014 e R\$ 26,63 bilhões pós 2014 (BRASIL, 2014). Desse total, R\$ 24,17 bilhões foram destinados ao eixo Energia, dos quais R\$ 17,63 bilhões voltados para projetos que objetivam promover pesquisas exploratórias, construir plataformas de prospecção de petróleo e melhorar a produção desta



matéria-prima (Brasil, 2014). Visto como estratégico em função de sua localização geográfica e das condições naturais privilegiadas, bem como pelo do ponto de vista do capital, o município do Rio Grande, localizado no sul do Estado, recebeu um grande aporte de recursos do PAC, especialmente destinados à construção de plataformas de exploração de petróleo para a Petrobras, o que ocasionou a implementação de um Polo Naval.

A cidade passou por diferentes fases em seu processo de desenvolvimento econômico desde o final do século XVIII, quando foi um dos municípios mais importantes do Rio Grande do Sul devido à sua industrialização pioneira, à indústria da pesca e dos investimentos que deram origem a implementação do Superporto, do Distrito Industrial e dos Corredores de Exportação do Estado. No entanto, entre o final do século XX e o início dos anos 2000 a cidade, assim como a região sul do Estado, enfrentou pouco crescimento econômico, situação alterada em meados de 2006, quando houve uma retomada do crescimento a partir do estabelecimento do Polo Naval na cidade. Devido, em grande parte, a esses investimentos, Rio Grande teve um aumento significativo em seu PIB (Produto

Interno Bruto) e passou de sétima cidade mais rica do Estado em 2007, para a quarta em 2008¹, segundo a Fundação de Economia e Estatística (2017).

A implementação do Polo Naval na cidade trouxe consigo a necessidade do provimento de infraestrutura física, ocasionando modificações na área portuária e alterando a dinâmica de comunidades residentes nessa região, onde casos de remoções e mudanças forçadas ocorreram. A massiva importação de mão de obra qualificada para o trabalho na indústria naval e nos setores direta ou indiretamente ligados a ele, a demanda por imóveis, aliados à flexibilidade do Plano Diretor em vigência no município atraíram a atenção de muitos especuladores na cidade, que viram uma oportunidade para aplicação do capital em empreendimentos imobiliários. Problemas históricos existentes na cidade (especialmente nas áreas de saúde, habitação, educação, segurança e mobilidade) tiveram suas demandas agravadas em função do grande número de imigrantes que a cidade recebeu para o trabalho no setor naval (Faé, 2016; Behrend & Pereira, 2016; Lopo, 2016).

¹ Segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2017), o PIB do município de Rio Grande foi de R\$ 4.442.147.349,00 em 2007 e de R\$ 6.302.581.400,00 em 2008, o que representou um aumento de aproximadamente 42% entre os dois anos. Em 2012, o PIB do município foi de R\$ 8.965.447.000,00 e decresceu para 7.357.681.000,00 em 2014 (último ano com os dados consolidados disponíveis), segundo a FEE (2017).

Assim, considerando que a acumulação do capital sempre esteve relacionada às possibilidades inerentes à expansão geográfica, uma vez que sem a reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político (Harvey, 2004), o argumento que norteia esse trabalho é de que as estratégias capitalistas (e seus instrumentos) processam modelos de desenvolvimento “repaginados”, como é o caso do chamado novo desenvolvimentismo e do PAC, promovem reorganizações espaciais e conduzem a um desenvolvimento geográfico desigual às regiões que recebem os investimentos. Rio Grande, por possuir uma vantagem locacional, se configurou ao longo de sua história a como um território estratégico para o projeto de expansão e acumulação capitalista, cujas contradições se revelam desde o século XVIII, bem como no contexto do neodesenvolvimentismo brasileiro.

O desenvolvimento deste argumento pretende contribuir com as recentes discussões travadas no âmbito dos Estudos Organizacionais, uma vez que esse arcabouço permite analisar suas conexões espaciais e sociais, além de compreender a configuração capitalista da urbe e as contradições trazidas em seu bojo. Isso faz com que a cidade seja compreendida para além de seu aspecto material, mas como fruto de relações sociais, conflitos entre os diversos agentes que a compõem. Assim, esse artigo visa contribuir com estudos recentes que



focalizam a complexidade urbana e a vida social organizada de indivíduos e grupos oprimidos em diversos âmbitos sociais (Saraiva & Carrieri, 2012; Viegas & Saraiva, 2015).

Para a discussão desse argumento, primeiramente são apresentadas as premissas do novo desenvolvimentismo no Brasil, uma vez que a compreensão do PAC envolve o entendimento dessa proposta de política econômica no país. A seguir é discutido o Programa de Aceleração do Crescimento, que consolidou o modelo de desenvolvimento escolhido para pautar a atuação governamental do Governo Lula e de sua sucessora, Dilma Rousseff (cujo mandato foi interrompido em 2016). Seus desdobramentos no município do Rio Grande são discutidos na sequência, onde conflitos urbanos foram gerados e ampliados pelas contradições oriundas da implementação dos projetos constantes na alçada do PAC na cidade. Ao final são apresentadas as considerações finais do artigo.

O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O novo desenvolvimentismo é uma corrente contemporânea do pensamento brasileiro que tem suas bases de fundamentação, embora sobre outras determinações, no chamado nacional-desenvolvimentismo, ideologia formulada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e consagrada



nos trabalhos de intelectuais brasileiros, tais como Celso Furtado, no período de 1940 até meados de 1970 (Castelo, 2010; Mota, Amaral & Peruzzo, 2012). O nacional-desenvolvimentismo foi uma ideologia econômica em que a superação do subdesenvolvimento se daria por meio da industrialização com a participação fundamental do Estado, que deveria planejar e restringir a entrada de capital internacional no país. Na visão de seus principais defensores, o novo desenvolvimentismo, “embora tenha suas origens no ‘velho desenvolvimentismo’, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual” (Sicsù, Paula & Michel, 2007, p. 515).

A implementação das reformas neoliberais na América Latina, a partir dos anos 1990, provocou aumento das desigualdades, acentuação das restrições ao crescimento e maiores instabilidades e crises econômicas na região (Carcanholo, 2010). Nesse novo contexto, o debate sobre o desenvolvimento foi revisto no âmbito da CEPAL, que elaborou a agenda da Transformação Produtiva com Equidade ou “reforma das reformas” (Carcanholo, 2010; Nery, 2011). A nova proposta da CEPAL não é de reversão das reformas, mas sim o gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, com o propósito de “canalizar o capital externo para atividades produtivas voltadas preferencialmente para as exportações, ao mesmo tempo



que se procura a equidade social”, muito embora as políticas para esse objetivo sejam “muito mais de caráter compensatório do que de reversão de estratégia de desenvolvimento propriamente dita” (Carcanholo, 2010, p. 138). Enquanto que o neoliberalismo defendia a abertura das economias periféricas e o Estado mínimo, a nova concepção da CEPAL defende:

A abertura da economia como forma de obter uma competitividade não espúria, através de baixos salários, mas pela via do mercado, com incentivo à concorrência externa e estímulo ao aumento da produtividade interna, aliada a um Estado que possuisse um papel ativo, regulando os mercados e priorizando as decisões privadas. [...] A ideia é aproveitar as oportunidades oferecidas hoje dentro da maior competitividade internacional. O que se tem aqui é uma espécie de pragmatismo conservador. Como a economia mundial vive uma fase em que os países implementam reformas pró-mercado, em especial de aberturas de suas economias diante da concorrência internacional, não se deve retroceder nas reformas, muito menos rechaçá-las. Deve-se tomá-las como um dado e, a partir disso, buscar elementos de política para aproveitar as oportunidades e minimizar as mazelas sociais (Carcanholo, 2010, p. 123-124).

Assim, nesse período, as discussões sobre o desenvolvimento econômico e social são orientadas pelas reformas estruturais na economia, principalmente na

privatização dos serviços públicos, na reforma do Estado e focalização de programas sociais para os segmentos mais vulneráveis da sociedade (Mota, Amaral & Peruzzo, 2012). Este cenário propiciou o surgimento do chamado novo desenvolvimentismo, caracterizado por autores como Castelo (2010) e Sampaio Junior (2012) como uma Terceira Via, uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos até então em vigência na América do Sul:

Os economistas que reivindicam o novo desenvolvimentismo compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo – a cumplicidade com o rentismo – e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo – o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (Sampaio Junior, 2012, p. 679).

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

O principal objetivo da conciliação de determinados aspectos de estratégias de desenvolvimento opostas, na crítica de Castelo (2010, p. 194) é “delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país” e por isso é necessário determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na questão social. Assim, a intervenção do Estado ocorreria duplamente: nos âmbitos político e social, funções expostas nas palavras de Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 157) “invoca-se, pois, o papel do Estado para dinamizar o setor produtivo e para cumprir as funções de provisão de bens públicos e de proteção social de caráter universalista e redistributivista”.

No Brasil, as principais sínteses teóricas sobre o novo desenvolvimentismo enquanto um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social foram apresentadas nas obras de Bresser-Pereira (2003) e Sicsú, Paula e Michel (2005). O primeiro autor critica a ortodoxia convencional, em especial as políticas de juros altos e metas de inflação e questiona o chamado populismo cambial. Em obras posteriores, defendeu um papel relevante ao Estado no investimento e na política industrial, porém distinguiu o novo desenvolvimentismo do nacional-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2007; Bresser-Pereira & Gala, 2013), como pode ser visto no Quadro 1, a seguir.



