

# NOVOS TERRITÓRIOS PRODUTIVOS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: limites e possibilidades

*Magda de Almeida Neves*  
*Antônio Carvalho Neto*

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar a instalação da fábrica da Mercedes-Benz no município de Juiz de Fora, Minas Gerais, no âmbito da discussão sobre os novos territórios produtivos do setor automotivo no Brasil. Focamos a análise numa noção de território como espaço social e institucionalmente organizado. Esses novos territórios produtivos são verdadeiros laboratórios de inovações tecnológicas, organizacionais e de flexibilização do trabalho, sendo o Brasil um dos mais privilegiados fóruns onde ocorreram tais fenômenos.

A partir dos anos 1980, o processo de reestruturação produtiva no Brasil acelerou-se, provocando efeitos dramáticos no emprego e no perfil da força de trabalho. Mesmo as categorias mais organizadas dos setores de ponta de economia perderam de 30% a 40% dos postos de trabalho (Carvalho Neto, 2001). A reestruturação impactou fortemente o setor industrial brasileiro, acarretando o fechamento de unidades industriais tradicionais, reorganizando as indústrias mais com-

petitivas e alterando também sua distribuição espacial, notadamente nas regiões metropolitanas (Ribeiro, 2000; Klink, 2001).

Nesse contexto de reestruturação em âmbito internacional, o capital financeiro buscou maior liberdade de circulação entre estados, e o mercado ampliou-se mundialmente, procurando eliminar barreiras e obter maior lucratividade através da intensificação da globalização. Castells (2000) entende a globalização como um fenômeno associado às transformações na esfera informacional, definindo-a como global-informacional, pelo fato de as atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estarem organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. Nesse contexto, Castells afirma que um novo espaço industrial se forma marcado pela capacidade organizacional e tecnológica de separar o processo produtivo em diferentes localizações, ao mesmo tempo em que reintegra sua unidade por meio das conexões em tempo real, proporcionadas pelos

avanços na telemática (Castells, 2000, p. 412).

A globalização promove novas regras de competitividade, estabelecendo dinâmicas que tanto incluem quanto excluem regiões e localidades. A inserção das empresas nas redes de comércio é marcada por acirrada competitividade, o que as tem obrigado a uma reestruturação produtiva, ao mesmo tempo organizacional e tecnológica. Em geral, as estratégias empresariais têm como metas a redução de custos, através de processos de automação, práticas flexíveis de trabalho e transferência de unidades produtivas para regiões geográficas com menores custos operacionais.

Nesse sentido, as cidades também sofrem os impactos da globalização e da reestruturação produtiva. As mudanças ainda são recentes para se fazer uma análise conclusiva, mas é provável que certos empreendimentos com maior exigência tecnológica tendam a se concentrar nas regiões metropolitanas. Isto se deve ao fato de elas proporcionarem maior produção e circulação de conhecimento científico, além de melhor infra-estrutura e maior qualificação da mão-de-obra, clássicos elementos na formação de distritos industriais.

Por outro lado, as grandes metrópoles, em especial nos países mais pobres como o Brasil, trazem problemas graves para a instalação de novos empreendimentos de porte. Gargalos na infra-estrutura de transporte e as conseqüências negativas no planejamento logístico, além de altos custos imobiliários e de construção civil, aliados aos custos da violência, dentre outros, tornam os investimentos privados mais difíceis, provocando, em certa medida, uma desconcentração produtiva em direção às cidades de porte médio.

Essas cidades médias e até mesmo de menor porte podem se tornar atrativas ao capital, devido à melhor qualidade ambiental, menores índices de violência, além dos menores preços da terra e da mão-de-obra. Importa também o fato de algumas cidades médias possuírem boa malha viária, proximidade dos grandes centros consumidores, além de terem se tornado especializadas em determinados produtos industriais, o que lhes propicia vantagens comparativas (Neves; Pedrosa, 2004).

No entanto, a metrópole não perde sua centralidade nesse processo. A reestruturação produtiva aciona tanto um processo de concentração como de desconcentração, à medida que setores da economia são afetados de forma diferenciada, alguns optando pelas metrópoles outros pelas cidades médias (Amorim Filho; Serra, 2003, p. 23).

Segundo Sassen (1998), a estrutura social urbana é afetada pela globalização, que cria novos padrões de desigualdade social no interior das cidades. No entanto, para essa autora, o espaço local não perdeu sua importância com o avanço das tecnologias de informação e de comunicação, pois, com a dispersão das atividades econômicas, as cidades adquiriram novas formas de composição do capital e de centralização territorial, associadas aos novos arranjos de gerenciamento e comando operacional dessas atividades em escala planetária. Esse comando ocorre especialmente nas metrópoles.

As necessidades das cidades de se promoverem como locais atrativos para a fixação de recursos (investimentos, emprego, equipamentos) levam o poder local a construir espaços de atuação não apenas em âmbito nacional, mas também internacional.

As cidades da era fordista obedeciam a uma lógica hierárquica piramidal, cujo topo do poder concentrava-se no Estado-nação (Veltz, 2001). Embora essa estrutura ainda fosse mantida na década de 1990, já havia demonstrações de que o Estado-nação se encontrava com seu poder decisório enfraquecido, o que abria possibilidades para certo grau de autonomia das cidades na condução de suas políticas. As demonstrações desse fenômeno foram evidenciadas por vários fatores: pela intensificação da livre circulação do capital, seja na esfera produtiva, comercial e (ou) financeira, sem maiores obstáculos estatais; pelo elevado poder das empresas transnacionais, que negociam acordos com as cidades onde pretendem instalar-se, com ou sem a aquiescência do Estado-nação; e pela disputa entre as cidades por empreendimentos externos, diante da volatilidade do capital. Para Veltz (2001, p. 144), embora os Estados nacionais

permaneçam como os vetores de recursos vitais para a economia, mediante sua atuação na área de infra-estrutura e políticas sociais, essa estrutura piramidal tem sido alterada em benefício da organização da economia em redes.

