

JUIZ DE FORA: ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E DOS DESAFIOS COLOCADOS PELA IMPLANTAÇÃO DA MERCEDES-BENZ¹

Suzana Quinet de Andrade Bastos²

SUMÁRIO

O presente trabalho aborda, inicialmente, o desenvolvimento industrial de Juiz de Fora, desde o nascimento e consolidação das primeiras fábricas (1850/1930), passando pela desaceleração e decadência industrial (1930/1970) até o duplo esforço pela reindustrialização da cidade (anos 70 e 90).

Num segundo momento, aponta os novos desafios que se colocam para a cidade com a implantação do empreendimento da montadora alemã Mercedes-Benz.

1 - DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DE JUIZ DE FORA ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 90

1.1 - Nascimento e consolidação das primeiras fábricas (1850/1930)³

Juiz de Fora, no final do século XIX e início do século XX, foi o maior centro urbano-industrial do Estado de Minas Gerais e um dos municípios mais prósperos do país. Tendo sua produção concentrada nos setores industriais tradicionais, notadamente no têxtil⁴, foi denominada de “Manchester Mineira” em referência ao importante centro industrial inglês.

Localizada na Zona da Mata mineira, sudeste de Minas Gerais, próxima ao Rio de Janeiro e dentro da área de exploração comercial do café, Juiz de Fora assistiu ainda

¹ Este trabalho faz parte da tese de mestrado da autora. Bastos, Suzana Quinet de Andrade. *Estratégia Locacional da Indústria Automobilística: o caso da Mercedes-Benz em Juiz de Fora*, IPPUR/UFRJ, 2000.

² Professora da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³ A divisão da história da industrialização de Juiz de Fora, em fases, foi realizada pela autora em Mattos, Oliveira Júnior, Bastos (1994) e adaptada por Gonçalves (1998).

⁴ A indústria de Juiz de Fora sempre apresentou uma forte concentração na indústria têxtil. Em 1908, a fiação e tecelagem concentrava 61,92% da mão de obra e 59,30% do capital local investido. (Giroletti, 1976). A implantação da indústria têxtil se deve também às condições climáticas, pois a elevada umidade do ar da cidade criava melhores condições de trabalho com o fio de algodão.

no Império à criação de fábricas de tecidos, de dois grandes bancos (Territorial e Mercantil de Minas Gerais e Crédito Real de Minas Gerais) e da primeira hidrelétrica da América do Sul com finalidade industrial (esta na fase republicana).

Para Suzigan (1987), diferentemente de São Paulo que teve sua base de acumulação centrada no café, a indústria mineira no final do século passado tinha uma limitada base de acumulação, proveniente de uma estrutura de intermediação (comissários) que controlava o comércio de café e outros gêneros agrícolas, assim como a distribuição de mercadorias vindas do Rio de Janeiro. Se Juiz de Fora chegou a ter uma posição de destaque no meio industrial, isto se deveu à sua localização estratégica em relação aos principais eixos e redes de circulação que ligavam o centro de Minas Gerais ao porto do Rio de Janeiro. Orientada pelo rio Paraibuna, um dos principais afluentes do Paraíba, servida pela pioneira estrada de rodagem União e Indústria, posteriormente pela Estrada de Ferro D. Pedro II (que passou a ser denominada Estrada de Ferro Central do Brasil, com o advento da República) e ponto de passagem obrigatório entre o Paraíba do Sul e a área de mineração do Estado de Minas Gerais, Juiz de Fora se transformou num importante entreposto comercial que permitiu o desenvolvimento e a diversificação do comércio local (importação, exportação, atacado e varejo) e a concentração de capital.

Apesar de Juiz de Fora ter sido o principal produtor e exportador de café do Estado de Minas Gerais, para Giroletti (1976) os capitais gerados no setor agroexportador foram insuficientes para desencadear o processo de industrialização na cidade, estando este relacionado com a abertura da Rodovia União e Indústria ligando Juiz de Fora ao Rio de Janeiro via Petrópolis.

“A maior concentração e acumulação de capital, formada pelo desenvolvimento da cafeicultura, em Juiz de Fora se deve à formação de um entreposto comercial resultante do concurso da Rodovia União e Indústria. Esta concentração se refletirá no crescimento da cidade, na diversificação da economia e no processo de crescimento da industrialização local” (Giroletti, p 36-37,1976)

A constituição da mão de obra assalariada e técnica, que foi fundamental para a formação do mercado de trabalho e possibilitou o desenvolvimento industrial da cidade, também não se processou como em São Paulo na lavoura cafeeira e, sim, originou-se da

imigração, principalmente alemã, para atender à construção da rodovia União e Indústria. Após o término das obras (1861) muitos imigrantes passaram a formar o mercado de mão de obra para a indústria e outros tornaram-se pequenos empresários em diversos ramos industriais. A urbanização e a população crescentes constituíram o mercado consumidor da indústria, a qual atingiu o mercado regional e inclusive outros estados como o Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. (Giroletti, 1976)

Contrariando a tese de Suzigan (1987) e Giroletti (1976)⁵, para Pires (1993) o capital cafeeiro de Juiz de Fora não se restringiu à orbita produtiva e gestou as condições do processo de acumulação até a década de 20. A lucratividade do setor exportador⁶, baseado em grandes propriedades centradas no trabalho servil até o final do século XIX, propiciou condições de financiamento da própria atividade agroexportadora e investimentos em atividades externas às unidades produtivas, principalmente aquelas relacionadas ao segmento urbano, indústria inclusive, contribuindo para a dinamização e diversificação da economia.

Com a abolição da escravidão, ampliou-se a demanda por crédito para pagamento de salários e o Estado, através da fundação de bancos, rompeu parcialmente com a dependência do sistema financeiro do Rio de Janeiro, permitindo a retenção de boa parte do excedente econômico gerado na atividade cafeeira na região. O pagamento dos salários expandiu os níveis de consumo, estruturando uma demanda que se tornou condição essencial para o processo de industrialização da cidade. Deste modo, o setor agrário se posicionou como um importante espaço para a realização dos produtos e serviços oferecidos pelo setor urbano-industrial, ao mesmo tempo em que a expansão econômica do setor urbano-industrial se colocou como um espaço de valorização do capital agrário local conformando uma relação de reciprocidade sob a égide do setor exportador.

O processo de acumulação de capital agrário local, ao contrário de determinadas interpretações historiográficas sobre

⁵ Para Arantes (1993) o café também teve importância indireta no processo de industrialização de Juiz de Fora. Para o autor, as primeiras indústrias surgiram através de iniciativas de pequeno porte que se expandiram através das gerações.

⁶ As transferências do setor exportador para o setor urbano foram mais intensas nos períodos de crescimento do ciclo cafeeiro, quando os preços do café aumentavam e se ampliavam as margens de lucro. (Pires, 1993)

o tema ... atingiu setores econômicos externos àquele em que se originou, principalmente aqueles vinculados ao universo urbano do sistema, correspondendo a uma transferência inter-setorial dos recursos gerados na economia e evidenciando as articulações entre os investimentos do capital agrário e o processo de expansão capitalista. (Pires, p.4, 1997)

A indústria de Juiz de Fora teve um dos seus períodos de maior crescimento de 1908 a 1920, constituindo-se num parque industrial sem precedente no Estado de Minas Gerais, quer pelo número de indústrias, quer pela riqueza produzida. Entretanto, o processo de industrialização de Juiz de Fora foi limitado e secundário comparativamente aos principais centros produtores do país (São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal) e esta limitação remete à discussão das possíveis causas da desaceleração do crescimento industrial ao longo do século XX.