**Quadro 1: Diferenças fundamentais entre
o velho e o novo desenvolvimento**

Velho desenvolvimentismo	Novo desenvolvimentismo
Industrialização orientada pelo Estado e baseada na substituição de exportações	Industrialização orientada para as exportações, combinada com o consumo de massas no mercado interno
Papel central do Estado em obter poupança forçada e realizar investimentos	Cabe ao Estado criar oportunidades de investimento e reduzir a desigualdade econômica
A política industrial é central	Política industrial subsidiária, mas estratégica
Ambiguidade em relação aos déficits público e em conta corrente	Rejeição aos dois déficits
Relativa complacência em relação à inflação	Nenhuma complacência em relação à inflação

Fonte: Bresser-Pereira & Gala (2013, p. 48).

O Quadro 1 apresenta as competências do Estado em oferecer, estimular e criar condições, por meio da política econômica, para que o investimento privado global seja afetado positivamente. Essa premissa é discutida detalhadamente por Sicsú, Paula e Michel (2005) que apontam que a constituição de um programa alternativo ao projeto monetarista neoliberal precisa contar necessariamente com um Estado forte, capaz de regular a economia, e que estimule a constituição de um mercado também forte. É exatamente por meio do fortalecimento dessas duas instituições, conjugado com a implementação de políticas macroeconômicas adequadas, que seria possível o crescimento sustentado a taxas elevadas. A continuidade desse crescimento implicaria, junto com outras medidas, na redução da desigualdade social:



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Somente o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas pode minorar o problema da desigualdade na economia brasileira. Contudo, ela é condição necessária, mas não é suficiente. É obvio que seus autores compreendem a importância das políticas sociais e educacionais – entendidas como fundamentais para a inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhora na distribuição de renda – como elementos também centrais no enfrentamento da questão das exageradas desigualdades presentes no País. Todavia, qualificação sem crescimento produzirá, por exemplo, uma gama de trabalhadores bem educados subempregados ou desempregados. Políticas sociais também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos (Sicsú, Paula & Michel, 2005, p. L).

Nessa concepção, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas (que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais) ou expansionistas (medidas de promoção do pleno emprego mesmo em contextos recessivos). Compete ainda ao governo a elaboração de medidas para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional por meio de políticas industriais e de comércio exterior, bem como a implantação de um sistema

tributário progressivo para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza, mesmo que desigualdades menores permaneçam (Sicsú, Paula & Michel, 2007).

Em síntese, Mota (2012, p. 34) aponta que duas ideias centrais embasam a ideologia do novo desenvolvimentismo: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social. Assim, no novo desenvolvimentismo o Estado assume a função de atuar no incentivo ao direcionamento dos ativos financeiros privados para o investimento produtivo, sendo este o principal criador de renda e emprego para a população em geral (Castelo, 2010).

Para Gonçalves (2012), o novo desenvolvimentismo coloca ênfase especial nas políticas macroeconômicas, em especial na taxa moderada de juro, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável. Na visão do autor, a ênfase no câmbio competitivo diferencia o novo desenvolvimentismo do nacional-desenvolvimentismo, uma vez que enquanto nesse último o câmbio é usado para manter a competitividade internacional dos produtos nacionais, na ideologia atual o câmbio é uma variável que pode ser usada para diferentes objetivos (estímulo à acumulação de capital, combate à inflação, ajuste das contas externas etc.).



Ao focar nas políticas macroeconômicas, o novo desenvolvimentismo desconsidera questões estruturais fundamentais, como apontadas por Gonçalves (2012, p. 660): mudanças na estrutura de propriedade; estrutura tributária e distribuição de riqueza; vulnerabilidade externa estrutural nas esferas comercial, produtiva e tecnológica; influência de setores dominantes (agronegócio, mineração e bancos); e viés no deslocamento da fronteira de produção na direção do setor primário. Sampaio Junior (2012, p. 679-680) critica essa visão imediatista da ideologia neodesenvolvimentista ao afirmar,

As vagas formulações dos economistas que disputam a hegemonia do novo desenvolvimentismo partem do suposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, desenvolvimento e crescimento confundem-se como fenômenos indiferenciados. As controvérsias dizem respeito às formas de superar os aspectos “negativos” e ao modo de combinar os aspectos “positivos”. O debate gira em torno dos instrumentos que devem ser mobilizados pela política econômica para superar os entraves ao crescimento e conciliar as exigências do equilíbrio macroeconômico com os objetivos da política industrial e as necessidades orçamentárias da política social. Não se coloca em questão a dupla articulação – dependência externa e segregação social – responsável pela continuidade do capitalismo selvagem. O impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira não é

considerado. Tampouco são examinados a fundo os efeitos de longo prazo da crise econômica mundial sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. A discussão não ultrapassa o horizonte da conjuntura imediata.

A concepção de um Estado “dominador e autônomo que defende interesses coletivos, é complementar ao mercado que promove o bem-estar social” (Gonçalves, 2012, p. 661), o que dá a aparência de uma possível conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 160) desvendam que essa conciliação, em outros termos, significa a “valorização do capital e equidade social, pares conceituais incompatíveis na lógica do capital”.

Os defensores do novo desenvolvimentismo, afirma Castelo (2010), não colocam em debate a natureza do poder do Estado capitalista, nem a sua estrutura classista, mas sim sua forma de atuação em favor dos rentistas. Nessa ideologia, o Estado deve operar em consonância aos interesses tanto da burguesia industrial quanto dos trabalhadores, pois, supostamente, “ambos teriam a ganhar sob o signo da acumulação capitalista em base produtiva” (Castelo, 2010, p. 199). Nesta concepção, ainda segundo o autor, o Estado agiria como “um agente da mudança social em nome dos interesses da vontade coletiva”, negligenciando, assim, a influência das

classes e setores dominantes e dos conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade.

No Brasil, formulado no segundo mandato do Presidente Lula e por isso inserido nesse contexto “neodesenvolvimentista”, o PAC consolidou o modelo de desenvolvimento dos últimos anos e pavimentou as decisões dos investimentos públicos. A análise dos investimentos realizados pelo Programa revela a sua concentração em projetos de ampliação da infraestrutura logística, produtiva e energética, assim como investimentos em moradia popular e políticas sociais. Assim é que o PAC alimenta a possibilidade de um modelo de desenvolvimento nacional que, ao se articular com políticas sociais compensatórias, promete criar um estado social-democrático e de bem-estar no Brasil.

No entanto, o que se apresenta nessa concepção de desenvolvimento “é o fato de que o discurso dos estados nacionais autônomos sucumbe às investidas das empresas transnacionais que executam projetos de desenvolvimento nas regiões do continente”, ampliando a exploração do meio ambiente e comercializando os recursos naturais, com enormes prejuízos sociais e ambientais (Mota, Amaral & Peruzzo, 2012, P. 161). Para Harvey (2004; 2012) este novo ciclo de desenvolvimento é o reflexo do capitalismo em sua fase atual, em que a incapacidade de



acumulação por meio da reprodução expandida em bases sustentáveis tem sido paralela à ascensão de tentativas de acumulação mediante despossessão.

Ao analisar o desenvolvimento como um processo que não segue uma lógica evolutiva e linear, David Harvey (2004; 2005; 2012) contribui com essas discussões ao também possuir uma perspectiva macro de análise e argumentar que o desenvolvimento de uma região deve ser compreendido tendo em vista os mecanismos de acumulação e os processos de deslocamentos do capital e as contradições geradas ou ampliadas por eles. Assim, ao analisar profundamente o processo de circulação do capital, Harvey propôs a *teoria da ordenação espaço-temporal* que permite a compreensão de como o capital produz espaço por meio do solapamento das estruturas que permitem sua a produção e reprodução, conduzindo a um desenvolvimento geográfico desigual (Harvey, 2004; 2012):

A ideia básica de uma ordenação espaço-temporal é bem simples. A sobreacumulação num dado sistema territorial representa uma condição de excedentes de trabalho (desemprego em elevação) e excedentes de capital (registrado como um acúmulo de mercadorias no mercado que não pode ser dissolvido sem uma perda, como capacidade produtiva ociosa e/ou como excedentes de capital monetário a que faltam oportunidades de investimento produtivo e lucrativo). Esses excedentes podem ser potencialmente absorvidos pelos seguintes

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

fatores: (a) o *deslocamento temporal* mediante o investimento em projetos de capital de longo prazo ou gastos sociais (como a educação e a pesquisa) que adiam a futura reentrada em circulação de valores de capital; (b) *deslocamentos espaciais* por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos, sociais e de trabalho, em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b) (Harvey, 2012, p. 93-94, grifo nosso).

Na concepção de Harvey, o Estado não assume um papel de agente passivo com relação aos processos moleculares de acumulação de determinada região. Pelo contrário, atua de forma expressiva na supressão das barreiras espaciais e na aceleração das taxas de giro do capital, viabilizando novas oportunidades lucrativas para o capital. A combinação dos deslocamentos temporal e espacial é importante quando se focaliza o capital fixo de tipo independente aportado no ambiente construído, uma vez que provê a infraestrutura física necessária para que a produção e o consumo se mantenham no espaço e no tempo (como é o caso de portos e aeroportos, parques industriais, sistemas de transporte e comunicação, entre outros). A viabilização dessas infraestruturas absorve e/ou realoca maciços montantes de capital e de trabalho particularmente sob condições de rápida expansão e intensificação geográfica e revigora a economia, requerendo a mediação de instituições financeiras e/ou estatais com capacidade de gerar e oferecer crédito (Harvey, 2004).