As cidades organizadas em redes têm os laços com seus *interlands* – suas consortes regionais e mesmo nacionais – relativamente reduzidos diante das crescentes relações que são estabelecidas internacionalmente (Castells, 2000; Veltz, 2000, p. 141). As redes operam para além do território e também em seu interior, na medida em que o processo produtivo deixa o chão da fábrica e se espalha pelo território urbano, através de um complexo de pequenos empreendimentos interdependentes de um mesmo processo de produção, que se integram de forma flexível em um trabalho difuso e coletivo. O espaço industrial, além das atividades essenciais do processo produtivo, engloba também uma rede de fluxos de atividades relacionados aos serviços, informações, P&D, capitais, fornecedores e distribuidores, que, frequentemente utilizados na forma terceirizada, provocam um aumento da terceirização.

Nesse contexto, governos locais e regionais estariam se mostrando surpreendentemente ágeis na condução de um conjunto de políticas que anteriormente eram reservadas ao Estado-nação. Um número crescente de cidades vem desenvolvendo políticas de atração de empresas e de geração de renda e emprego. O discurso “pró-cidade” das organizações multilaterais e bilaterais vem se convertendo em projetos e programas concretos, objetivando o desenvolvimento local. Esse protagonismo do poder local no processo de reestruturação produtiva e territorial vem sendo crescentemente analisado em termos de um chamado “novo regionalismo” (Klink, 2001). A teoria do novo regionalismo tem duas vertentes, a saber:

- A vertente globalista, com suas quatro variações representadas: pela Escola *New Urban Politics*; pela ênfase na competição entre as cidades e regiões européias; pelo foco nas redes de cidades e regiões conectadas entre si numa sociedade global baseada no fluxo de informações; pela li-

teratura que proclama o surgimento de uma ordem internacional sem fronteiras nacionais, com o esgotamento das políticas de regulação macroeconômica.

- A vertente regionalista, que ressalta a importância de uma combinação de fatores tangíveis e intangíveis, relacionados com a interação de empresas, sociedade civil, trabalhadores e governos locais, que não pode ser substituída de imediato através das estratégias locais das empresas (reforça o conceito de governança entre os *stakeholders* locais) e que enfatiza um ambiente cultural e sociológico de coesão social e comprometimento, baseado em redes de confiança e cooperação, não meramente como produto, mas como condição para o sucesso das regiões.

A vertente regionalista privilegia claramente a noção de capital social, imbricada nessas redes de confiança e cooperação. Putnam (2002), ao estudar a Terceira Itália, região de grande tradição política e de desenvolvimento econômico, arrola duas possibilidades para a compreensão do conceito de capital social: a modernidade econômica da região e a comunidade cívica, essa última entendida como participação cívica e solidariedade social. Para Putnam, dadas essas condições, verifica-se estreita correlação entre o poder público regional e a vida associativa dos diferentes atores sociais locais.

Entretanto Locke (2001), apontando estudos no Nordeste do Brasil e no Sul da Itália, salienta que, mesmo em sociedades com histórico de subdesenvolvimento e baixo capital social, esse último pode ser construído a partir de novos arranjos entre os atores sociais locais.

Objeto de nosso estudo, a Mercedes-Benz trouxe parte de sua cadeia produtiva para uma cidade de porte médio, Juiz de Fora. Sua vinda foi fruto de forte articulação entre o estado de Minas Gerais e a prefeitura local. Historicamente, Juiz de Fora se caracterizava como pólo de produção têxtil. No entanto, com a reestruturação produtiva e as políticas de abertura de mercado, o parque têxtil sofreu forte desindustrialização, levando o mu-

nicípio a uma retração econômica. Depois de várias tentativas de investimento na formação de um distrito industrial, que não obtiveram êxito, a vinda da Mercedes para o município apresentava-se como grande oportunidade para o desenvolvimento local.

Tanto os poderes local e regional quanto o empresariado do município saudaram a instalação da fábrica em 1999 com um entusiasmo que deixava transparecer o velho mito da grande empresa vertical fordista, capaz por si só de alavancar o desenvolvimento de toda uma região. Entretanto, os fatos vêm demonstrando que a história da Mercedes Benz em Juiz de Fora não tem conseguido o sucesso esperado. Avaliar concretamente seus efeitos multiplicadores na economia local constitui-se em objeto de estudo extremamente complexo.

Ao estabelecer suas políticas, o poder local precisa levar em conta o potencial de geração de emprego e renda não só das maiores empresas a serem atraídas, mas também dos fornecedores que poderão vir com as mesmas (Humphrey; Lecler; Salerno, 2000). Quando da implantação da Mercedes em Juiz de Fora, o setor automotivo já apresentava uma outra configuração, muito mais poupadora de mão de obra, com empresas muito automatizadas, muito mais horizontalizadas, integrantes de cadeias produtivas já existentes, portanto, com menor capacidade de geração de empregos diretos e indiretos.