Quadro 1.1 – Indicadores Industriais (1907)

| Local | Capital/ Estabelecimento | Operário/ Estabelecimento | Produção/ Estabelecimento |
|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Distrito Federal | 254 | 52,6 | 334 |
| São Paulo | 393 | 74,2 | 362 |
| Rio de Janeiro | 415 | 69,8 | 270 |
| Juiz de Fora | 136,3 | 35,3 | 194 |

Fonte: Pires (1997)

Como fatores internos ao próprio setor industrial, Girolletti (1976) aponta a excessiva concentração industrial no setor têxtil e a dependência de tecnologia, matéria-prima, insumos básicos e mão de obra qualificada de outros centros nacionais, principalmente de São Paulo e das importações. Paula (1976) complementa enfatizando a limitada dimensão das empresas, a falta de concorrência⁷ e o pouco dinamismo do empresariado local, preso à estrutura familiar das empresas.

Externamente ao setor industrial, Girolletti (1976) destaca a estrutura comercial de exportação de café e importação, bem como o sistema financeiro, que drenavam o

⁷ O empresariado têxtil local normalmente não concorria entre si. Cada um se especializava num segmento particular do mercado.

capital local para o Rio de Janeiro. O deslocamento da cafeicultura para São Paulo e a integração do mercado nacional com a conseqüente polarização por este estado do crescimento industrial do país inviabilizou a manutenção de pólos de industrialização isolados no país (como Juiz de Fora). A rearticulação interna da economia mineira, por um lado via deslocamento do café para o norte e nordeste da Zona da Mata⁸, e por outro lado devido às conseqüências econômicas e políticas (marginalização) para Juiz de Fora da construção da capital em Belo Horizonte.

1.2 – Desaceleração e Decadência Industrial (1930/1970)

A partir de 30 os fatores anteriormente analisados se aliam aos efeitos da grande depressão e a fatores políticos. A ascensão de Getúlio Vargas significou o término do condomínio estabelecido pelas oligarquias paulista e mineira na gestão do governo federal e o fortalecimento do governo central, envolvido com um projeto de modernização capitalista (industrialização). As classes dirigentes de Minas, para se tornarem novamente influentes no meio político nacional, apresentaram modificações qualitativas, com a redução do poder dos coronéis e a conseqüente ascensão de uma tecnocracia, que optou pelo crescimento da região de Belo Horizonte (siderurgia) com o conseqüente esvaziamento relativo do interior do estado. Para Pereira (1992), com o esvaziamento do poder dos coronéis, a burguesia de Juiz de Fora foi incapaz de se associar à incipiente tecnocracia estatal, que passou a delimitar os projetos de expansão da economia mineira ficando sem acesso aos centros de decisão Além disso, os políticos locais ficaram até o final dos anos 70, em oposição às esferas superiores de governo (estadual e federal), dificultando a criação de solidariedades em torno dos interesses locais.

Até o final da década de 40 a indústria de Juiz de Fora permaneceu crescendo. Entretanto, no final dos anos 30, já apresentavam sinais de crise que continuaria seu curso após o término da II Guerra Mundial. No período de 1935 a 1941, como reflexo da concorrência da produção de São Paulo, não ocorreram alterações significativas no desempenho industrial de Juiz de Fora, tanto com relação ao número de

⁸ Em Juiz de Fora ocorreram problemas de exaustão e falta de disponibilidade de novas terras para o plantio do café.

estabelecimentos quanto do pessoal empregado. Porém o número de pessoas empregadas reduziu-se de 9.549, em 1939, para 7.695, em 1940 (nível de 1935), e o valor da produção diminuiu de 115.676:675, em 1938, para 105.674:450, em 1940.

Quadro 1.2 – Indústria Manufatureira e Fabril de Juiz de Fora (1935/1941)

| Ano | Estabelecimentos | Pessoal ocupado | Valor da Produção |
|------|------------------|-----------------|-------------------|
| 1935 | 255 | 7.065 | 81.526:493 |
| 1936 | 491 | 8.581 | 94.490:652 |
| 1937 | 499 | 8.896 | 107.255:774 |
| 1938 | 462 | 8.933 | 115.676:675 |
| 1939 | 531 | 9.549 | 104.650:278 |
| 1940 | 399 | 7.695 | 105.674:450 |
| 1941 | 403 | 8.217 | 119.135:064 |

Valores em contos

Fonte: Paula (1976)

Nos anos 50, os setores que passaram a liderar o crescimento econômico brasileiro foram os de bens de capital e de bens de consumo durável (siderurgia, metalurgia, química e automobilística), em detrimento dos setores tradicionais. Juiz de Fora esteve ausente dos grandes projetos de investimentos idealizados pelo Plano de Metas, sendo apenas beneficiada marginalmente com a instalação da Facit S.A. Máquinas de Escritório e da Becton Dickinson Indústrias Cirúrgicas Ltda., de capital internacional, sem alterar a tendência de decadência industrial da cidade. O capita local entrou num processo de falência, com várias indústrias tradicionais fechado suas portas e os novos empreendimentos não foram seguidos de similares, razão pela qual não possibilitaram a dinamização da estrutura produtiva da cidade.

Paula (1976) destaca, que a partir dos anos 50, Juiz de Fora enfrentou sérias deficiências de infra-estrutura (energia, transporte, telefonia e abastecimento de água e saneamento) que se constituíram em entraves ao processo de industrialização. Com relação aos transportes, a cidade continuava servida pelas rodovias e ferrovias do final do século, num período em que a unificação do mercado nacional (via construção do sistema viário) permitia que outras regiões antes atendidas por Juiz de Fora passassem a receber mercadorias vindas de São Paulo. Além disso, o declínio do Rio de Janeiro

impedia que impulsos dinâmicos chegassem para a cidade do seu exterior, num momento em que a participação relativa de Juiz de Fora e da Zona da Mata na atividade industrial do Estado de Minas Gerais decaía e Belo Horizonte se consolidava como principal pólo do estado.

Quadro 1.3 – Participação Relativa de Juiz de Fora, Zona da Mata e Belo Horizonte na Indústria Mineira (1950/1959)

| Localidade | Estabelecimentos | | Operários | | Valor da Produção | |
|-----------------------|------------------|------|-----------|------|-------------------|------|
| | 1950 | 1959 | 1950 | 1959 | 1950 | 1959 |
| Juiz de Fora | 3,1 | 4,0 | 8,5 | 7,5 | 6,4 | 5,9 |
| Zona da Mata | 22,4 | 21,6 | 19,9 | 18,4 | 23,6 | 15,9 |
| Belo Horizonte | 6,2 | 6,8 | 11,3 | 11,5 | 11,0 | 15,5 |
| Outros | 68,3 | 67,6 | 60,3 | 60,7 | 59,0 | 62,7 |

valores percentuais

Fonte: Paula (1976)

A crise econômica e política brasileira dos anos 60 acentuou os problemas da indústria local, pois muitas empresas não conseguiram sobreviver e se assistiu ao aparecimento de pequenas e médias empresas, principalmente do setor de malharia e confecção. A partir do governo local de Itamar Franco (1968/72), inicia-se um processo de reequipamento da infra-estrutura da cidade (Distrito Industrial de Benfica e sistema de telecomunicações e abastecimento de água), objetivando reverter o quadro de estagnação econômica de Juiz de Fora.

1.3 – Esforço pela Reindustrialização (1970/1990)

A tentativa de reindustrialização objetivava, dentro da lógica de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), atrair grandes investimentos para a cidade, de forma a criar condições para um novo ciclo de crescimento econômico sustentado na atividade industrial. O II PND visava corrigir o “desbalanceamento” da matriz industrial brasileira nos setores de petróleo, metais não-ferrosos, produtos químicos, papel e celulose, siderurgia, hidreletricidade e comunicação. Para a consecução deste objetivo o Estado incentivou o empresariado nacional a empenhar-se nos grandes projetos de

investimento através da concessão de recursos para investimento direto ou para financiamento a juros subsidiados.