Na concepção de Harvey (2005), a geografia da produção assume configurações espaciais distintas em virtude das decisões locacionais específicas dos capitalistas individuais, que unem capital e trabalho em algum ponto específico do espaço. O resultado de tais processos é denominado pelo autor como *coerência estruturada* em relação à produção e ao consumo em um determinado espaço:

A coerência estruturada abrange as formas e as tecnologias de produção (padrões de utilização de recursos pelas conexões interindústrias, formas de organização, tamanho das empresas), as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo (o padrão e estilo de vida tanto dos trabalhadores como da burguesia), os padrões de demanda e oferta de mão-de-obra (hierarquias das habilidades de mão-de-obra e processos sociais de reprodução, para assegurar a oferta dos mesmos) e as infraestruturas físicas e sociais (Harvey, 2005, p. 144).

A coerência estruturada se caracteriza pela livre rotação do capital com a diminuição das barreiras geográficas, na construção de infraestruturas físicas e sociais que supram essas necessidades (Harvey, 2005). A coerência pode ser formalmente representada pelo Estado ou disseminada informalmente, por meio da constância ou criação das culturas e das consciências nacional, regional e local. No primeiro caso, a coerência torna-se muito mais perceptível, uma vez que a regulamentação e a remuneração adequada ao capital se aplicam a todo o



território, como é o caso de isenções fiscais concedidas para a instalação de empresas. A disseminação informal permite compreender que a coerência estruturada vai além das puras trocas econômicas, e também abrange “atitudes, valores culturais, crenças e afiliações religiosas e políticas entre os capitalistas e aqueles que por eles são empregados” (Harvey, 2012, p. 89).

Por meio dos processos de deslocamentos espaço-temporais do capital, Harvey (2004; 2005; 2012) explica a prolongada sobrevivência do capitalismo mesmo enfrentando crises e reorganizações e auxilia o esclarecimento do novo ciclo de políticas de desenvolvimento presente em toda a América Latina. Ao incorporar a categoria *espaço* à análise materialista, sendo este espaço o produto das interações sociais, a abordagem de Harvey (2005) contribui sobremaneira para a compreensão das transformações histórico-geográficas oriundas no seio do sistema capitalista e permite a elaboração de representações dinâmicas de como as contradições se manifestam em uma determinada região (Faé; Flores, 2012).

Essa discussão teórica serviu de base para a compreensão das contradições geradas e/ou ampliadas no município do Rio Grande a partir dos investimentos no Polo Naval alavancados pelo PAC. As linhas gerais deste Programa são apresentadas no item a seguir.



O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Contrariando as ingênuas expectativas de mudanças radicais, o primeiro mandato de Lula (2003-2006) não rompeu com a orientação neoliberal da economia, e continuou as linhas básicas da política econômica de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, aprofundada em alguns aspectos (Magalhães, 2010; Couto & Couto, 2010). Não foi adotada uma política econômica expansionista tendo por objetivo o crescimento econômico. Nesse sentido, Filgueiras e Gonçalves (2007) caracterizam a política econômica dos quatro primeiros anos do governo Lula como uma fiel executora do “modelo liberal periférico”, seguindo os preceitos do segundo mandato de seu antecessor do qual herdou, manteve e aprofundou o ajuste fiscal permanente, as metas de inflação e o câmbio flutuante.

Logo no início do 1º mandato, em 2003, o governo disparou uma política agressiva de exportação – centrada no agronegócio e nos produtos industriais de baixa tecnologia – e implementou medidas cambiais e de crédito para dar eficácia a essa estratégia político-econômica. O estímulo à produção de bens primários para atender ao mercado externo, ao mesmo tempo em que ampliou a dependência da economia nacional em relação a esses setores, os reforçou politicamente ao fazer com que a estratégia para o comércio externo levasse em consideração substancialmente os interesses desses setores, além de atender aos interesses do



capital financeiro internacional (Mineiro, 2010). O padrão de especialização retrógrada foi aprofundado, caracterizado pela reprimarização das exportações por meio da crescente participação de produtos primários no valor das exportações, causando um aumento da dependência do crescimento do PIB em relação à demanda externa. Neste sentido, o país tornou-se estruturalmente mais vulnerável frente às oscilações da conjuntura internacional (Filgueira & Gonçalves, 2007).

O primeiro mandato de Lula também ficou marcado pela recuperação da indústria naval brasileira, que desde então passou a ser considerado um setor estratégico do ponto de vista das políticas governamentais, tornando-se protagonista de uma trama que põe o petróleo (e toda rede de extração, produção e consumo) como um dos grandes salvadores da economia nacional e do futuro desenvolvimento do país (Gerhardt, Lopo & Santos, 2014). Importantes medidas de estímulo à indústria naval nacional foram tomadas ainda em 2003 com a reestruturação do Fundo da Marinha Mercante e a criação do Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF²) em duas etapas (PROMEF I e II).

² O Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF) integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) do Governo Federal. Tem como premissa a construção de navios no Brasil com índice de nacionalização de 65% na primeira e 70% na segunda etapa (Transpetro, 2013).

O incentivo à expansão da infraestrutura energética, com ênfase no aumento da capacidade de exploração de combustíveis fósseis, é marcante nas diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). O PAC foi lançado em 22 de janeiro de 2007, com a pretensão de ser “o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas” (Brasil, 2007b, p. 3). Nas suas diretrizes também havia lugar para um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado; além de propor melhorias no que diz respeito à qualidade do gasto público – contendo gastos desnecessários e aperfeiçoando a gestão, tanto no orçamento fiscal quanto em termos de previdência e seguridade social (BRASIL, 2007b). O Programa também tinha por objetivo remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (Brasil, 2007a).

As medidas do PAC foram organizadas em cinco blocos: 1) investimento em infraestrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhoria do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo (Brasil, 2007a; 2007b). O diagnóstico subjacente ao anúncio do PAC era que as carências e deficiências de infraestrutura brasileira constituíam sério obstáculo ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. Dessa forma, o investimento em infraestrutura era o carro-chefe do programa, e objetivava eliminar os principais gargalos que poderiam restringir o



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

crescimento da economia; reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular o investimento privado; e reduzir as desigualdades regionais. Nesse bloco, o PAC previa, no quadriênio de 2007 a 2010, um total de R\$ 503,9 bilhões em investimentos públicos e privados, distribuídos em três eixos: 1) Logística (construção e recuperação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias) - R\$ 58,3 bilhões; 2) Energética (investimentos na geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis) – R\$ 274,8 bilhões; 3) Infraestrutura social e urbana (investimentos em saneamento, habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos – R\$ 170,8 bilhões (Brasil, 2007b).

No balanço de dois anos do PAC, realizado em 2009, constava uma ampliação no orçamento de aproximadamente 28% para o bloco infraestrutura com a justificativa de que novos empreendimentos foram incluídos, como a expansão das linhas de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, e também devido a novas obras de habitação e de saneamento. Assim, o orçamento foi revisto e passou de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 646 bilhões. No eixo de Logística, os investimentos aumentaram R\$ 38 bilhões, no de Energia, R\$ 21 bilhões e no Social e Urbano, R\$ 84 bilhões. No setor energético, o incremento ocorreu em função da exploração de petróleo e gás na camada do pré-sal e da implantação de refinarias no Maranhão, no Rio Grande do Norte e no Ceará (Brasil, 2010).



O grande paradoxo dessa política cujo fundamento principal concentra-se na competição internacional como fornecedor de *commodities*, da qual o PAC é um grande impulsionador, reside no fato de que se intensificam a perda de poder aquisitivo dos assalariados na dinâmica do mercado interno e a precarização em geral das condições de trabalho e de vida da maioria da população. Em seu estudo, Osorio (2012) demonstra que mais de 15% dos trabalhadores no Brasil sobrevivem com apenas um salário mínimo, ao mesmo tempo em que os 10% mais ricos do país tiveram seus rendimentos elevados em aproximadamente 10% no período de 12 anos (1996-2008). A reprimarização das exportações gera estruturas produtivas divorciadas das necessidades da maioria da população e volta-se prioritariamente para atender aos interesses do capital internacional.

Especificamente no Estado do Rio Grande do Sul estão sendo executados 2.010 empreendimentos pelo PAC no Rio Grande do Sul (BRASIL, 2017), com um investimento total de R\$ 47,34 bilhões no período compreendido entre 2011 e 2014 e R\$ 26,63 bilhões pós 2014 (Brasil, 2014). Desse total, R\$ 24,17 bilhões são destinados ao eixo Energia, dos quais R\$ 17,63 bilhões são voltados para projetos que objetivam promover pesquisas exploratórias, construir plataformas de prospecção de petróleo e melhorar a produção desta matéria-prima (Brasil, 2014). O município do Rio Grande, localizado no sul do Estado, vem recebendo um grande aporte de recursos do PAC, especialmente destinados à construção de



plataformas de exploração de petróleo para a Petrobras, o que ocasionou a implementação de um Polo Naval, oficialmente inaugurado em 2010.