A última grande empresa do setor automotivo com as características fordistas a se instalar no Brasil foi a Fiat. Até meados da década de 1970, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) apresentava uma especialização produtiva nas indústrias de bens não duráveis de consumo – têxtil e alimentícia, e na de metal-mecânica e de minerais não-metálicos (Neves, 1995; Diniz, 2000). A cidade de Contagem, pertencente à RMBH, agregava o maior pólo industrial da região. No início dos anos 1970, a Fiat Automóveis se instalou em Betim, outra cidade próxima, também pertencente à RMBH, alterando significativamente o perfil da indústria local. A relação da grande fábrica da Fiat com o espaço econômico global ampliou e modernizou a matriz industrial da RMBH. Ao mesmo tempo, a empresa passou a articular novos

setores industriais e de serviços no seu entorno, com uma concepção levada a cabo de estabelecer boa parte de sua cadeia de fornecedores no seu entorno. Essa região de Betim polarizou e ampliou sua inserção no espaço econômico nacional, modificando a economia mineira. Naquele momento, os grupos industriais locais e internacionais buscavam, de maneira geral, uma nova perspectiva de inserção na economia global a partir da realidade regional e local (Piquet, 1996; Neves, 1998).

O grande impacto que a Fiat produziu na economia mineira favoreceu uma visão extremamente otimista quanto ao papel da Mercedes-Benz em Juiz de Fora. A decepção que se seguiu foi tanto maior quanto maiores foram as expectativas geradas, baseadas numa experiência que não estava dada a acontecer novamente, devido à nova lógica produtiva do setor automotivo e da própria economia internacional, poupadora de mão-de-obra e com alto investimento tecnológico.

## AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO DE MINAS GERAIS, A EMPRESA E O PODER LOCAL

Desde 1994, o setor automotivo brasileiro tornou-se um dos mais importantes alvos dos investimentos estrangeiros no plano internacional, como apontam vários autores (Humphrey; Lecler; Salerno, 2000; Arbix, 2001; Carvalho Neto, 2001a).

As cidades têm competido entre si para atrair esses investimentos, iniciando uma disputa generalizada que envolve isenções fiscais, crédito fácil, doações de terrenos, empréstimos subsidiados e obras de infra-estrutura, participando do que se convencionou chamar de guerra fiscal, praticada também pelos estados brasileiros.

A pedra angular na política de atração de empresas tem sido, via de regra, um generoso contrato de isenções fiscais e financiamentos do investimento privado com recursos públicos, como enfatizam Rodríguez-Pose e Arbix (2000) e Arbix (2001). Qualquer tentativa de adotar uma política diferenciada pode ser punida com a perda de capital produtivo, impostos e geração de emprego e

renda para outra comunidade, como aconteceu com a transferência da nova planta da Ford do estado do Rio Grande do Sul para o estado da Bahia.

A maior parte das novas fábricas está sendo construída fora do estado de São Paulo. Arbix (2001) destaca como motivos freqüentemente apontados como responsáveis pelas decisões de alocação dos novos investimentos o custo mais baixo da mão de obra e de infra-estrutura nas regiões distantes daquele Estado, e também as pressões dos atuantes e organizados sindicatos paulistas.

É certo que as montadoras estão fazendo experiências em *greenfields* sindicais, mas o que mais conta nas decisões são os incentivos ofertados pelos governos, e não se o sindicato é mais ou menos combativo. Rodríguez-Pose e Arbix (2000), citando pesquisa realizada pela CNI (Confederação Nacional das Indústrias), mostram que os incentivos fiscais concedidos às montadoras foram mais importantes do que os custos com salários e do que a existência de sindicatos atuantes para que elas resolvessem instalar novas plantas em outros estados brasileiros. Também no caso da pesquisa que norteou este artigo, o conjunto dos gerentes entrevistados (de nível operacional até o topo da cadeia hierárquica) afirmou que a existência de um sindicato não tão organizado e atuante como o do ABC paulista não pesou significativamente na decisão da Mercedes-Benz em instalar-se em Minas Gerais.

De toda forma, com exceção do estado de São Paulo, em todo o Brasil governos locais e comunidades, via de regra, não têm outra alternativa senão a de oferecer todos os tipos de concessões para atrair atividade econômica (em termos de flexibilização do arcabouço de regulação, isenções tributárias ou até investimentos diretos do próprio governo local). Como aponta Klink (2001), os autores da vertente globalista salientam essa falta de alternativa para o poder regional e local. Como veremos adiante, isso também se verificou na pesquisa realizada em Juiz de Fora.

A outra vertente de autores regionalistas enfatiza a necessidade de o poder local desenvolver redes interinstitucionais de cooperação entre

os *stakeholders* locais, quais sejam os sindicatos, os governos locais, as associações empresariais e outras organizações não governamentais da sociedade civil organizada. A participação conjunta dos *stakeholders* locais no processo de tomada de decisão deve obedecer ao conjunto dos diversos interesses, muitas vezes não necessariamente convergentes. Encontrar esse delicado e necessário equilíbrio certamente não é tarefa fácil.

Como mostram estudos de Rodríguez-Pose e Arbix (2000), Daniel (2001), Carvalho Neto (2001a), Arbix (2001) e Klink (2001), um dos raros exemplos brasileiros de desenvolvimento dessa perspectiva regionalista, onde essas necessárias redes de cooperação estão sendo fortalecidas, objetivando fugir da subordinação incondicional a tal quadro, seria a região do ABCD paulista, cujos exemplos são a Câmara Regional do Grande ABC, o Fórum da Cidadania do Grande ABC e o Consórcio Intermunicipal.

Em Juiz de Fora, a rede de cooperação entre os *stakeholders* é praticamente inexistente. A pesquisa evidenciou que o poder local e a comunidade supervalorizaram o papel da empresa na geração de emprego e renda. Pode-se perceber que a visão existente parece permanecer prisioneira do mito fordista da grande empresa empregadora de mão de obra, com enorme potencial "alavancador" da economia.