Na década de 70, negociações políticas⁹ reforçadas por grande volume de recursos, suportes e incentivos fiscais e creditícios foram importantes para a atração de dois investimentos de vulto do setor metalúrgico para a cidade: a Siderúrgica Mendes Júnior (SMJ¹⁰), hoje Belgo Mineira Participações (BMP), do subsetor siderurgia e a Cia Paraibuna de Metais (CPM¹¹) do subsetor de metais não ferrosos, que entraram em operação em 1984 e 1980, respectivamente.

“Embora os dois projetos sejam de iniciativa privada, no entanto, foram concebidos e implementados em um regime de elevada interferência estatal: o Estado ajudava em questões como a escolha do local, o tamanho da planta, a tecnologia utilizada e o acesso aos recursos, dentre um cem número de decisões” (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, p. 227, 1994)

No caso da Siderúrgica Mendes Júnior, o município além das isenções dos impostos municipais por dez anos¹², doou o terreno e se responsabilizou pelas obras de terraplanagem e drenagem da área destinada à siderúrgica no valor de US\$ 25 milhões¹³, recebendo em troca ações preferenciais no valor de US\$ 5 milhões. O Estado de Minas Gerais adicionalmente às isenções fiscais (reembolso por dez anos de 32% do ICMS recolhido pela empresa após sua entrada em operação), entrou com capital acionário e utilizou de empresas como a CEMIG, TELEMIG e do Banco de Crédito Real para suprir carências de infra-estrutura e recursos. Colaborou no acordo com a

⁹ O desenvolvimento regional consistia num desdobramento dos planos federais, sendo que a capacidade de atração de investimentos dependia, além dos aspectos técnicos, de negociações políticas que reforçavam o caráter centralizador do governo federal. (UFJF,1995)

¹⁰ Produção de aços não planos: vergalhões, arames e fio-máquina e, a partir de 1995 aços especiais.

¹¹ Produção de lingotes de zinco, liga Zn/Al, pó de zinco, sulfato de zinco, ácido sulfúrico e concentrados de prata e chumbo.

¹² A Lei 3.676 de fevereiro de 1971 isentava dos impostos municipais, por dez anos, as indústrias siderúrgicas que se instalassem no município, com mão de obra permanente de 400 pessoas.

¹³ Em 1977, a prefeitura tomou empréstimos externos para arcar com o custo das obras de terraplanagem e drenagem do terreno. Face ao adiamento da entrada em operação da empresa (de 1980 para 1984) e consequentemente da entrada de receita do ICM proveniente da SMJ, a saúde financeira do município ficou seriamente comprometida. Em 1985, o Estado de Minas Gerais assumiu integralmente o empréstimo em troca das ações preferenciais da prefeitura no projeto.

Açominas¹⁴ para o fornecimento de insumos para a siderúrgica de Juiz de Fora, bem como junto ao governo federal para viabilizar obras de infra-estrutura (obras de acesso rodoviário, construção de ramal ferroviário até a porta da empresa, sistema de captação de água, etc). O governo federal além de conceder incentivos para importação de equipamentos, viabilizou a obtenção de recursos a juros subsidiados e injetou recursos no projeto via participação acionária.

No caso da Companhia Paraibuna de Metais, o próprio estímulo do projeto veio do governo federal (Centro Tecnológico da Aeronáutica) ao detectar a existência de metais-problemas no Brasil, dentre eles o zinco, além da concessão de 100% de isenção de impostos de importação de máquinas e equipamentos e recursos a juros baixos. A prefeitura concedeu isenção dos impostos municipais por dez anos, inclusive aos empreiteiros das obras e o estado viabilizou a energia por parte da CEMIG e a reativação de um ramal ferroviário para servir à empresa.

Com relação ao dimensionamento das plantas, a interferência estatal refletiu as variações cíclicas da economia brasileira durante as décadas de 70 e 80, ou seja, no período de crescimento econômico (início da década de 70), o Estado interveio para ampliar o projeto em níveis de produção mais ambiciosos. Entretanto, com a crise do final dos anos 70 e início dos 80 e o conseqüente escasseamento de recursos públicos, os projetos foram recuando de tamanho, os prazos de implantação se atrasando e as empresas direcionando parte da produção para o mercado externo.

¹⁴ Tanto a SMJ quanto a Açominas foram implementadas para produzirem mais ou menos os mesmos produtos. Em 1975, a liderança política do estado percebeu o exagero dos projetos e resolveu dividi-los em funções complementares, ficando as operações de alto forno sob a responsabilidade da Açominas e a laminação com a SMJ

Quadro 1.4 – Estrutura Industrial de Juiz de Fora (1975/1985)

| Setores | Estabelecimentos | | Pessoal Ocupado | | Valor da Produção | |
|------------|------------------|------|-----------------|--------|-------------------|---------|
| | 1975 | 1985 | 1975 | 1985 | 1975 | 1985 |
| Metalurgia | 57 | 78 | 550 | 3.282 | 6.066 | 288.133 |
| Mecânica | 29 | 43 | 737 | 2.969 | 7.281 | 72.759 |
| Têxtil | 126 | 83 | 5.851 | 3.976 | 77.496 | 76.213 |
| Vestuário | 75 | 241 | 1.474 | 5.007 | 10.790 | 57.072 |
| Outros | 385 | 411 | 7.589 | 7.824 | 156.397 | 238.903 |
| Total | 672 | 856 | 16.201 | 23.058 | 258.029 | 733.079 |

Valores em US\$ mil

Fonte: Mattos, Oliveira Júnior, Bastos (1994)

O início da produção das duas empresas teve reflexos na composição setorial da produção industrial de Juiz de Fora, pois a partir do início dos anos 80 o setor metalúrgico superou o setor têxtil em termos de valor da produção e se passou a observar a queda do pessoal ocupado no setor têxtil e crescimento do emprego no setor metalúrgico, mecânico e do vestuário¹⁵.

Apesar da diversificação da estrutura industrial, da geração de três mil novos empregos e do crescimento da massa salarial, os impactos sobre a cidade dos novos projetos industriais foram limitados¹⁶, pois não geraram um conjunto de empresas encadeadas aos processos produtivos que viabilizassem a expansão do efeito multiplicador de renda e emprego no município. Faltou ao setor público uma política regional/local mais ampla e estruturada¹⁷ que contemplasse a atração de fornecedores ou o preparo do empresariado local para o atendimento das demandas dos dois projetos, bem como a atração de empresas utilizadoras dos produtos intermediários: aços não planos (SMJ) e ácido sulfúrico, zinco e seus derivados (CPM).

¹⁵ Este quadro de emprego reverteu no período 1989/95, pois o emprego industrial voltou a se concentrar no setor têxtil, vestuário e calçados (7.449 empregados em 1995). A indústria metalúrgica apresentou um crescimento do emprego significativamente menor no período (4.789 empregados em 1995). (PJF, 1996)

¹⁶ De acordo com Mattos, Oliveira Júnior, Bastos (1994), apesar dos efeitos restritos dos dois projetos industriais encontrou-se evidências de que o crescimento da massa salarial decorrente da instalação das duas empresas ajudou a minimizar os efeitos da recessão da década de 80 na cidade.

¹⁷ A crença que prevalecia à época era de que o retorno do processo de crescimento de Juiz de Fora estaria garantido com a instalação das duas empresas na cidade. (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, 1996)

“Em certo sentido, pode-se dizer que os processos de atração dos dois empreendimentos constituíram-se em fenômenos isolados, pois não havia planejamento quanto aos rebatimentos a montante e a jusante sobre a economia da região” (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, p. 11–12, 1996).

Para Piquet (1993), este não é um caso específico dos projetos de investimento implantados em Juiz de Fora, pois os grandes projetos dos anos 70 são geralmente apontados como enclaves. Os novos investimentos, frutos de decisões tomadas ao nível federal, surgiram desvinculados das regiões em que foram implementados e o subsídio estatal permitiu que o capital privado operasse diferentemente da lógica espacial vigente (concentração industrial em São Paulo). Devido não terem sido gerados endógenamente estes projetos produziram poucas relações com o sistema produtivo local, realizando a compra e vendas de produtos fora da região e conseqüentemente seus efeitos multiplicadores não foram concretizados na cidade.