Algumas dessas obras derivadas da implementação do Polo Naval no município alteraram a dinâmica de comunidades residentes em Rio Grande, uma vez que casos de “remoções” e “mudanças forçadas” começam a acontecer pela “especulação” do crescimento do Polo Naval” (Santos & Machado, 2013), gerando diversos conflitos. A seção a seguir dedica-se a apresentar os conflitos urbanos exacerbados após a implementação do Polo Naval na cidade, uma vez que o Brasil atualmente apresenta na contemporaneidade traços que combinam dois mecanismos complementares – a livre mercantilização e a perversa política de desigualdade no que diz respeito a toda e qualquer forma de apropriação do solo urbano (Silva, Lima & Simião, 2014). As manifestações ocorridas em Rio Grande lançam luz sobre as contradições oriundas das estratégias capitalistas que processam modelos de desenvolvimento “repaginados”, como é o caso do chamado novo desenvolvimentismo, com anuência e legitimação do Estado brasileiro.

RIO GRANDE (RS) – OS CICLOS ECONÔMICOS-PRODUTIVOS E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

O município do Rio Grande está localizado no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul, distando cerca de 320 quilômetros da capital Porto Alegre. A população estimada do município em 2016 era de 208.641 habitantes (IBGE, 2017), décima cidade do estado em termos populacionais. Rio Grande passou por diferentes fases em seu processo de desenvolvimento econômico desde o final do século XIX³, quando foi um dos municípios mais importantes do Rio Grande do Sul devido a sua industrialização pioneira, a indústria da pesca e dos investimentos que deram origem a implementação do Superporto, do Distrito Industrial e dos Corredores de Exportação do Estado. O porto foi de fundamental importância na definição da economia local e regional (a cidade conta com o sexto porto em movimentação de cargas no Brasil, segundo a Secretaria de Comércio Exterior, 2017).

³ Ao analisarem o crescimento horizontal da cidade do Rio Grande, Salvatori, Habiaga e Thormann (1989) identificaram sete fases distintas: Período da Conquista (1650-1750), Período da Posse Consolidada (1750-1822); Período do Comércio Atacadista de Importação e de Exportação (1850-1870), Período de Industrialização (1870-1920), Período da Modernização Industrial (1920-1950), Período de Estagnação (1950-1970) e Período do Superporto e Distrito Industrial (a partir de 1970). Neste artigo, considera-se que os investimentos para a criação de um Polo Naval em Rio Grande advindos do Programa de Aceleração do Crescimento marcaram um novo período econômico-produtivo no município, que mais uma vez se caracterizou por um período de ascensão e queda em poucos anos.

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Pesavento (1985) destaca que a região possui suas especificidades, mas que só encontra significado se compreendida juntamente com a forma histórica de realização do capitalismo em um contexto determinado. Nesse sentido, Pimenta (2006, p. 12) destaca que em Rio Grande, “cada período histórico concedeu uma animação particular às formas urbanas, dependendo das relações estruturais que se estabeleciam no cenário nacional, em consonância com as determinações do sistema produtivo internacional”. Esses períodos históricos, em que capital e trabalho se uniram e moldaram a geografia da produção em Rio Grande, resultantes de ordenações espaço-temporais sistêmicas, foram então caracterizados por altos volumes de investimentos exógenos, estimulados pelo Estado, e por fluxos migratórios de trabalhadores, alterando a configuração socioespacial da cidade. Após a supressão desses investimentos, foram formados grandes bolsões de miséria e marginalização.

Num primeiro momento, a então chamada Vila do Rio Grande de São Pedro foi fundada em 1737 como uma fortificação, marco da colonização portuguesa na região. Sua importância geopolítica e as condições naturais privilegiadas permitiam chances maiores de acumulação de quem a controlasse e isso fez com que a região se tornasse uma zona de litígio, disputada com a monarquia espanhola. Esta tomou posse do povoado por 13 anos, fato que alterou as estruturas políticas (transferência da coroa portuguesa para Viamão e,



posteriormente, Porto Alegre); econômicas (estagnação) e sociais (dispersão da população), o primeiro solapamento da coerência estruturada da região.

Com a introdução das charqueadas, no século XIX, Rio Grande se tornou o maior mercado do Brasil Meridional (Bittencourt, 2001), tendo o porto uma importância fundamental para o escoamento da produção (mesmo com a sua estrutura deficitária para a entrada e saída de navios de grande porte). A vila teve um crescimento acentuado e gozava de grande prosperidade, e se tornou referência para a implantação de inúmeras casas de comércio de importação e exportação. Com isso um grande número de imigrantes (principalmente europeus) vieram estabelecer seus negócios na região, ao perceberem novas e atrativas possibilidades de acumulação do capital.

A emergência desse novo período econômico-produtivo correspondeu ao declínio das charqueadas, que contou também com fatores que contribuíram para que isso ocorresse, como a falta da tecnologia adequada para a produção frente às inovações tecnológicas que estavam surgindo, à baixa qualidade dos produtos e à concorrência acirrada com produtores da região platina e de outras partes do Brasil. Além disso, a extinção do tráfico negreiro e o deslocamento da força de trabalho excedente para outras regiões do País que permitiam uma nova



acumulação do capital contribuíram para o solapamento da coerência estruturada produzida.

Por meio da acumulação do capital derivada das atividades de importação e exportação, o município conseguiu criar um parque fabril importante em termos nacionais a partir do final do século XIX (Altmayer, 2007). Mais uma vez o porto teve importância fundamental na decisão da implantação das indústrias na cidade. Nesse mesmo período foram realizadas melhorias substanciais no setor portuário, entre eles o aprofundamento do Canal do Norte, a construção dos molhes leste e oeste na Barra, que facilitaram a entrada e saída de navios no complexo portuário, a construção do que hoje chamam Porto Novo (1911-1917), além de melhorias e a remodelação do Porto Velho (Bittencourt, 2001). A industrialização, aliada às obras portuárias fizeram com que Rio Grande registrasse um expressivo crescimento demográfico. Após o término dessas obras, porém, um enorme contingente de pessoas não foi alocado em outras atividades produtivas, o que gerou um aumento da marginalização.

O final da segunda década do século XX foi marcado pela instalação de três grandes frigoríficos no Rio Grande do Sul, fruto da permissão da entrada de capital estrangeiro por parte do Governo Estadual. Nessa época (período compreendido entre a Primeira e Segunda Guerra Mundiais), a economia



capitalista internacional encontrava-se em crise e o capital proveniente da Europa encontrou em Rio Grande um terreno fértil para a realização dos seus lucros. A instalação da Cia. Swift S.A. do Brasil no município contou com subvenções concedidas pelos Governos Estadual e Municipal e empregou um grande número de operários, criando mais uma vez um fluxo migratório para a cidade (Ramos, 2002). Novamente a coerência estruturada foi solapada, tendo o Estado como agente ativo nesse processo ao oferecer condições favoráveis à acumulação capitalista na região.

A reestruturação das indústrias europeias após a II Guerra Mundial marcou o encerramento das atividades produtivas em várias empresas instaladas em Rio Grande, especialmente àquelas cuja produção era voltada para a exportação. A defasagem tecnológica e a concorrência com indústrias instaladas em outras regiões do Brasil também contribuíram para o fechamento dessas indústrias. Como resultado, instalou-se uma crise local e uma diminuição significativa na oferta de trabalho, o que resultou em um grande número de desempregados e o agravamento de problemas sociais.

Poucos anos depois, no início da década de 1960, emergiu um outro período econômico-produtivo no município: a indústria pesqueira. Novamente os incentivos fiscais, dessa vez concedidos pelo Governo Federal, fizeram com que



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Rio Grande passasse a contar com um importante parque industrial voltado ao beneficiamento do pescado, que empregava aproximadamente 12% da população absoluta do município. Porém, modificações na política dos incentivos fiscais para essa indústria na década seguinte fizeram com que muitas indústrias encerrassem suas atividades, novamente ocasionando a demissão de um massivo número de funcionários, causando enormes consequências sociais (Silva *et al.*, 2005).

Ainda na década de 1970, Rio Grande foi considerado um ponto estratégico pelo Governo Federal e com isso passou a receber investimentos para a implantação e o desenvolvimento de um grande corredor de exportações e de um polo industrial. Foram instaladas na cidade indústrias de fertilizantes e óleos vegetais, alterando profundamente o tipo de industrialização local (das indústrias de bens não-duráveis por indústrias de bens intermediários), ocasionando o solapamento da coerência estruturada do município. A construção do Superporto e do Distrito Federal mais uma vez gerou uma demanda de mão de obra e com isso mais um fluxo migratório para a cidade. Após a finalização dos empreendimentos, muitas pessoas permaneceram na cidade e não foram absorvidas em outras atividades produtivas. Novamente, aumentaram os bolsões de miséria e a marginalização.

A modernização dos portos, iniciada em 1993, causou o solapamento da coerência estruturada produzida naquele momento, uma vez que alterou a matriz econômica de Rio Grande, sem, no entanto, absorver a mão de obra dos trabalhadores dispensados das atividades das indústrias pesqueiras e dos trabalhadores contratados para a construção do Superporto e do Distrito Industrial.