De acordo com a vertente globalista, tanto o estado de Minas Gerais quanto o poder local de Juiz de Fora ofereceram todo tipo de concessões à Mercedes-Benz, as quais detalhamos a seguir:

- Financiamentos e manutenção do fluxo financeiro dos recursos por 10 anos;
- Financiamento para capital de giro e para investimento fixo;
- Financiamento de R\$1.080,00 (mil e oitenta reais) por veículo, atualizado pelo IGP-M, no caso dos financiamentos virem a ser comprometidos;
- Benfeitorias para a construção da fábrica;
- Garantia de manutenção das benfeitorias;
- Garantia de execução das obras de extensão do gasoduto;
- Instalação de cabos de fibra ótica e terminais telefônicos;

- Viabilização da EADI (Estação Aduaneira Interior, o “porto seco”).

De acordo com Borja e Castells, (*apud* Klink, 2001, p. 33), que salientam a necessidade de uma “competitividade urbana”, cabe ao poder local reduzir o risco das empresas. Exatamente nesse sentido caminharam as obrigações do município de Juiz de Fora em relação à Mercedes-Benz, como se pode observar:

- Financiamento para capital de giro;
- Manutenção de isenção municipal de tributos durante um período de 10 anos;
- Doação de um terreno de cerca de 2.800.000 m<sup>2</sup>;
- Construção de acessos viários da rodovia BR 040 para a área da fábrica;
- Construção do pátio de estacionamento e de uma pista de testes;
- Urbanização das margens do Rio Paraibuna;
- Implantação e manutenção de um ramal ferroviário;
- Controle da poluição ambiental e do uso e ocupação do solo;
- Garantia de que, num raio de 9 km, não poderiam existir indústrias que afetassem o processo de pintura dos veículos produzidos pela Mercedes-Benz.

As obrigações da Mercedes-Benz foram:

- Realizar investimentos fixos de, no mínimo, R\$400 milhões de reais;
- Gerar 1.500 empregos diretos num prazo de 24 meses;
- Utilizar preferencialmente mão de obra local;
- Realizar todas as importações de automóveis por meio de uma estação aduaneira, o “porto seco”, localizado em Juiz de Fora;
- Empreender esforços para se utilizar de fornecedores e prestadores de serviços sediados em Minas Gerais, preferencialmente em Juiz de Fora;
- Pagar os financiamentos após 10 anos, ou seja, a partir do 121º mês;
- A Mercedes-Benz não pagar juros nem atualização monetária sobre o valor financiado.

No caso de a montadora encerrar suas atividades antes de decorrido o prazo de 20 anos, ela se sujeitará a: pagar ao estado e ao município US\$ 20 milhões; pagar as parcelas dos financiamentos pre-

vistos no contrato, que não tenham sido quitadas, sem acréscimo.

Esses generosos incentivos foram determinantes na decisão da Mercedes de se instalar em Juiz de Fora, e não nas cidades concorrentes de Campinas (São Paulo) e Florianópolis (Santa Catarina).

A pesquisa em Juiz de Fora confirmou os achados do estudo clássico de Marshall acerca dos três motivos para o surgimento de uma aglomeração econômica: mão-de-obra qualificada, proximidade do mercado consumidor e forte articulação entre produtores e fornecedores. A cidade de Juiz de Fora possui mão-de-obra abundante, de baixo custo e com bom nível de escolaridade. A própria empresa organizou cursos de qualificação para 2.500 trabalhadores nascidos na região. A Mercedes-Benz também qualificou 212 “multiplicadores” em cursos na Alemanha.

Outros fatores locais de atração industrial também contribuíram para a instalação da Mercedes-Benz no município: Juiz de Fora já possuía dois grandes distritos industriais, onde estão instaladas empresas de porte médio e grande; a cidade está situada no triângulo BH-SP-RJ, e possui uma significativa rede de rodovias e ferrovias (atendendo, portanto, ao segundo motivo apontado por Marshall para a constituição de aglomerados econômicos); o “porto seco” criado oferece agilidade e redução de custos para os clientes; a cidade também possui boa infra-estrutura em energia elétrica, gás natural e telecomunicações.

Além desses fatores, Juiz de Fora se caracteriza como um *greenfield* sindical, com pouca tradição de luta. O sindicalismo local, ligado historicamente às indústrias tradicionais, sofreu forte impacto com as transformações econômicas da região, especialmente as vividas pelo setor têxtil.

Como terceiro motivo apontado por Marshall para a constituição de aglomerados econômicos, considera-se a grande densidade de redes entre os diferentes produtores e fornecedores. A Mercedes-Benz utiliza quatro centros de consolidação: um na Alemanha, construído especialmente para atender à planta de Juiz de Fora; o segundo abrange as empresas fornecedoras localizadas em São Bernardo

do Campo (SP), Paraná e Rio Grande do Sul; o terceiro abrange as empresas fornecedoras em Minas Gerais e na cidade de Campinas; por último, há um centro responsável pelos componentes fornecidos pelas empresas instaladas na planta (Neves; Oliveira; Brandão, 2002).