A tentativa de reindustrialização da cidade via adoção de políticas de desenvolvimento exógenas, por não se integrarem com a estrutura industrial existente, não conseguiram alavancar o parque industrial local. Nenhum outro projeto industrial significativo instalou-se na região durante os anos 80 e na primeira metade da década de 90, apesar do potencial de integração do setor metalúrgico, principalmente para frente.

Durante os anos 80, o movimento de atração de empresas perdeu fôlego, devido à crise econômica nacional. A estratégia de política industrial adotada na cidade foi a de respeitar a vocação local e regional, através do estímulo às pequenas e médias empresas¹⁸, inclusive via implantação na cidade do Distrito Industrial do Milho Branco, para as pequenas e micro empresas dos setores de malharia, confecção e calçados. Entretanto, em 1988 foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) tendo como escopo atrair investimentos que resultem no desenvolvimento da economia da cidade. (Delgado,1988)

¹⁸ Apesar dos grandes empreendimentos, a economia de Juiz de fora é predominantemente formada por micro e pequenas empresas, com faturamento inferior a R\$ 700 mil/ano.

1.4 – Nova estratégia de desenvolvimento econômico local (1990/95)

O setor industrial, em meados dos anos 90¹⁹, era responsável por 35% do Produto Interno Bruto (PIB) de Juiz de Fora, sendo a maior renda gerada no setor de serviços (64%) e insignificante a renda do setor agropecuário (0.7%). Apesar do crescimento da renda gerada no setor industrial de 1985 a 1995, o desempenho industrial da cidade mostrou-se inferior ao do Estado de Minas Gerais, evidenciando uma situação de decadência histórica do setor industrial da cidade e a caracterização de Juiz de Fora como uma cidade com forte proeminência nos setores terciários de comércio e serviços.

Quadro 1.5 – Composição Setorial do PIB de Juiz de Fora e Participação em Minas Gerais

| Ano | Setores (Participação no total de Minas Gerais) | | | |
|------|---|------------|--------------|-----------|
| | Serviços | Indústria | Agropecuária | PIB Total |
| 1985 | 69,4 (4,9) | 30,1 (3,3) | 0,5 (0,1) | 100 (3,8) |
| 1995 | 63,9 (3,7) | 35,4 (3,1) | 0,7 (0,2) | 100 (3,1) |

valores percentuais

Fonte: Gonçalves, 1998

A partir do início da década de 90, novo esforço no sentido de retomada do desenvolvimento econômico da cidade é realizado pelo governo de Custódio Mattos (1993/1996). Num primeiro momento, a Prefeitura de Juiz de Fora realizou um convênio de cooperação técnica entre o Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) e as empresas SPJ e CPM, com a interferência da Secretaria de Estado de Indústria e Comércio de Minas Gerais (SEIC), objetivando atrair empresas para a cidade integradas às cadeias produtivas das duas empresas. (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, 1996)

Apesar desta política ter se constituído num esforço de atração de empresas dentro de um contexto integrado, os convênios acabaram por não produzir resultados

¹⁹ O parque industrial da cidade é relativamente diversificado, sendo o setor têxtil o mais importante em termos de geração de emprego (26% do emprego industrial da cidade). Entretanto, este setor passou a sofrer acirrada concorrência com a abertura da economia brasileira, o que pode vir a reduzir seu papel na geração de empregos na cidade.

em termos de atração de novas empresas. A ausência dos efeitos esperados se associa à alteração do papel do estado (menos interventor e com menor capacidade econômico-financeira) e ao cancelamento a nível mundial das grandes plantas como motor do desenvolvimento econômico (face à revolução tecnológica), com a conseqüente crise financeira que ambas as empresas passaram a enfrentar, pouco tempo depois²⁰.

Mattos, Oliveira Júnior, Bastos (1994) apontavam a necessidade de se pensar outras alternativas de intervenção para o desenvolvimento econômico de Juiz de Fora, visto que a falta de uma política local articulada de desenvolvimento, debatida com a comunidade, era vista como a causa fundamental da inviabilidade da reversão da estagnação econômica da cidade.

“Não se tratava de que as portas da cidade e região deveriam ser fechadas para as grandes empresas interessadas em vir para a cidade, até porque isto é uma questão de oportunidade ... Mas, que houvessem mecanismos de se identificar e avaliar previamente os impactos potenciais de tais empreendimentos, para se compreender o quanto valeriam, de fato, os esforços (concessão de incentivos fiscais e outros) para a concretização da decisão de instalação das empresas interessadas” (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, p.14-15, 1996)

Em 1995, dois esforços (um estadual e outro municipal) de elaboração de uma estratégia de crescimento para Juiz de Fora começaram a ser delineados, ao mesmo tempo que se intensificaram os esforços de *marketing* por parte do poder público local (SMDE) visando atrair novos empreendimentos industriais para instalação no município e o governo local começou a investir em infra-estrutura básica, com o apoio dos governos estadual e federal, a fim preparar a cidade para um salto de crescimento. Esta estratégia da prefeitura se assemelhava com a tentativa de reindustrialização da cidade implementada na década de 70.

A nível estadual, a montagem do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) da gestão Eduardo Azeredo pela SEPLAN-MG, que encomendou à UFJF estudo, contando com a participação de técnicos da PJJ, sobre as diretrizes para a

²⁰ As ações dos governos estadual e municipal foram responsáveis pelo arrendamento da SMJ pela Belgo Mineira, pela compra da Facit, via financiamento do BNDES, pelos seus próprios funcionários e pela aquisição da CPM por um consórcio liderado pelo grupo Paranapanema. Além do perdão pelo governo estadual de um débito fiscal da CPM em torno de R\$ 100 milhões. (Guilhermino, 1997)

retomada do desenvolvimento do Sudeste Mineiro (Plano de Desenvolvimento Sustentado do Sudeste Mineiro).

O PMDI, fruto da discussão de um conselho que reuniu de sindicalistas a empresários, estava centrado na implantação de programas estruturantes²¹ e em políticas públicas e programas setoriais prioritários, por meio dos quais a economia e as relações sociais do estado fossem dinamizadas e impulsionadas. Transformado em decreto, o Plano traçou os objetivos a serem alcançadas pelo governo, sendo que a principal meta era aumentar o PIB dos US\$ 52 bilhões em 1995, para US\$ 70 bilhões até o ano 2000, o que também elevaria a renda per capita de US\$ 3,1 mil para US\$ 4 mil. (PMDI, 1995)

As propostas que constituem o corpo do PMDI e, conseqüentemente do Programa do Sudeste, partem da percepção de que a predominância de uma estratégia de planejamento do Estado de “cima para baixo”, durante os anos 60 e 70, geralmente balizada na implantação de grandes projetos como motor do desenvolvimento, não gerou efeitos suficientes para dinamizar o setor produtivo regional/local. Ao contrário da aposta no planejamento compreensivo, apostam na sua substituição pelo modelo de planejamento de “baixo para cima”, onde a promoção do desenvolvimento regional/local passa a ser baseado em esforços e recursos endógenos capazes de ampliar a competitividade da região/cidade.