Em meados de 2005, após longo período de recessão destacado pelo discurso hegemônico e dominante, o cenário econômico do município foi mais uma vez modificado pelo grande aporte de recursos financeiros advindos principalmente do Governo Federal nas atividades portuárias e naval (polo naval e *offshore*) por meio de obras de infraestrutura. Esse contexto foi gerado pela retomada dos incentivos à indústria naval nacional após a vitória de Lula à Presidência da República trouxe como consequência a criação de novos pólos navais no País. Especificamente no Rio Grande do Sul, Rio Grande e posteriormente São José do Norte, que formam o estuário da Lagoa dos Patos, mereceram a atenção das políticas governamentais e de empreendimentos privados associados em função da localização estratégica do ponto de vista logístico por se conectar com Porto Alegre pela própria Lagoa, pelo calado natural que permite navegação e manobras de grandes embarcações e por estarem próximos aos Portos de Montevideu (Uruguai) e Buenos Aires (Argentina), estes já saturados e com

DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)

dificuldades de expansão física (Gerhardt, Lopo & Santos, 2014). Tais obras foram em sua maioria realizadas por empresas subcontratadas pela Petrobras.

O Quadro 2, a seguir, demonstra as obras de infraestrutura físicas planejadas, executadas ou em andamento constantes no PAC nos eixos Transporte e Energia para a cidade do Rio Grande visando atender direta ou indiretamente ao Polo Naval. Demonstra também seus valores e os estágios das obras.

Quadro 2: Rio Grande: obras de infraestrutura constantes no PAC 2 (Eixos Transportes e Energia)

Eixo	Empreendimento	Investimento (em R\$ milhões)	Estágio
Transportes	Aeroporto (construção da seção contraincêndio)	Não divulgado	Em ação preparatória
Transportes	Porto (ampliação dos molhes)	445,4	Concluído em 2010
Transportes	Porto (porto sem papel)	153,22	Em execução
Transportes	Porto (cadeira logística portuária inteligente)	69,7	Em execução
Transportes	Porto (projeto de dragagem de aprofundamento do canal de acesso)	193,1	Concluído em 2009
Transportes	Porto (modernização do cais público do Porto Novo)	120,0	Em obras
Transportes	Porto (dragagem de manutenção)	387,1	Em execução
Transportes	Porto (recuperação do Molhe Leste)	Não divulgado	Em ação preparatória
Transportes	Duplicação BR-392/RS - Pelotas - Rio Grande	873,05	Em obras
Transportes	Corredor do Mercosul (obras de dragagem e sinalização; dragagem da	92,84	Em obras

	Lagoa Mirim e estudos e projetos de terminais de carga)		
Energia	Estaleiro CQG Construções <i>Offshore</i>	280,62	Em obras
Energia	Estaleiro Rio Grande 2	243,18	Concluído
Energia	Expansão Estaleiro Rio Grande 2	517,95	Concluído
Energia	Construção do Estaleiro Wilson Sons	259,64	Concluído
Energia	Usina Eólica - Corredor do Senandes II	83,0	Concluído
Energia	Usina Eólica - Corredor do Senandes III	103,7	Concluído
Energia	Usina Eólica - Corredor do Senandes IV	103,7	Concluído
Energia	Usina Eólica – Cassino I	96,0	Concluído
Energia	Usina Eólica – Cassino II	84,0	Concluído
Energia	Usina Eólica – Cassino III	96,0	Concluído
Energia	Usina Eólica – Vento Aragano I	110,6	Concluído
Energia	Usina Eólica – Ventos de Curupira	96,0	Em obras
Energia	Usina Eólica – Povo Novo	32,58	Em obras

Fonte: Elaborado pela autora em 20 de março de 2017 a partir de dados de Brasil (2017).

Grandes obras de infraestrutura, como as relacionadas no Quadro 2, estão fortemente presentes no novo ciclo de políticas de desenvolvimento em vigor no Brasil e na América Latina desde o início do século XXI. São identificadas por Harvey (2012) como reflexos do capitalismo em sua fase atual, em que a incapacidade de acumulação por meio da reprodução expandida em bases sustentáveis tem sido paralela à ascensão de tentativas de acumulação mediante despossessão. Ademais, Machado (2013) destaca que a construção de grandes obras de infraestrutura facilita a circulação de mercadorias e fluxos financeiros na região e está diretamente relacionada à Iniciativa para a Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), na qual Rio Grande tem um papel fundamental no eixo Mercosul-Chile.

Algumas dessas obras também alteraram a dinâmica de comunidades residentes em Rio Grande, uma vez que “casos de ‘remoções’ e ‘mudanças forçadas’ começam a acontecer pela ‘especulação’ do crescimento do Polo Naval” (Santos & Machado, 2013, p. 198). As obras de infraestrutura relacionadas à ampliação do Porto do Rio Grande têm causado diversos conflitos. Problemas e demandas históricas da cidade do Rio Grande foram agravados em função da implantação do Polo Naval. A criação de infraestruturas em Rio Grande beneficiam, prioritariamente, a circulação do capital em projetos como a ampliação dos molhes da barra e duplicação da BR-392, e a implementação dos grandes projetos como a revitalização da indústria naval (com a construção e expansão de estaleiros) e geração de energia (construção de usinas eólicas), que detêm a maior parte dos recursos financeiros destinados pelo PAC ao município (conforme Quadro 2). A criação e ampliação de infraestruturas contribuem para a mobilidade do capital e da força de trabalho, aumentando o poder do solapamento da coerência, diminuindo a viabilidade dessas obras (Harvey, 2005). Assim, as obras que mais atenderiam a comunidade (tais como os projetos inseridos nos eixos PAC Água e Luz para Todos ou PAC Comunidade Cidadã) são submetidas em segundo plano e

priorizadas aquelas que facilitam a circulação do capital (como é o caso da maioria dos projetos nos eixos PAC Energia).

Todos esses problemas elencados e a falta de solução no curto prazo têm ocasionado mobilizações em Rio Grande. Pesquisas realizadas pelo Observatório dos Conflitos Urbanos e Socioambientais do Extremo Sul do Brasil demonstram que um grande número de conflitos ambientais e urbanos vem ocorrendo na cidade nos últimos anos (Machado, 2013; Santos & Machado, 2013; Faé, 2016). O mapeamento decorreu de manifestações públicas dos conflitos, publicizadas em periódicos (jornais) diários e semanais de circulação local, regional, estadual e nacional. O estudo utilizou sete categorias para o monitoramento e acompanhamento dos conflitos nos periódicos, a saber: luta dos trabalhadores, saúde, educação, moradia/habitação popular, mobilidade urbana, pesca e gestão urbana. O Quadro 3, a seguir, demonstra o número de conflitos dos anos 2011 e 2012 por categorias.

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Quadro 3: Número de conflitos na cidade do Rio Grande em 2011 e 2012

Categoria	Publicização Conflitos/ano	2011	2012	Total
Luta dos Trabalhadores	Publicização	32	73	105
	Conflitos	10	11	21
Educação	Publicização	05	01	06
	Conflitos	01	01	02
Gestão Urbana	Publicização	01	00	01
	Conflitos	01	00	01
Habitação/moradia popular	Publicização	06	19	25
	Conflitos	04	04	08
Mobilidade Urbana	Publicização	13	14	27
	Conflitos	04	03	07
Saúde	Publicização	06	01	07
	Conflitos	03	01	04
Pesca	Publicização	22	07	29
	Conflitos	04	02	06

Fonte: Machado (2013, p. 71) e Santos & Machado (2013, p. 195).

É importante mencionar que o número de publicizações não corresponde ao número real de conflitos, pois um evento pode ter sido veiculado na mídia mais de uma vez, seja pelo mesmo ou por periódicos diferentes. No entanto, evidenciam uma configuração desigual no município e a disputa existente entre diferentes projetos de cidade, onde de um lado se tem o capital e de outro a classe trabalhadora. Como pode ser visualizado no Quadro 3, o maior número de conflitos ocorreu devido a luta de trabalhadores, principalmente em função de descumprimento de direitos trabalhistas das empresas subcontratadas que deixaram de pagar salários, indenizações ou por problemas de segurança no

desenvolvimento das atividades nas plataformas em construção (Behrend & Pereira, 2016). Irregularidades trabalhistas foram apuradas pelo Ministério Público do Trabalho numa força-tarefa realizada nas construções das plataformas em maio de 2013 no que diz respeito ao descumprimento das normas de saúde, meio ambiente e segurança do trabalho. Também foram constatados “procedimentos irregulares em relação à jornada de trabalho, tais como jornada excessiva, inobservância do intervalo interjornada e trabalho aos domingos e feriados sem atendimento dos requisitos previstos em lei” (Portela, 2013, p. 1), já observados em relatório preliminar elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

O Quadro 3 também aponta um grande número de conflitos relacionados à questão ligada à pesca, uma atividade econômica de grande importância no município. Esses conflitos estão relacionados às obras de infraestrutura relacionadas à ampliação do Porto do Rio Grande, à construção do Dique Seco no Estaleiro Rio Grande 1 (ERG1 - local onde são construídas as plataformas de petróleo) e à ampliação da obra dos molhes da barra. No primeiro caso, da forma como o projeto foi elaborado, implicou a remoção de mais de 1.000 famílias que moravam próximas às áreas de intervenção, sendo que a grande maioria delas tem na pesca a sua fonte de renda (Moraes, 2007; Mascarello & Santos, 2015). Por sua vez, a construção do ERG1 afetou a comunidade de pescadores artesanais da



Vila das Barraquinhas, que foram removidos para dar lugar ao empreendimento (Moraes, 2007; Martins, 2010; Gorsdorf, 2012; Santos & Machado, 2013). A comunidade existia há mais de 200 anos e abrigava por volta de 48 famílias, sendo que 12 delas foram alocadas para outra área sem infraestrutura básica.