### **OS IMPACTOS DA INSTALAÇÃO DA FÁBRICA DA MERCEDES-BENZ NO MERCADO DE TRABALHO DE JUIZ DE FORA**

Em 2001, a Mercedes tinha 1.560 trabalhadores empregados diretamente, dos quais 12% eram mulheres. Em agosto de 2005, a empresa contava com 1.113 trabalhadores, dos quais 15% eram mulheres (946 homens e 167 mulheres). Os trabalhadores têm um acordo de garantia de emprego estabelecido entre o sindicato dos metalúrgicos e a empresa até fevereiro de 2006. Depois disso, a empresa poderá fazer eventuais ajustes no quadro de pessoal, para adequar a mão-de-obra ao nível de produção. Portanto, o número inicialmente pactuado entre o governo de Minas e a empresa caiu cerca de 30%, e poderá cair ainda mais se permanecer o atual quadro negativo de vendas. Esta situação dependerá da permanência da Mercedes em Juiz de Fora, pois o futuro da empresa é incerto, uma vez que a linha de evolução do modelo “Classe A” foi desativada em agosto de 2005. A fábrica foi projetada para produzir 70.000 carros por ano, mas nunca conseguiu ocupar a capacidade instalada, sendo que, em 2004, produziu apenas 5.000 unidades do modelo “Classe A”.

No entanto, a partir da crise de mercado vivida pelo modelo “Classe A”, o grupo controlador da montadora, a Daimler-Chrysler, decidiu produzir novamente em Juiz de Fora o modelo “Classe C”, mais luxuoso, destinado à exportação. O modelo Classe C já tinha sido produzido em Juiz de Fora pelo sistema *CKD – Completed Knocked Down* – “completamente desmontado”, mas agora a montadora está remodelando a linha de montagem para produção no Brasil.

No segundo semestre de 2005, a fábrica pas-

sou por um período de transição. Uma parte dos trabalhadores recebeu treinamento para a produção do modelo “Classe C”, enquanto outro grupo de operários preparava a remodelação da linha de montagem. Um terceiro grupo de 300 trabalhadores ficou em férias coletivas.

A escolaridade da força de trabalho empregada aumentou nos últimos anos: no início da implantação, havia 14% com o primeiro grau completo e, em 2005, esse percentual caiu para 4%. No mesmo período, ocorreu um aumento de trabalhadores com nível universitário, que passou de 20% para 37% em 2005. A maioria dos empregados tem segundo grau (cerca de 60%).

Em 2005, o perfil atual dos trabalhadores da Mercedes em Juiz de Fora mostra que há incidência maior de empregados com idade entre 31 e 40 anos (44,83%). As faixas de 20 a 30 anos e a de 41 a 50 anos representam cerca de 22% dos trabalhadores cada uma. Esses dados chamam a atenção, pois mostram a presença majoritária de trabalhadores mais maduros, em contraposição à literatura que trata dos efeitos da reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho, que aponta para a contratação de trabalhadores mais jovens. Essa configuração também foi encontrada em pesquisa realizada na Usiminas, grande siderúrgica mineira (Souza; Carvalho Neto, 2005). Isso pode ser explicado pelo fato de os dois setores, o automotivo e o siderúrgico, necessitarem de competências e experiências mais difíceis de serem encontradas em trabalhadores mais jovens.

Outro fator que chama a atenção é que, desde a implantação até 2005, praticamente não ocorreu rotatividade da mão-de-obra, pois, nesses seis anos de existência, cerca de 80% dos empregados permaneceram na empresa.

Quanto aos impactos no mercado de trabalho da cidade de Juiz de Fora, tomamos como base os dados agregados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e do CAGED (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), quanto à escolaridade e renda. A Mercedes está classificada no subsetor da indústria denominado “Indústria do Material

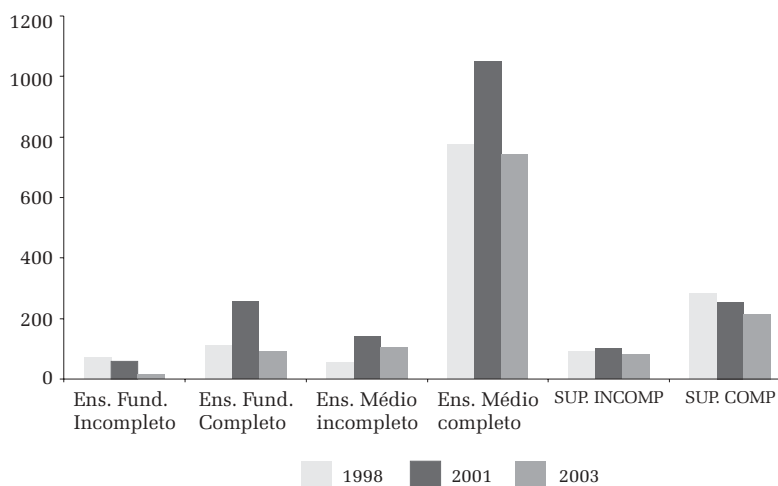
de Transporte”. Os Gráficos postos a seguir apresentam a comparação em três anos distintos, para os trabalhadores do mercado formal de trabalho, ou seja, com carteira assinada:

- 1998, quando a fábrica começou a ser construída, movimentando o setor de construção civil, o comércio e o setor de serviços locais;
- 2001, quando a fábrica atingiu o máximo de sua produção (ainda que muito longe da capacidade máxima projetada), com os fornecedores da cadeia produtiva da Mercedes no mercado de trabalho local, trabalhando em bom ritmo;
- 2003, quando a fábrica já apresentava claros sinais de crise continuada na produção, com forte diminuição na atividade de fornecedores, cujas fábricas estavam instaladas no parque industrial contíguo à Mercedes. Algumas dessas fábricas de fornecedores, responsáveis por 200 a 300 empregos, fecharam a partir de 2002-2003, devido à queda acentuada na produção da Mercedes.

O eixo vertical dos gráficos apresenta o número de trabalhadores do mercado formal de trabalho.