O desenvolvimento econômico e social, dentro de uma visão endógena, passa a depender da capacidade da região/cidade atuar sobre o dinamismo da base produtiva e da capacidade empresarial em âmbito local, gerando modificações na estrutura vigente através da criação de externalidades diferenciais em relação a outras regiões/cidades. Isto pode ser feito através de assistência tecnológica e gerencial e da concessão de incentivos fiscais, com o objetivo de organizar ou dinamizar empreendimentos de pequena e média escala de forma compatível com as vocações regionais, bem como via aperfeiçoamento dos sistemas de transporte e comunicação e aumento da produtividade dos fatores (qualificação da mão de obra) que podem ser significativos no processo de atração de novos empreendimentos para a região/cidade. Deste modo, o planejamento estatal, além de respeitar e induzir as características culturais e sociais locais, fomenta

²¹ Denomina-se programas estruturantes o conjunto de atividades ou ações capazes de exercer efeitos dinamizadores da economia, das relações sociais e de modernização da base produtiva e das relações político-sociais do estado, induzindo a modificações na estrutura atual. (PMDI, 1995)

os grandes projetos industriais capazes de gerar efeitos multiplicadores benéficos e promove o desenvolvimento auto-sustentado da região/cidade.

A nível espacial, a interiorização da indústria é outra linha estratégica de política industrial do estado. Entretanto “*a decisão locacional na indústria obedece em cada um dos seus ramos, a critérios específicos, não cabendo ao governo interferência direta nas opções empresariais*” (PMDI, p. 90, 1995). Os empreendimentos privados, que decidirem se instalar no estado, serão beneficiados com assistência governamental²², com linhas de financiamento²³ e outras modalidades de incentivos fiscais disponíveis nos sistemas federal e estadual. As indústrias de base tecnológica (novos setores que assumirão papel relevante no novo ciclo de crescimento) e as indústrias automotiva e agroindústrias integradas (setores chaves da economia mineira) terão acesso a instrumentos de fomento prioritários para sua implantação e desenvolvimento no Estado de Minas Gerais por serem consideradas indústrias do grupo estruturante.

A nível municipal, a elaboração do Plano Diretor de Juiz de Fora²⁴, que contou em sua parte econômica com estudos de técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN/PJF) e da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). A partir do diagnóstico econômico da cidade definiram-se três cenários futuros prováveis da economia do município e seus impactos qualitativos, nos períodos de um e cinco anos, sobre um conjunto de variáveis²⁵.

“O primeiro cenário “livre e surpresas”²⁶ pressupõe para a cidade a continuidade do comportamento evolutivo apresentado pela cidade nos últimos cinco anos; o segundo, cenário “acelerado”, assumia a vinda para a cidade de empresas de

²² Através do SEIC, INDI, CDI/MG, BEMGE e BDMG.

²³ FIND (Fundo de Incentivo à Industrialização) que compreende dois programas de estímulo ao investimento: Pró-Indústria (Programa de Integração e Diversificação Industrial) e o PROIM (Programa de Indução à Modernização Industrial), BNDES, BDMG e SUDENE.

²⁴ A Constituição de 1988, a primeira que dispõe sobre a questão urbana, obriga os municípios com mais de 20.000 habitantes a implementarem o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

²⁵ As principais variáveis analisadas foram: população; empregos diretos e indiretos; distribuição da atividade econômica; demanda espacial, de infra-estrutura e serviços públicos e finanças municipais.

²⁶ Neste cenário, teria-se o crescimento econômico suave da cidade, acompanhando a recuperação da economia nacional.

médio porte e o terceiro, cenário “alavancado”, a vinda de uma empresa de grande porte”. (PJF, p 01, 1996a)

O documento da PJF (1996b) apontou como fatores potencializadores do crescimento econômico da cidade de Juiz de Fora, os seguintes:

- Papel de pólo regional (a cidade polariza a região da Zona da Mata Mineira e estende seu raio de influência sobre o Estado do Rio de Janeiro nas cidades próximas à divisa com Minas Gerais pela BR-040).
- Existência de áreas industriais disponíveis com diversos serviços de infra-estrutura (Distritos Industriais I e II).
- Sistemas rodoviário (BR-040) e ferroviário (linha-centro da SR3/RFFSA) eficientes para o escoamento da produção e conexão com os portos de Sepetiba (Rio de Janeiro), Santos (São Paulo) e Tubarões (Espírito Santo).
- Proximidade dos principais pólos dinâmicos da economia nacional (localizada exatamente no centro do triângulo formado por Rio-São Paulo-Belo Horizonte), em especial sua vizinhança com o Rio de Janeiro, que retomou seu processo de desenvolvimento nos últimos anos.
- Disponibilidade de mão de obra qualificada e centros formadores de qualidade
- Boa extensão e qualidade dos serviços urbanos oferecidos
- Disponibilidade industrial de gás natural, energia elétrica e água para consumo industrial, bem como facilidades no sistema de telecomunicações com a instalação da fibra ótica.
- Existência de mecanismos públicos de incentivo estadual (FIND/Pró-Indústria, FIND/PROIM²⁷) e municipal (Lei 7.771²⁸ e Lei 8.717²⁹).

Apesar destes fatores terem revelado à cidade vantagens comparativas com relação a outras cidades brasileiras como capaz de atrair investimentos, o documento

²⁷ O Fundo de Incentivo à Industrialização (FIND) agrega dois programas: o Programa de Integração e Diversificação Industrial (Pró-indústria) e o Programa de Indução à Modernização Industrial (PROIM).

²⁸ Isenção dos impostos municipais: IPTU, ISS e ITBI, durante dez anos para as indústria que se instalarem nos distritos industriais.

²⁹ Institui o Fundo de Desenvolvimento Municipal, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado ao fomento das atividades de micro e pequenas empresas do município.

destaca que a área industrial disponível (existente e potencial³⁰) é limitada e que o “*empresariado local, predominantemente pequenos e médios, tem elevado grau de aversão ao risco, o que provoca baixo surgimento de novas iniciativas e pouca preocupação com processos de qualidade*”. (PJF, p. 06, 1996a)

A partir dos fatores limitadores, o documento da PJF ressalta que há grande possibilidade de que no futuro se configure o cenário “acelerado” ou o “alavancado”, sendo que a configuração do último cenário além de acarretar efeitos multiplicadores de maior magnitude para a cidade, ocuparia toda a área industrial disponível, inviabilizando novos investimentos na cidade.

Quando o Plano Diretor estava sendo finalizado (abril/96), Juiz de Fora aguardava a decisão de uma grande empresa automobilística (Mercedes-Benz) em se instalar na cidade acompanhada de um grande número de empresas fornecedoras.

2- DESAFIOS PARA JUIZ DE FORA COM A INSTALAÇÃO DA MERCEDES-BENZ

Em abril de 1996, após um longo período de negociação, a Mercedes-Benz inicia a instalação de sua unidade industrial na cidade de Juiz de Fora. A empresa alemã se comprometeu a realizar investimentos fixos de R\$ 695,3 milhões e investimento total de R\$ 845 milhões, no período de 1996 a 2001, para a produção do automóvel compacto Classe A, destinado aos mercados interno e externo. A empresa se responsabilizou também por iniciar a produção em janeiro de 1999, empregando 1500 trabalhadores diretos até janeiro de 2001, utilizar mão de obra preferencialmente da cidade, realizar as importações de automóveis por meio da cidade, assim como iniciar a comercialização destes veículos até o primeiro trimestre de 1997. Além disso, a empresa se comprometeu em utilizar prioritariamente fornecedores e prestadores de serviços localizados no Estado de Minas Gerais, em envidar esforços para os fornecedores da fábrica se instalarem em Juiz de Fora e municípios próximos e em apoiar a realização de convênios entre instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com instituições similares da Alemanha; dentre outros.

³⁰ A topografia do município, formada de vales e montanhas, limita o surgimento de novas áreas industriais.

A decisão de instalação do empreendimento da Mercedes-Benz em Juiz de Fora envolve a análise de três níveis de condicionantes:

Em primeiro lugar, num contexto de transformações produtivas e organizacionais, caracterizado pela passagem da produção em massa fordista para a produção enxuta, a indústria automobilística mundial se viu obrigada a se reestruturar, devido à intensificação da concorrência no âmbito mundial, num momento de excesso de oferta e de reduzida rentabilidade no setor. Na tentativa de manter o nível de rentabilidade, o setor automobilístico vem se tornando cada vez mais oligopolizado e as montadoras intensificam suas funções nas fases a jusante da cadeia produtiva. Nesse novo cenário, a estratégia mundial da indústria automobilística se direciona para a incorporação das inovações organizacionais na produção e pela busca de novos e mais dinâmicos mercados nos países emergentes.