Diante desse quadro, os problemas relatados anteriormente, principalmente os casos de remoções ocorridas, não são completamente tratados no Plano Diretor do município, pois apesar de nele constar a conceituação das Áreas de Especial Interesse Social, não consta a identificação das áreas, sendo realizada posteriormente por uma Lei Complementar, o que “torna o instrumento frágil diante dos conflitos urbanos os quais este instrumento se propõe a enfrentar, segundo as diretrizes da política urbana nacional” (Muller & Moroso, 2013, p. 16). A falta de moradia já era um problema que atingia a população antes da implantação do Polo Naval na cidade, mas que foi ampliado na medida em que trabalhadores começaram a chegar à cidade, atraídos pelas vagas geradas no setor. Isso refletiu no aumento generalizado do valor dos aluguéis (Silva *et al.*, 2012) e ocasionou ainda outros problemas como o aumento do déficit habitacional da cidade, especulação imobiliária, alojamentos inadequados para os trabalhadores (Lopo, 2015), ocupações de terrenos públicos, entre outros.

A questão da mobilidade urbana também gerou um grande número de conflitos na cidade. Em termos de transporte público, uma única empresa presta o serviço há muitos anos, um consórcio formado pela Viação Noiva do Mar Ltda. e Sociedade de Transportes União dos Cotistas Ltda. Muller e Moroso (2013) relatam que a relação contratual desse consórcio com a Prefeitura já foi objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito, na Câmara de Vereadores. O Ministério Público também questionou a relação, fundamentado no fato de que as duas empresas detêm a concessão do transporte público de Rio Grande há mais de 30 anos e que a primeira licitação ocorreu em 2011, sendo vencida pelas mesmas empresas. Ambos os processos foram arquivados. Atualmente, mesmo com os contratos suspensos, as empresas continuam a explorar o serviço público em razão da essencialidade do mesmo e são mal avaliadas pelos usuários, que apontam problemas como a passagem cara, a superlotação e o não cumprimento dos horários (Muller & Moroso, 2013).

Nesse contexto, a frota de veículos cresceu vertiginosamente na cidade, principalmente por conta da ampliação do número de trabalhadores em deslocamento para o polo naval sem nenhum investimento significativo em obras de mobilidade. Segundo os dados do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS, 2017), em janeiro de 2017 a cidade contava com 114.775 veículos, um aumento de aproximadamente 82% com relação ao ano de 2007.



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Considerando que a população estimada do município em 2016 era de 208.641 habitantes (IBGE, 2017) tem-se uma média de 1,82 habitantes por veículo. A situação do tráfego de veículos é agravada em função das ruas e avenidas centrais de Rio Grande ser estreitas e sem possibilidade de alargamentos. Aliado a isso, a cidade não possui ciclovias. Mesmo considerando que os problemas de mobilidade urbana no município existir há alguns anos, foram agravados com o aumento da população e do número de automóveis circulando no município.

As contradições surgem, então, porque novos espaços dinâmicos de acumulação de capital geram, no final das contas, excedentes, e há necessidade de absorvê-los mediante expansões geográficas (Harvey, 2004). Assim, ao analisar o desenvolvimento como um processo que não segue uma lógica evolutiva e linear, Harvey (2004) contribui com essas discussões ao possuir uma perspectiva macro de análise e argumentar que o desenvolvimento de uma região deve ser compreendido tendo em vista os mecanismos de acumulação e os processos de deslocamentos temporais e espaciais do capital e as contradições geradas ou ampliadas por eles. As contradições e os conflitos listados acima ilustram que os investimentos no Polo Naval de Rio Grande, inseridos nos projetos do PAC, promoveram reorganizações espaciais e conduziram um desenvolvimento geográfico desigual no município de Rio Grande.



Atualmente o Polo Naval de Rio Grande passa por um período de desalento. As investigações da Polícia Federal na Operação Lava Jato, aliadas à retração dos investimentos por parte do Governo Federal na cidade, justificada pelo baixo crescimento econômico enfrentado pelo país, provocaram a crise no setor (Guerra, 2017). A indústria naval rio grandina, que já chegou a empregar 20 mil trabalhadores, trabalha com menos de três mil, número que pode cair ainda mais devido à decisão tomada em dezembro de 2016 pela Petrobras, que cancelou o contrato com o estaleiro Ecovix para a fabricação de cascos de plataformas e resolveu levar as obras para os países asiáticos (APL Polo Naval e Offshore de Rio Grande e Entorno, 2017).

É preciso ficar claro, no entanto, que o desfecho que se visualiza na cidade, com o possível encerramento de mais um período econômico-produtivo não se deve à especulação, à corrupção, ou à derrocada dos investimentos, ou seja, a fatores circunstanciais, mas às limitações estruturais do modelo de desenvolvimento sob o qual o PAC se firma, que levam à geração de desigualdades cíclicas, solapando o conjunto de estruturas que permitem a produção e reprodução do capital (Harvey, 2005; 2012), refletindo, assim, na perpetuação e aprofundamento das contradições e conflitos, tal como se visualizou nos períodos econômicos-produtivos nos quais vivenciou o município. Mais uma vez a população local, sobretudo os trabalhadores e demais grupos oprimidos, são os maiores



prejudicados nesse contexto criado pelo próprio Estado, propagado e formatado no modelo neodesenvolvimentista como inclusivo e produtor de equidade social, mas que se exprime como agente ameaçador pelos grupos que pretende incluir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAC foi propagado como um programa pautado no equilíbrio entre crescimento econômico e social, a partir da formalização do emprego e intervenção estatal (Mota, 2010). No entanto, em termos econômicos não se observa diferenças entre o neoliberalismo e o chamado novo desenvolvimentismo, uma vez que este último representa um novo padrão de desenvolvimento capitalista no interior da temporalidade histórica do capitalismo global e não rompe com a lógica de privilégio dos setores da burguesia, significando um modelo que, dentro dos marcos do capitalismo e como todo modelo implementado nessa lógica, está pautado no lucro e não no atendimento às necessidades humanas (Silva, Lima & Simião, 2014).

Para evitar o ônus político e econômico da ruptura com os fundamentos da estrutura do capital, e, portanto, um confronto com o “setor produtivo”, o modelo neodesenvolvimentista dos governos progressistas opta por uma via intermediária: favorecer o acúmulo de riqueza de uns, mas com a distribuição de



riqueza para os outros. Assim, no marco do neoliberalismo contemporâneo, observa-se no Brasil um momento em que o Estado mantém a característica de transferência de recursos ao setor privado, sobretudo por meio da expansão do agronegócio e dos projetos energéticos e de infraestrutura, como ocorre nos projetos constantes na alçada do PAC (Mendonça, 2012). Especificamente no caso de Rio Grande, foram criadas infraestruturas físicas para o atendimento do Polo Naval, gerando efeitos na comunidade local, onde muitas famílias foram removidas de suas casas. Os investimentos no Polo Naval ocasionaram um grande fluxo migratório para a cidade, uma vez que muitos trabalhadores foram atraídos pela possibilidade de atuarem na indústria naval, agravando demandas e problemas históricos da cidade.

Atualmente o Polo Naval de Rio Grande vive um momento crítico. Nos últimos meses, após denúncias e constatações de corrupção envolvendo a Petrobrás e empreiteiras prestadoras de serviços, os contratos para a construção das plataformas foram rompidos e foram alocados a empresas asiáticas, sobre fortes protestos e manifestações dos trabalhadores e forças políticas locais (APL Polo Naval e Offshore de Rio Grande e Entorno, 2017). Isso demonstra que se de um lado o PAC representa a ilusão da retomada das definições de planejamento e do investimento público pelo Estado, privilegiando a modernização da infraestrutura logística, produtiva e energética do Brasil, de outro representa o



real atendimento aos interesses de frações da burguesia internacionalizada, ligadas aos centros dinâmicos do capitalismo, gerando estruturas produtivas fragmentadas, baseadas no uso intensivo de energia e de força de trabalho hiper-explorada e sob direção do capital transnacional (Leher, 2007).

Assim, as contradições e os conflitos que foram gerados e/ou ampliados a partir dos investimentos no Polo Naval de Rio Grande, inseridos nos projetos do PAC, comprovam o argumento desse trabalho. Por possuir uma vantagem locacional, o município se configurou ao longo de sua história como um território estratégico para o projeto de expansão e acumulação capitalista, refletido em seus vários ciclos de investimentos pelos quais passou, e foi palco de reorganizações espaciais, ocasionando um desenvolvimento geográfico desigual. Em todos os períodos é evidente a presença do capital exógeno à cidade, fruto de ordenações espaço-temporais sistêmicas atraídas fundamentalmente pelo porto existente e de intervenções estatais na economia local.