O Gráfico 1 mostra como a instalação da fábrica da Mercedes na cidade provocou um crescimento significativo no número de trabalhadores com ensino médio completo, no subsetor da indústria denominado “Indústria do Material de Transporte” (onde se situam a empresa e os fornecedores), em

Gráfico 1  
Escolaridade - Indústria do material de transporte - Juiz de Fora / MG

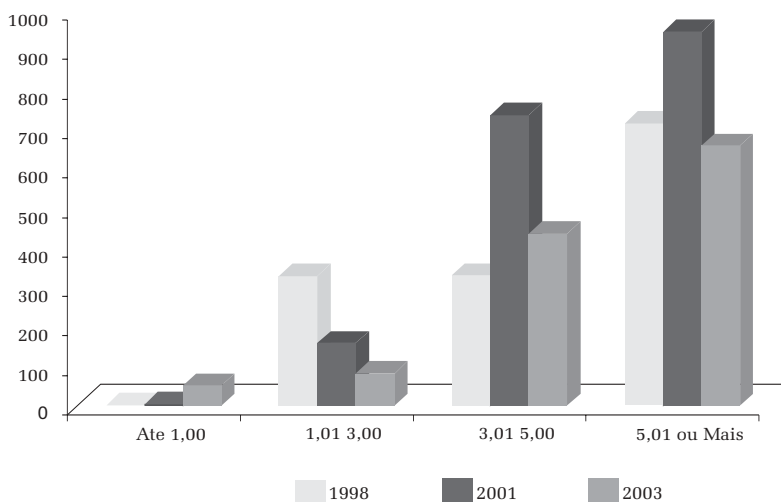


Fonte: RAIS/CAGED MTE

2001, o que corrobora a literatura que aponta o maior ingresso no novo quadro de reestruturação produtiva, de trabalhadores com maior escolaridade, especialmente com o segundo grau completo. No entanto, em 2003, a crise repercutiu na queda da escolaridade, com o desemprego aumentando significativamente nos fornecedores e mais ligeiramente na própria Mercedes.

Quanto à renda, o Gráfico 2 mostra como a

Gráfico 2  
Rendimento em faixas de salário mínimo - Juiz de Fora / MG  
INDÚSTRIA DO MATERIAL DE TRANSPORTE



Fonte: RAIS/CAGED MTE

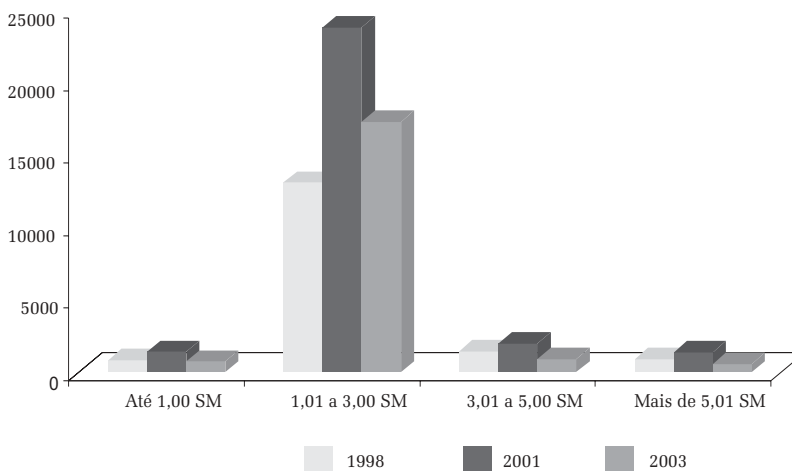


Mercedes elevou a renda dos trabalhadores do subsetor da indústria denominado “Indústria do Material de Transporte”, dentro do qual a empresa e seus fornecedores estão situados, em 2001, quando operava no seu melhor momento. Novamente, a crise afetou a Mercedes e ainda mais drasticamente seus fornecedores diretos, instalados ao lado de sua planta em Juiz de Fora, o que provocou a queda da renda em 2003, mais do que em 1998, para os salários superiores a cinco salários mínimos.

A instalação da Mercedes causou impacto positivo também nos setores de comércio e de serviço locais, como se pode ver pelos Gráficos 3 e 4. O comportamento desses dois setores, tradicionalmente os maiores empregadores de mão-de-obra, principalmente a partir da reestruturação produtiva, foi bastante similar no período pesquisado, como mostram os dois Gráficos.

Quando a Mercedes e seus fornecedores estavam operando na melhor capacidade que alcançaram (2001), a renda sobe significativamente, refletindo o impacto dessa massa salarial gerada no comércio e nos serviços da cidade, principalmente na faixa de 1 a 3 salários mínimos, a que agrega maior número de trabalhadores com carteira assinada nesses dois setores, onde tradicionalmente a informalidade é bem maior que na indústria, e os salários são significativamente menores.

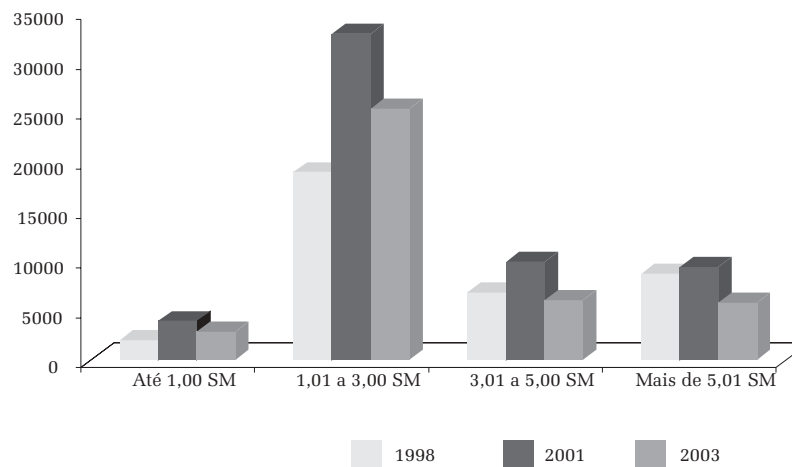
**Gráfico 3**  
Rendimento em faixas de salário mínimo - Juiz de Fora / MG  
COMÉRCIO VAREJISTA