Em segundo lugar, a decisão de investimento em direção ao Brasil, se vincula à definição de diretrizes de política industrial dirigidas à cadeia automotiva no âmbito das Câmaras Setoriais. O estabelecimento do Regime Automotivo e o aprofundamento do processo de abertura comercial possibilitou a entrada de outras marcas estrangeiras no país e obrigou as montadoras já aqui localizadas a investirem em novas unidades e a modernizarem as já existentes. Associada aos parâmetros de política industrial deve-se enfatizar a confiança dos investidores estrangeiros na estabilidade da economia brasileira (Plano Real) e as perspectivas que se abriram para o setor com a consolidação do Mercosul. Esses fatores provocaram o ressurgimento do mercado brasileiro como nova fronteira de expansão da economia internacional, recolocando o país nos planos de investimento das montadoras mundiais.

Quanto à redistribuição geográfica dos novos investimentos no país, verificou-se a reaglomeração espacial da indústria nas regiões sudeste e sul, em cidades médias, no polígono que vai de Belo Horizonte à Porto Alegre, localizadas nas proximidade de eixos rododiferroviários-portuários, com disponibilidade de infra-estrutura moderna e não muito afastadas do parque já instalado de autopeças. Neste espaço, a política de atração de investimentos externos, na ausência de políticas industriais nacionais de desenvolvimento industrial e regional, baseou-se em pesados incentivos fiscais e financeiros, na concessão de gastos para prover as condições físico-logísticas do empreendimento, de crédito subsidiado para o capital fixo e de giro, de isenções de

impostos e de garantias aos benefícios concedidos por estados e municípios (guerra fiscal).

Em terceiro lugar, a opção da Mercedes-Benz por Juiz de Fora obedeceu a critérios técnicos e a aspectos inerentes à política estadual/municipal de atração de investimentos externos. No que se refere aos aspectos locacionais a favor de Juiz de Fora é certo que pesou na decisão da empresa um conjunto articulado de fatores, com destaque para a localização privilegiada da cidade com relação aos mercados consumidores e fornecedores do país, a existência de sistemas rodoviário e ferroviário eficientes para o escoamento da produção e conexão com os portos do Rio de Janeiro e Vitória, as condições infra-estruturais adequadas, a disponibilidade de mão de obra qualificada e o elevado nível de qualidade de vida. Entretanto, a escolha foi influenciada pelos incentivos fiscais e financeiros, pela doação do terreno, pela concessão de gastos para as obras de infra-estrutura, pelas isenções de impostos e taxas municipais, pela redução da tarifa de água, pela possibilidade de início imediato das obras e pelas preocupações das autoridades locais com o controle da poluição ambiental. O grande interesse do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura de Juiz de Fora pela implantação do projeto Mercedes-Benz na cidade relacionavam-se, por um lado, à possibilidade de crescimento do PIB e de inserção do estado no fluxo de capital internacional e por outro lado, à tentativa de reverter o processo de estagnação econômica da cidade de forma a permitir o desenvolvimento econômico de Juiz de Fora..

Do ponto de vista da cidade receptora, outros aspectos devem ser considerados: A instalação da montadora Mercedes-Benz em Juiz de Fora, representa para a cidade, o rompimento de um ciclo de quase vinte anos de taxas reduzidas de investimentos. Entretanto, suscita questionamentos acerca da real capacidade do empreendimento conseguir alavancar o desenvolvimento econômico do município.

“Há sempre uma suposição implícita (no discurso de agentes das administrações estaduais e municipais) de que a grande empresa trará consigo sua rede de fornecedores e empresas satélites, ou alternativamente, constituirá demanda para as empresas já instaladas no estado ou município”. (Cavalcanti, Prado, p.15, 1999)

A característica de encadeamento de uma montadora, que atrai várias outras indústrias, não só no ramo de autopeças, mas também no setor de serviços, significa, em

princípio, a possibilidade de dinamizar a economia da cidade, via crescimento da produção, geração de novos empregos - diretos e indiretos -, expansão da massa salarial, ampliação da qualificação da mão de obra, geração de maiores demandas e lucros para o empresariado local e aumento da arrecadação de impostos municipais³¹. Entretanto, as perspectivas de desenvolvimento para a cidade devem ser vistas com cautela, pois os efeitos indutores derivados de grandes plantas industriais são incertos.

A indústria automobilística mundial, a partir dos anos 70, alcançou um elevado grau de automação, através da utilização de robôs em substituição à mão de obra. A empresa que se implanta em Juiz de Fora é uma fábrica enxuta, que provavelmente, não deverá ultrapassar os 1500 empregos diretos, bem como as empresas satélites, que estão se instalando na cidade à reboque da Mercedes, seguem a mesma regra de economia de mão de obra.

A Mercedes-Benz, além de agregar maior valor à produção industrial da cidade, poderá ter dificuldades em concentrar espacialmente seus próprios estímulos inter-setoriais. Apesar da existência de oportunidades de investimento geradas pelos efeitos de dispersão da empresa para trás e para frente, reforçadas pelo baixo grau de verticalização, combinado com a adoção de inovações na organização da produção, como o sistema *just in time*, que requer proximidade espacial entre a montadora e seus principais fornecedores³², a pequena escala de produção inicialmente prevista (70 mil carros/anos)³³ e a baixíssima produção realmente realizada (16 mil carros/ano)³⁴ colocam dúvidas sobre a efetiva utilização do *just in time*, uma vez que apenas 10 fornecedores de primeira linha vieram para Juiz de Fora. Este é um número reduzido, se considerarmos os 140 fornecedores brasileiros e os 54 alemães.

³¹ Segundo Relatório, 2000, no período entre 1995 e 1999 o crescimento da atividade econômica no município se traduziu via incremento da participação do município no bolo da arrecadação estadual, que saltou de 2,03% em 1995 para 3,08% em 1999. A Mercedes recolheu, em 1997, R\$ 31,3 milhões de ICMS e, em 1998, R\$ 46,2 milhões.

³² Esta proximidade espacial pode ser no próprio *site* da montadora como num raio de até 200 km a partir da planta instalada no Município de Juiz de Fora.

³³ Na Fiat, o sistema *just in time* é utilizado para uma produção em torno de 600 mil carros/ano.

³⁴ A pequena produção realizada em 1999 e projetada para o ano 2000 se deve à pouca aceitação do veículo produzido pela Mercedes pelos consumidores brasileiros, tendo em vista o alto preço. De janeiro a julho de 2000 foram vendidos 7.000 veículos Classe A no mercado interno e 2.000 no mercado externo. Atualmente 92 unidades do Classe A saem diariamente da linha de produção.

Ainda que seja compromisso da empresa envidar esforços para, na medida do possível, utilizar fornecedores sediados no Estado de Minas Gerais e, preferencialmente, no Município de Juiz de Fora, a filosofia de gestão da Mercedes segue padrões internacionais de qualidade, exigindo de seus fornecedores elevados índices de capacitação tecnológica e recursos, o que poderá gerar uma situação de exclusão para o empresariado local³⁵ e o espraiamento do desenvolvimento impulsionado pela empresa para outras cidades ou regiões³⁶. Associado a estes fatores, a prática de *global sourcing* utilizada pelas montadoras, requer cada vez mais fornecedores mundiais que adotam, quando necessário, o movimento do *follow sourcing*, o que poderá implicar uma pequena participação das empresas locais no complexo automotivo, com redução dos efeitos indutores do desenvolvimento local.