De uma forma geral, a análise dos períodos econômico-produtivos pelos quais Rio Grande passou, sobretudo o último período marcado pela implantação do Polo Naval na cidade, revela que a acumulação do capital na região é alicerçada na dependência externa e na segregação social. Além disso, as construções das plataformas foram realizadas por um conjunto de empresas que gravita em



torno de obras públicas no Brasil e no mundo e que segue o fluxo do dinheiro, sem qualquer vínculo com uma ideia de desenvolvimento baseada em competências regionais (como seria o caso de um polo naval em uma região portuária).

O final dessa história ainda é incerto, mas há indícios de que mais um período econômico-produtivo pode estar chegando ao fim em Rio Grande, uma vez que a supressão do aporte de capital por parte do Governo Federal tende a levar os investidores a procurarem outros espaços, em busca de novas oportunidades lucrativas. Contraditoriamente, esses espaços podem ser criados pelo próprio Estado, que atua de forma expressiva na retirada das barreiras espaciais e na aceleração das taxas de giro do capital (Harvey, 2004). Dessa forma, o argumento que norteou esse trabalho se confirma, uma vez que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alicerçado sobre uma base neodesenvolvimentista, promoveu reorganizações espaciais e conduziu a um desenvolvimento geográfico desigual na cidade do Rio Grande. Mais uma vez a população local, sobretudo os trabalhadores e demais grupos oprimidos, são os maiores prejudicados nesse contexto criado pelo próprio Estado, propagado e formatado no modelo neodesenvolvimentista como inclusivo e produtor de equidade social, mas que se exprime como agente ameaçador pelos grupos que pretende incluir.

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Nesse sentido, o trabalho pretendeu apresentar contribuições às recentes discussões travadas no âmbito dos Estudos Organizacionais ao lançar luz sobre os processos de ordenações espaço-temporais ocasionados nas cidades pelos movimentos do capital e as resistências, contradições e conflitos que esses processos ocasionam. Esse olhar possibilita a compreensão das cidades para além de uma perspectiva funcionalista, que a analisa como campo de atuação profissional ou objeto da administração pública e gestão urbana (Viegas & Saraiva, 2015). Ademais, o presente estudo implica um olhar importante e necessário na atualidade do país, que é o questionamento do seu projeto nacional de desenvolvimento, advogando a preocupação dos Estudos Organizacionais com uma análise macro societal.

REFERÊNCIAS

Altmayer, F. L. (2007). Evolução histórica do Porto do Rio Grande. In: F. L. Altmayer, & O. D. Carneiro. *Caderno de história n.º 33: Memorial do Rio Grande do Sul* (pp. 7-31). Porto Alegre: Governo do RS.

APL Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande e Entorno. (2017). *Deputados, sindicalistas e prefeitos tentam lançar luz para situação crítica do polo naval de Rio Grande*. Recuperado



em 17 março, 2017 de

<http://www.aplnavalriogrande.org/noticias/acao/detalhe/id/771>.

Behrend, J. N., & Pereira, T. A. (2016, outubro). Mobilidade geográfica de trabalhadores no âmbito da indústria naval de Rio Grande sob a ótica da precarização do trabalho. *Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*, Porto Alegre, RS, Brasil, IV.

Bittencourt, E. (2001). *Da rua ao teatro: os prazeres de uma cidade*. Rio Grande: FURG.

Brasil. (2017a). *Apresentação de lançamento do PAC em 22 jan. 2007*. Recuperado em 8 novembro, 2011, de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf.

Brasil. (2007b). *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010: material para a imprensa*. Recuperao em 8 novembro, 2011, de <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC-integra.pdf>.

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Brasil. (2010). *Investimentos em infraestrutura 2009 – 6º balanço*. Recuperado em 30 junho, 2015, de <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/6o-balanco-2-anos/parte-2-infraestrutura-logistica>.

Brasil. (2014). *10º balanço março-junho 2014 Rio Grande do Sul*. Recuperado em 30 junho, 2015, de <http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/5b38e25f5c4244110b8fda3146ed867e.pdf>.

Brasil. (2017) *PAC2 Rio Grande do Sul*. Recuperado em 16 março, 2017, de <http://www.pac.gov.br/estado/rs>.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In E. Diniz (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio* (pp. 63-96). Rio de Janeiro: FGV.

Bresser-Pereira, L. C. (2003). *Desenvolvimento e crise no Brasil, história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula* (5ª ed.). São Paulo: Editora 34.

Bresser-Pereira, L. C.; Gala, P. (2013). Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. In: J. L. Oreiro, L. F.

Paula, & F. Basílio (Orgs.). *Macroeconomia do desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica* (pp. 25-58). Recife: UFPE.

Carcanholo, M. (2010). Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: R. Castelo (Org.). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI* (pp. 119-141). Rio de Janeiro: Pães e Rosas.

Castelo, R. (2010). O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: R. Castelo (Org.). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI* (pp. 191-211). Rio de Janeiro: Pães e Rosas.

Couto, J. M., & Couto, A. C. L. (2010). *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: UEM.

Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. *Estatística: frota do RS*. Recuperado em 14 março, 2017, de <http://www.detran.rs.gov.br/index.php?action=estatistica&cod=65>.

Domingues, E. P., Magalhães, A. S., & Faria, W. R. (2009). Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do

**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

programa de aceleração do crescimento (PAC) em Minas Gerais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 39(1), 121-158.

Faé, R. (2016). Cidade de Rio Grande: implementação do polo naval e reorganização do espaço geográfico. *Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*, Porto Alegre, RS, Brasil, IV.

Faé, R.; Flores, R. K. (2012). Os limites do 'desenvolvimento local' e as possibilidades abertas pela abordagem dialética proposta por David Harvey para compreender uma região. *Gestão e Sociedade*, 6(15), 407-435.

Filgueiras, L., & Gonçalves, R. (2007). *A economia política do governo Lula*. São Paulo: Contraponto.

Fundação de Economia e Estatística. (2015). *Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB), PIB per capita e população dos 10 maiores municípios segundo o PIB total do RS – 2012. 2015. Recuperado em 30 junho, 2015, de <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>.*

Gerhardt, C., Lopo, R. M., & Santos, C. F. (2014). Polo Naval de Rio Grande: ideologia neodesenvolvimentista, "alternativas infernais" e "autoritarismos tolerantes". In



A. Zhouri, & N. Valencio (Orgs.). *Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais e garantia dos direitos humanos e difusos* (pp. 345-385). Belo Horizonte: UFMG.

Gonçalves, R. (2012). Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social e Sociedade*, 112, 637-671.

Gorsdorf, L. F. (2012). *Relatório da missão sobre megaprojetos de desenvolvimento na cidade do Rio Grande – RS*. Curitiba: Plataforma DhESCA Brasil.

Guerra, G. (2017). Em dois anos, indústria naval cortou 4,6 mil empregos no RS. 01 mar. 2017. Recuperado em 14 março, 2017, de <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2017/03/em-dois-anos-industria-naval-cortou-4-6-mil-empregos-no-rs-9732659.html>.

Harvey, D. (2012). *O novo imperialismo* (6a ed.). São Paulo: Edições Loyola.

Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

Harvey, D. (2004). O novo imperialismo: sobre rearranjos espaciotemporais e acumulação mediante despossessão. *Margem esquerda: ensaios marxistas*, 5, 31-41.



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Rio Grande do Sul: Rio Grande*. Recuperado em 14 março, 2017, de <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431560&search=rio-grande-do-sul|rio-grande|infograficos:-informacoes-completas>.

Leher, R. (2007). Programa de Aceleração do Crescimento, Educação e Heteronomia Cultural. *Anais do Colóquio Internacional Marx e Engels*, São Paulo, SP, Brasil, 5.

Lopo, R. M. (2015). Do macro-discurso de pujança ao choque cultural: alguns dos impactos do Polo Naval na cidade de Rio Grande. In: C. R. S. Machado, C. F. Santos, & M. A. Mascarello (Orgs.). *Conflitos ambientais e urbanos: casos do extremo sul do Brasil* (pp. 71-90). Porto Alegre: Evangraf.

Lopo, R. M. (2016). *Um mar (revolto) de oportunidades: desenvolvimento e trabalho através de diferentes escalas da indústria naval na cidade de Rio Grande e balneário Cassino*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Machado, C. R. S. (2013). (Coord.) *Sustentabilidade e (in) sustentabilidade da e na cidade: política, natureza/meio ambiente e conflitos no extremo sul do Brasil (Rio Grande)* (Relatório de pesquisa/2003), Rio Grande, RS, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Universidade Federal do Rio Grande.



Magalhães, J. P. A. (2010). Estratégias e modelos de desenvolvimento. In J. P. A. Magalhães. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010* (pp. 19-34). Rio de Janeiro: Garamond.

Martins, C. A. Á. (2010). Morar e habitar em áreas portuárias na cidade do Rio Grande-RS, Brasil. *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV(331).

Mascarello, M. A., & Santos, C. F. (2015). Rio Grande (RS): entre a expansão portuária e a invisibilidade social programada. In C. R. S. Machado, C. F. Santos, & M. A. Mascarello (Orgs.). *Conflitos ambientais e urbanos: casos do extremo sul do Brasil* (pp. 4154). Porto Alegre: Evangraf.