Fonte: RAIS/CAGED MTE

Há, ainda, que se considerar fatores macroeconômicos na análise do impacto da Mercedes no mercado de trabalho local. Os anos de 2001 a 2003 foram muito recessivos para a economia brasileira em geral, e o estado de Minas Gerais não foi uma exceção. Em 2003, por exemplo, o PIB – Produto Interno Bruto – do País praticamente não cresceu, ficando próximo de zero, em consequência de efeitos negativos, como o do “apagão” e o da

**Gráfico 4**  
Rendimento em faixas de salário mínimo - Juiz de Fora / MG  
SERVIÇOS



Fonte: RAIS/CAGED MTE

escassez de energia elétrica em 2001.

Um dos atores sociais importantes, quando se discutem impactos sobre o mercado de trabalho, é o sindicato dos trabalhadores. Desde a crise do fordismo, o sindicalismo vem enfrentando enormes dificuldades, devido não só ao desemprego, mas também ao surgimento de um novo coletivo de trabalhadores mais fragmentado, mais heterogêneo, mais sujeito à precarização, devido aos múltiplos vínculos contratuais e à composição relativa a gênero, qualificação e idade, que se constituiu ao longo das novas cadeias produtivas e modificou as relações de trabalho, trazendo complexos desafios para a ação sindical. No entanto, os sindicatos continuam sendo atores sociais centrais nas redes de instituições locais em muitos países, e atualmente alguns deles estão re-emergindo como organizações vitais e importantes, exatamente por estarem reconstruindo seus elos com os *stakeholders* locais em suas comunidades, numa perspectiva de “sindicato-cidadão”, conforme indicam vários estudos. (OIT, 1997; Carvalho Neto, 2001; Safford; Locke, 2001)

A implantação da fábrica da Mercedes-Benz em Juiz de Fora seguiu as mesmas características apontadas pelo trabalho de Martin e Veiga (2002): além desses novos investimentos no setor automotivo, no plano internacional, terem sido, via de regra, beneficiados por incentivos fiscais, eles tendem a se localizar em regiões que, embora com considerável tradição industrial, não tenham experiência no setor automotivo. Alguns gerentes entrevistados também não deixaram de levar em conta a possibilidade de se estabelecerem relações de trabalho “mais amenas”, se comparadas às do ABC paulista, embora enfatizassem não ser esse o fator determinante para a instalação da Mercedes na região.

A gerência da Mercedes procura estabelecer formas de diálogo com o sindicato, causando, inclusive, impacto positivo nas conservadoras relações de trabalho locais. Dirigentes sindicais entrevistados tanto em 2001 quanto em 2005 reconhecem essa contribuição positiva da Mercedes, pois a relação com muitas empresas da região é permeada

por impasses (Carvalho Neto, 2002).

Neste momento de aguda crise da empresa, com o insucesso do modelo “Classe A”, houve um intenso processo de negociação com o sindicato, no sentido do não fechamento da montadora e da preservação dos empregos, o que está garantido até pelo menos fevereiro de 2006, e é reportado como um sucesso pelo próprio sindicato.

Por outro lado, mesmo que tenha havido impacto positivo na renda, no mercado de trabalho local, ele não se deveu a salários sequer próximos aos pagos pelas montadoras do ABC paulista, e sim aos baixos salários praticados na cidade. Como lembram Humphrey e Salerno (2000) e Havas (2000), as montadoras estão usando as oportunidades permitidas pelos investimentos nos *greenfields*, onde os sindicatos são inexistentes ou muito fracos, bem como o impulso proporcionado pelo medo do desemprego em países como Brasil, China, Tailândia, República Checa e Hungria, para estabelecer suas novas plantas produtivas com produtividade e qualidade no nível de países altamente industrializados e baixo custo do trabalho.

## CONCLUSÃO

Como em todos os outros estados brasileiros que receberam novas plantas automotivas, os incentivos fiscais e as generosas concessões do estado de Minas Gerais e do poder local em Juiz de Fora não fugiram à regra. Embora esses incentivos tenham sido o fator que mais pesou na decisão da Mercedes-Benz em instalar sua nova planta em Juiz de Fora, como ressalta a literatura, outros fatores locais apontados na bibliografia, discutidos no decorrer deste artigo, também pesaram nessa decisão. Os gerentes entrevistados não deram muita importância ao fato de a região ser um *greenfield* sindical, embora tivessem ressaltado a importância do baixo custo da mão-de-obra, o que ficou evidenciado na política salarial da montadora.

Como foi visto, os efeitos positivos observados nos dados relativos à escolaridade e à renda, apresentados anteriormente, ocorridos quan-

do a Mercedes e seus fornecedores alcançaram seu melhor momento, foram minorados ou até revertidos (conforme a faixa salarial e a faixa de escolaridade) com a crise de mercado da montadora. As expectativas em relação à criação de empregos e à geração de negócios na cidade foram frustradas. De acordo com diferentes atores sociais entrevistados (trabalhadores, empresariado local e poder público), a expectativa era muito maior, e a frustração que se seguiu ficou ainda maior a partir da crise da montadora.