No novo referencial competitivo, o investimento em produção de autopeças no local, é uma decisão praticamente banida, o que inviabiliza a construção de um razoável pólo fabricante de autopeças na cidade. Desse modo, os impactos que ocorrerão em Juiz de Fora deverão se dar, principalmente, por conta da empresa e dos 10 fabricantes de peças e componentes que a Mercedes-Benz trouxe consigo para serem instalados no *site* da montadora, além dos reflexos, diretos e indiretos, do empreendimento automobilístico, nos setores de comércio e de serviços da cidade.

Apesar da Mercedes-Benz pertencer a um segmento líder na utilização de tecnologia de ponta, não é provável que a empresa realize grandes gastos em P&D em Juiz de Fora, pois na indústria automobilística, a planta subsidiária tem pouca autonomia de pesquisa e desenvolvimento, já que os modelos são desenvolvidos na sede central da empresa³⁷, apenas sofrendo adaptações na filial, no sentido de moldá-los às condições de mercado e das estradas brasileiras (tropicalização). Além disso, no contrato somente é estipulada a obrigação da empresa em apoiar a realização de

³⁵ Apesar do interesse da Facit em ser fornecedora da Mercedes, segundo Kirchner (2000), a empresa não tinha recursos para atender às exigências tecnológicas e de qualidade da montadora. Além disso, a única empresa da cidade tipicamente de autopeças, a Lusar Indústria e Comércio, ficou fora das negociações com a montadora.

³⁶ O desenvolvimento do pólo industrial de Rezende (RJ) poderá espraiar o desenvolvimento impulsionado pela Mercedes em direção ao estado vizinho. Bem como o processo de espraiamento poderá se dar ao longo dos eixos de transporte que ligam Juiz de Fora às cidades que concentram empresas do setor automotivo, como Betim (MG) e as cidades do Estado de São Paulo.

³⁷ A elaboração de projetos no esquema de *co-design* entre montadora e fornecedor é feito, na maioria dos casos, entre as matrizes no exterior.

convênios e intercâmbios entre instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico localizados no município e no estado com outras instituições semelhantes da Alemanha, não havendo qualquer compromisso relacionado a produção e/ou difusão de inovações e conhecimentos empresariais na cidade.

A implantação de uma montadora em uma cidade, além de permitir o crescimento da renda e do emprego, cria gargalos urbanos³⁸, aumento do custo de vida, crescimento da informalidade, ampliação do desemprego, efeitos sobre o meio ambiente e demandas de infra-estrutura industrial, residencial e de serviços sociais básicos, principalmente de saúde e educação, que vão necessitar de maiores recursos por parte do poder público, de forma a manter a qualidade de vida da cidade. Qualidade de vida que foi fundamental para a decisão locacional da Mercedes por Juiz de Fora.

A tentativa de reverter o processo de estagnação industrial da cidade e de inserir o Município de Juiz de Fora e o Estado de Minas Gerais no cenário internacional foi realizado às custas de elevados recursos públicos, que poderão comprometer as finanças municipais, e conseqüentemente, a capacidade do poder público local viabilizar os efeitos multiplicadores do projeto Mercedes-Benz e atender às demandas sociais da população.

Além da doação do terreno e das isenções de impostos e taxas municipais, por 10 anos, estado e município se responsabilizarem pela quase totalidade das obras e custos de infra-estrutura e concederem subsídios apreciáveis à empresa, ao isentarem os empréstimos para capital fixo, de giro e comercialização, com prazos de 10 anos, de correção monetária e juros. Oliveira e Duarte Filho, p. 49, 1999, referindo-se ao financiamento concedido pelo estado e município, para capital de giro, com base no percentual de 9.1% incidente sobre o faturamento da empresa³⁹, afirma que:

“dependendo do valor adicionado (sobre o qual incide o ICMS) que for gerado no Estado e no Município, a transferência de recursos para a empresa, poderá ser superior aos recursos arrecadados com o ICMS por ambas esferas de

³⁸ Excessivo adensamento populacional, poluição sonora e dos recursos naturais, problemas de trânsito, além de maiores índices de violência urbana. (Mattos, Oliveira Júnior, Bastos, 1996).

³⁹ Somente no financiamento para capital de giro, se a Mercedes faturar R\$ 1 milhão, por ano, terá crédito anual do governo de R\$ 90 mil por um período de dez anos.

governo, o que poderá gerar problemas para suas finanças e ganhos injustificáveis para a empresa⁴⁰”.

Para o poder público, não há possibilidade de que ocorra uma transferência de recursos para a empresa superior ao volume arrecadado de ICMS pelo estado e município, tendo em vista que o recurso que será repassado, mensalmente, à montadora será gerado pela própria empresa, através do ICMS recolhido na sua operação no mercado interno. Ou seja, o que o estado e município fizeram foi uma operação de triangulação⁴¹ utilizando um fundo fiscal para dar um contorno legal à operação, que isenta a empresa do pagamento de 75% do ICMS devido. *“Esse aspecto fica evidente ao se considerar o “número mágico” de, em média, 9% a 10% do faturamento.”* (Cavalcanti, Prado, p. 125, 1998)

Sem entrar no mérito desta provocação⁴², e considerando que os gastos do estado e município com a empresa foram muito superiores às isenções de ICMS, o que se verifica é que estados e municípios estão tendo prejuízos depois de atrair para seus territórios empresas multinacionais, como consequência de uma gama de incentivos e subsídios fiscais e financeiros concedidos às empresas. O Jornal Americano The New York Times denunciou os prejuízos (cerca de US\$ 300 milhões) do Estado do Alabama depois de atrair para o seu território, em 1993, a única fábrica da Mercedes-Benz nos Estados Unidos. *“Para honrar seus compromissos com a multibilionária Mercedes, o estado americano apelou para um assalto no orçamento da educação e tirou dinheiro do Fundo de Pensão Estadual”* (Meireles, Andrade, p. 111-112, 1996).

Para Compans (1999), toda estratégia de atração de empresas e investimentos externos é socialmente segregadora, pois envolve a destinação de volumosos recursos públicos para atender apenas a um tipo de usuário, as grandes empresas, em detrimento da sociedade, que vive numa situação de crise econômica e onde existem déficits sociais acumuladas a décadas. Será que *“o alto custo social desta priorização ... é compensado*

⁴⁰ O autor ressalva que para avaliar melhor esta questão seriam necessárias pesquisas sobre a origem dos componentes e o destino dos produtos.

⁴¹ Desde que seja garantido o repasse do recurso para o fundo, monta-se uma operação triangular que devolve o imposto para a empresa.

⁴² Inexiste um estudo sobre as consequências da implantação do projeto Mercedes-Benz sobre as finanças municipais.

pelo dinamismo econômico resultante da inserção (da cidade) aos fluxos econômicos globais?” (p. 112)

3- CONCLUSÃO

O que se verifica é que a decisão de atração do empreendimento Mercedes-Benz para Juiz de Fora,

“reforça o papel do investimento externo para o crescimento econômico, em virtude da reduzida capacidade de formação de poupança interna, cuja determinação se dá basicamente, pelo prolongamento, nesses anos noventa, da falência financeira do Estado erigida na década passada.” (Nojima, p. 8, 1996)

Entretanto, as políticas de desenvolvimento exógeno, geralmente não produzem processos de desenvolvimento sustentado e duradouro, pois as plantas subsidiárias têm pouca inserção no tecido produtivo local e a responsabilidade dos gestores locais na tomada de decisões estratégicas para o desenvolvimento das plantas é limitada, o que impede o nascimento e crescimento de empresas locais. Desse modo, a implantação de uma empresa numa determinada região pode proporcionar crescimento do nível de renda, produto e emprego, sem contudo ocorrer um processo de desenvolvimento econômico⁴³ (Haddad, 1996).