Mendonça, M. L. (2012). *A ilusão do neodesenvolvimentismo*. Brasil de Fato. Recuperado em 1 julho, 2015, de <<http://www.brasildefato.com.br/node/9355>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

Mineiro, A. (2010). Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In J. P. A. Magalhães. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010* (pp. 133-159). Rio de Janeiro: Garamond.



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Moraes, L. M. (2007). *Missão de investigação do direito à moradia Rio Grande – RS*. Curitiba: Plataforma DhESCA Brasil.

Mota, A. E. (2010). Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In A. E. Mota (Org.). *As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social* (pp. 29-45). Recife: UFPE.

Mota, A. E. (2012). Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: A. E. Mota (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade* (pp. 29-45). São Paulo: Cortez.

Mota, A. E., Amaral, Â. S., & Peruzzo, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: A. E. Mota (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade* (pp. 153-178). São Paulo: Cortez.

Muller, C., & Moroso, K. (2013). (Orgs.). *Violações ao direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos de desenvolvimento no Rio Grande do Sul: diagnóstico e perspectivas: o caso de Rio Grande*. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais.



Nery, T. (2011). *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*. São Paulo: Caros Amigos.

Osorio, J. (2012). América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In C. Ferreira, J. Osorio, & M. Luce (Orgs.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência* (pp. 103-133). São Paulo: Boitempo.

Pesavento, S. J. (1985). *História da indústria sul-rio-grandense*. Guaíba: Riocell.

Pimenta, M. C. A. (2006). Prefácio. In S. F. Martins. *Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990)* (pp. 7-14). Rio Grande: FURG.

Portela, F. W. (2013). Força-tarefa do MPT identifica ilegalidades em estaleiros a serviço da Petrobras no Polo Naval em Rio Grande. Recuperado em 1 maio, 2014, de

http://www.prt4.mpt.gov.br/pastas/noticias/mes_mai13/2405_forcatarefa.html.

Ramos, S. M. (2002). A importância dos Molhes da Barra do Rio Grande no contexto da economia do Rio Grande do Sul. In: F. N. Alves (Org.). *Cidade do Rio Grande: ensaios históricos* (pp. 47-80). Rio Grande: FURG.



**DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)**

Salvatori, E., Habiaga, L. A. G. P., & Thormann, M. C. (1989). Crescimento horizontal da cidade do Rio Grande. *Revista Brasileira de Geografia*, 51(1), 27-71.

Sampaio Junior, P. A. (2012). Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social e Sociedade*, 112, 672-688.

Santos, C. F., & Machado C. R. S. (2013). Extremo sul do Brasil: uma grande "zona de sacrifício" ou "paraíso de poluição". In C. R. S. Machado, C. F. Santos, C. F. Araújo, & W. V. Passos (Orgs.). *Conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios* (pp. 181-204). Porto Alegre: Evangraf.

Saraiva, L. A. S., & Carrieri, A. P. (2012). Organização-cidade: proposta de avanço conceitual a partir da análise de um caso. *Revista de Administração Pública*, 46(2), 547-576.

Secretaria de Comércio Exterior. (2017). Maiores portos brasileiros em volume. Recuperado em 23 março, 2017, de <http://portal.siscomex.gov.br/legislacao/orgaos/secretaria-de-comercio-exterior-secex>.



Sicsú, J., Paula, L. F., & Michel, R. (2005). Introdução – Por que novo desenvolvimentismo? In J. Sicsú, L. F. Paula, & R. Michel. *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social* (p. XXXIII-LI). São Paulo: Manole.

Sicsú, J., Paula, L. F., & Michel, R. (2007). Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, 27(4), 507-524.

Silva, A. L.; Lima, B. M., & Simião, L. N. (2014). Neodesenvolvimentismo: “uma velha roupa colorida?” Uma análise crítica das políticas sociais para as cidades. *Ser Social*, 16(35), 354-376.

Silva, G. J. C., Martins, H. E. P., & Neder, H. D. (2016). Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia Política*, 36(4), 840-863.

Silva, R. C., Vieira, M. M. F., Simões, J. M., & Abdalah, P. R. (2005). A indústria pesqueira no Rio Grande do Sul: ascensão e queda. *Revista Eletrônica de Administração*, 11(6).



DESENVOLVIMENTO E CONTRADIÇÃO:
REFLEXOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE (RS)

Silva, R. P., Gonçalves, R. R., Carvalho, A. B. K., & Oliveira, C. (2012). O impacto do polo naval no setor imobiliário da cidade do Rio Grande – RS. *Anais do Encontro de Economia Gaúcha*, Porto Alegre, RS, Brasil, 6.

Transpetro. (2013). A companhia. Recuperado em 9 outubro, 2013, de <http://www.transpetro.com.br/TranspetroSite/appmanager/transpPortal/transpInternet?_nfpb=true&_windowLabel=barraMenu_3&_nffvid=%2FTranspetroSite%2Fportlets%2FbarraMenu%2FbarraMenu.faces&_pageLabel=pagina_base&formConteudo:codigo=125>.

Viegas, G. C. F. S., & Saraiva, L. A. S. (2015). Discursos, práticas organizativas e pichação em Belo Horizonte. *Revista de Administração Mackenzie*, 16(5), 68-94.

Desenvolvimento e contradição: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS)

Resumo

A política econômica brasileira a partir de 2003 foi fundamentada nas premissas do chamado novo desenvolvimentismo em uma estratégia ideológica do capital para responder ao processo de deslegitimação que o projeto neoliberal vivencia na contemporaneidade. Nesse sentido, o argumento que norteia esse trabalho é de que as estratégias capitalistas processam modelos de desenvolvimento “repaginados”, como é o caso do chamado novo desenvolvimentismo e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovem reorganizações espaciais e conduzem a um desenvolvimento geográfico desigual às regiões que recebem os investimentos. O município do Rio Grande (RS), por possuir uma vantagem locacional, se configura como um território estratégico para o projeto de expansão e acumulação capitalista no modelo de desenvolvimentismo vigente no país até 2016. Contradições e conflitos foram gerados e ampliados e demonstram que os investimentos no Polo Naval de Rio Grande promoveram reorganizações espaciais e conduziram um desenvolvimento geográfico desigual na cidade.

Palavras-chave

Desenvolvimento; Programa de Aceleração do Crescimento; Novo desenvolvimentismo.

Development and contradiction: reflections of the Growth Acceleration Program (PAC) in Rio Grande city (RS)

Abstract

Since 2003 the Brazilian economic policy was based on the assumptions of so-called new developmentalism in an ideological capital strategy to respond to the delegitimization process that neoliberal project experiences nowadays. In this sense, the argument that guides this work is that capitalist strategy process development models "redesigned", such as the so-called new developmentalism and the Growth Acceleration Program (PAC), promote spatial reorganizations and lead to development uneven geographical regions that receive investments. The city of Rio Grande (RS), by having a locational advantage, is configured as a strategic territory for the project of expansion and capitalist accumulation in the developmentalism model in the country, until 2016. Contradictions and conflicts were generated and expanded and show that investments in the Rio Grande Naval Pole promoted spatial reorganizations and conducted an uneven geographical development in the city.

Keywords

Development; Growth Acceleration Program; New developmentalism.



Desarrollo y contradicción: reflexiones del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en el municipio del Rio Grande (RS)

Resumen

La política económica de Brasil desde el año 2003 se basa en los supuestos del neodesarrollismo en una estrategia de capital para responder al proceso de deslegitimación que las experiencias de los proyectos neoliberales en la actualidad. En este sentido, el argumento que guía este trabajo es que los modelos de desarrollo “rediseñados”, tales como el llamado neodesarrollismo y Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), promueve la reorganización espacial y permite al desarrollo desiguales en las regiones geográficas que reciben inversiones. La ciudad de Río Grande (RS), por tener una ventaja de localización, se configura como un territorio estratégico para el proyecto de expansión y acumulación de capital en el modelo de desarrollismo imperante en el país para el año 2016. Las contradicciones y los conflictos se generaron y ampliaron y muestran que las inversiones en Rio Grande Polo Naval promovidos reorganizaciones espaciales y llevaron a cabo un desarrollo geográfico desigual en el municipio.

Palabras clave

Desarrollo; Programa de Aceleración del Crecimiento; Neodesarrollismo.



Autoria

Priscilla Borgonhoni Chagas

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Professora Adjunta da Universidade Estadual de Maringá.

<http://lattes.cnpq.br/4658417402707748>. orcid.org/0000-0003-0337-9717. E-mail:

priscillabchagas@gmail.com.

Endereço para correspondência

Priscilla Borgonhoni Chagas. Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Avenida Colombo, 5790, Zona Sete, Maringá, PR, Brasil. CEP: 87020-900. Telefone: (+55 44) 30114906.

Como citar esta contribuição

Chagas, P. G. (2017). Desenvolvimento e contradição: reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no município do Rio Grande (RS). *Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, 4(9), 81-147.

Contribuição submetida em 21 jan. 2016. Última versão recebida em 27 mar. 2017. Aprovada em 27 mar. 2017. Publicada online em 24 ago. 2017. Sistema de avaliação: double blind review. Avaliação sob responsabilidade do Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Editor: Luiz Alex Silva Saraiva.



REVISTA DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E SOCIEDADE

NÚCLEO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E SOCIEDADE | FACE / UFMG | BELO HORIZONTE | V. 4 | N. 9 | ABRIL | 2017 | ISSN: 2358-6311