Cabe à região transformar o crescimento em desenvolvimento e este *“dependerá da capacidade organizacional das regiões em atrair o investimento e da presteza em reter e reinvestir o excedente gerado”* (Haddad, p.33, 1996). A capacidade de um investimento externo mobilizar recursos potenciais internos e promover derramamentos ou efeitos multiplicadores para outros setores da economia local depende de um projeto regional de desenvolvimento, sem o qual este investimento poderá colaborar muito pouco para o desenvolvimento interno, ainda que possa, no curto prazo, ampliar o emprego e a produção da região. A sociedade não deve ser uma receptora passiva das estratégias das grandes empresas e sim dispor de uma estratégia

⁴³ Além disso, os setores dinâmicos da economia mundial estão em mutação, se direcionando para a microeletrônica, engenharia genética, dentre outros e a cidade precisa definir qual será a sua participação neste novo cenário.

própria de política econômica definida pelo governo local. Vale ressaltar a necessidade de a estratégia de desenvolvimento endógeno associar-se à prática do planejamento participativo e da descentralização e democratização das instituições

As teorias de desenvolvimento regional recentes baseiam-se na endogeneidade e sustentabilidade do desenvolvimento, no sentido de que quando convergem as estratégias da grande empresa e do território os processos de desenvolvimento tendem a se reforçar. Para isto, as políticas de incentivo dos governos estaduais e municipais deveriam incorporar uma regulação que garantisse a imbricação das inversões externas com os processos de desenvolvimento endógeno, ou seja:

“a negociação dos incentivos com as empresas poderia ser feito a partir de um plano de desenvolvimento local em que estariam definidos os objetivos e as ações prioritárias das empresas e das administrações públicas”. (Barquero, p. 222, 1999).

O governo local se comprometeria a realizar as ações definidas no plano de desenvolvimento local, em função das necessidades e demandas de cada território (investimentos em infra-estrutura, melhoria dos fatores qualitativos e imateriais do desenvolvimento, criação de um clima de negócios, etc) e as empresas a criarem emprego, estimularem o surgimento e desenvolvimento de empresas locais via subcontratações de bens e serviços, difundirem as inovações e os conhecimentos entre os empresários locais, melhorarem a qualificação da mão de obra, preservarem o meio ambiente e desenvolverem mecanismos de colaboração (conexões)⁴⁴ com as instituições locais.

Somente através de um acordo de planejamento, no qual se formalizem as estratégias territoriais da grande empresa e a estratégia econômica do território, abre-se uma linha de atuação para que a grande empresa seja um fator catalisador do desenvolvimento local, ou seja, que os impulsos de crescimentos sejam transformados em estado de desenvolvimento.

⁴⁴ As organizações não mantêm apenas relações de *input* e *output* com o território, mas também de interdependências não intercambiáveis (aprendizagem, conhecimento, informação). (Storper, 1999)

Na ausência de um projeto regional de desenvolvimento econômico local⁴⁵, a verificação do potencial de desenvolvimento de Juiz de Fora, a partir da instalação do empreendimento da Mercedes-Benz, passa necessariamente pela verificação e análise da estratégia da empresa com relação ao território, ou seja: se a empresa objetiva relacionar-se com a cidade sob a forma de cooperação (criando convergências, relações e sinergias que dinamizem a economia local e ampliem a competitividade da empresa e da região) ou de exploração (usufruindo dos recursos do território para fins, unicamente, de lucro privado). Esta verificação fica como uma sugestão para futuros trabalhos de pesquisa.

⁴⁵ Não estamos considerando, neste momento, que a ação pública tenha sido incorreta, dado o surgimento da oportunidade do investimento da montadora alemã e a velocidade dos acontecimentos que acompanharam o processo de atração da empresa para a cidade.

4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, L. A. V. (1993) As Origens da Burguesia Industrial em Juiz de Fora (1858/1912). Niterói: UFF, 130p (Dissertação de Mestrado).

BARQUEIRO, A. V. (1999) Desarrollo, Redes e Innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid: Ediciones Pirámide.

CAVALCANTI, C. E. G. e PRADO, S (1998) Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. IPEA/FUNDAP. 165p.

_____ (1999) Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil: Uma síntese. In: ESTUDOS DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO. Guerra Fiscal no Brasil: três estudos de caso. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: FUNDAP, 140p.

COMPANS, R (1999) O paradigma das Global Cities. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. ANPUR. n° 1. p. 91-114, maio.

DELGADO, T (1988) O Novo Caminho Novo. Juiz de Fora: Esdeva, 181p.

GIROLETTI, D. (1976) A Industrialização e Urbanização de Juiz de Fora: 1850 a 1930. Belo Horizonte: UFMG. 132p. (Dissertação de Mestrado).

GONÇALVES, E. (1998) Possibilidades e limites para o desenvolvimento da indústria de alta tecnologia em Juiz de Fora. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR. 135p. (Dissertação de Mestrado).

GUILHERMINO, L (1997) O Futuro começa agora. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro: ano 01. 27 de julho. p. 10-13.

HADDAD, P.R. (1996) A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: A política regional na era da globalização. Brasília: IPEA, (Série Debates, n° 12).

KIRCHNER G. (2000) Entrevista com o Diretor da Área de Produção de Automóveis da Mercedes-Benz do Brasil S.A. Juiz de Fora. 11 de outubro.

MATTOS, R. S, OLIVEIRA JÚNIOR, L. B e BASTOS, S. Q. (1994) A experiência recente de industrialização na região polarizada por Juiz de Fora: o caso da Cia Paraibuna de Metais e da Siderúrgica Mendes Júnior. UFJF/NUPE. 247p. (Relatório de Pesquisa).

_____. (1996) Experiências de desenvolvimento exógeno em Juiz de Fora: Mendes Júnior, Paraibuna de Metais e agora Mercedes-Benz. UFJF/NUPE. 25p. (Texto de Discussão n° 01).

MEIRELES, A. e ANDRADE, P. (1996) Síndrome de Alabama. Revista Isto É. n° 1.406. São Paulo: 11 de setembro. p. 111-112

NOJIMA, D (1996) A Renault e seus impactos na Economia Regional. Análise Conjuntural, v.18, n 3-4. Março-abril.

OLIVEIRA, F. A. e DUARTE FILHO, F. C (1999) A Política de Incentivos Fiscais em Minas Gerais. In: ESTUDOS DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (1999) Guerra Fiscal no Brasil: três estudos de caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: FUNDAP, 140p.

PAULA, M. C. S. (1976) As vicissitudes da industrialização periférica: o caso de Juiz de Fora (1930/1970). Belo Horizonte: UFMG. 193p. (Dissertação de Mestrado).

PAULA, L. (1996) Mercedes consolida perfil de Minas Gerais na economia. Tribuna de Minas. Juiz de Fora: 21 de abril. p. 11.

PIRES, A. J. (1993) Capital agrário, investimentos e crise na cafeicultura de Juiz de Fora (1870/1930). Niterói: UFF/CEG/Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. 158p. (Dissertação de mestrado).

PIQUET, R. (1993) Reestruturação do Espaço Regional e Urbano no Brasil: o papel do Estado e dos grandes investimentos. IPPUR/UF RJ. Rio de Janeiro:77p.

PMDI (1995) Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte: 110p

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA (1996a) Cenários econômico-espaciais para a cidade de Juiz de Fora no período 1996-2000. IPPLAN. 32p.

_____. (1996b) Plano Diretor de Juiz de Fora. IPPLAN. v. I-III.

_____. (1996) Juiz de Fora: A Construção do Futuro. Dezembro.

RELATÓRIO 2000. (2000) Tribuna de Minas. Juiz de Fora: novembro. 64p

STORPER, M (1999) Las Economías Regionales como Activos Relacionales. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: Ano XIII, nº 2. p. 29-68.

SUZIGAN, W. (1987) Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 404p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (1995) Plano de Desenvolvimento Sustentado do Sudeste Mineiro. Juiz de Fora: UFJF/Centro de Pesquisas Sociais.139p.