A direção da empresa alega que, antes da crise, houve geração de emprego conforme o estabelecido no contrato, que as melhorias na cidade são visíveis, mas que as expectativas da sociedade supervalorizaram então o papel da empresa no desenvolvimento local. Certamente, avaliar concretamente os efeitos multiplicadores na economia local causados por esse tipo de empresa, ainda mais nessa nova configuração empresarial de alto valor agregado, poupadora de mão-de-obra, constitui-se em objeto de estudo extremamente complexo, ainda mais quando se constata que a comunidade local manteve-se prisioneira do mito fordista da grande empresa empregadora de mão-de-obra abundante, como foi o caso da instalação da Fiat em Minas Gerais nos anos 1970.

Diante do complexo quadro atual – em que o capital produtivo aumentou muito seu poder de mobilidade geográfica –, mesmo grandes corporações, como é o caso da Mercedes-Benz, estão sujeitas a um ambiente de mercado extremamente instável, o que acarreta enormes desafios para o poder local. Para se ter expectativa de sucesso nas políticas públicas de atratividade de capital produtivo que produzam um impacto positivo no emprego e na renda da comunidade, estabelecer uma boa governança é essencial para o poder local.

A nova lógica de re-territorialização da indústria automotiva no plano internacional é decorrente de um cenário onde a competição exacerbou-se, e as crises de mercado são cada vez mais frequentes. A complexidade nas relações entre as montadoras é enorme, a partir das inúmeras parti-

cipações acionárias cruzadas, o que torna difícil alcançar o necessário equilíbrio entre cooperação e competição.

Nesse cenário internacional, a estratégia do grupo Daimler-Chrysler, que controla a Mercedes-Benz, foi condicionada pela focalização na produção de modelos de luxo. O grupo vem perdendo mercado na Europa e especialmente nos Estados Unidos, esse último um mercado decisivo na disputa global. A opção da Mercedes de entrar na disputa pelo mercado brasileiro no segmento do modelo “Classe A” mostrou-se equivocada. O referido modelo não teve sucesso num mercado de carros “populares” ao qual os concorrentes sempre apresentaram veículos de custo muito menor, ainda que com menor qualidade. Como colocado anteriormente, a Mercedes retomou a produção de veículos de luxo em Minas Gerais, com o modelo “Classe C”. Se essa retomada obterá sucesso ainda é cedo para se avaliar.

(Recebido para publicação em fevereiro 2006)

(Aceito em março de 2006)

## REFERÊNCIAS

AMORIM Filho, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T.A.; SERRA, R.V. (Orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro, IPEA, 2003.

ARBIX, Glauco. Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo; MARTIN, Scott (Orgs.). *Competitividade e desenvolvimento. Atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001.

CARVALHO NETO, Antônio. *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio*: um estudo em quatro setores dinâmicos da economia. Belo Horizonte: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Comprometimento negociado entre metalúrgicos e Montadoras do ABC: da gestão das inovações organizacionais a investimentos de bilhões de dólares nas velhas fábricas. In: ENCONTRO DA ANPAD, GRT, 26. *Anais ....* Campinas 2001a. CD-Rom.

\_\_\_\_\_. Três olhares sobre as relações de trabalho na Mercedes-Benz: a empresa, o sindicato e os trabalhadores. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.) *Indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, so-

- cidade e cultura. In: \_\_\_\_\_. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. v.1.
- DANIEL, Celso. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. In: GUIMARAES, Nadya Araújo; MARTIN, Scott (Orgs.) *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: SENAC, 2001.
- HAVAS, Attila. Changing patterns of inter- and intra-regional division of labour: Central Europe's Long and Winding Road. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mário Sérgio (Orgs.). *Global strategies and local realities: the auto industry in emerging markets*. London: MacMillan Press, 2000.
- HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mário Sérgio (Orgs.). *Global strategies and local realities: the auto industry in emerging markets*. London: MacMillan Press, 2000.
- \_\_\_\_\_; SALERNO, Mário Sérgio. Globalisation and Assembler-Supplier Relations: Brazil and India. In: HUMPHREY, John; LECLER, Yveline; SALERNO, Mário Sérgio (Orgs.). *Global strategies and local realities: the auto industry in emerging markets*. London: MacMillan Press, 2000.
- KLINK, Jeroen Johannes. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LOCKE, Richard M. *Building trust*. Sacramento (USA): ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2001.
- MARTIN, Scott B.; VEIGA, João Paulo Cândia. Globalização dos mercados, localização produtiva e relações interfirmas: o caso das montadoras alemãs nos EUA nos anos 1990. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.) *Indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo*. Rio de Janeiro: DP&A., 2002.
- NEVES, Magda de Almeida. Impactos da reestruturação produtiva sobre as relações capital-trabalho e sobre as estratégias de ação sindical: o caso da FIAT/MG. In: OLIVEIRA, Francisco de; COMIM, Álvaro (Orgs.). *Os cavaleiros do antiapocalipse-trabalho e política na indústria automobilística*. São Paulo: Cebrap/Entrelinhas, 1998.
- \_\_\_\_\_. Cadeia automotiva: flexibilidade, precarização e relações de gênero. *Trabalho e Educação: revista do NETE*, Belo Horizonte, FAE/UFMG, n.8, jan./jun., 2001.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, André Mourthé; BRANDÃO, Nágela Aparecida. A complexa montagem de um veículo: a Mercedes-Benz em Juiz de Fora. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). *Indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- \_\_\_\_\_; PEDROSA, Célia Maria. Reestruturação produtiva e desenvolvimento local: impactos na cidade de Divinópolis/MG. In: CARVALHO NETO, Antônio; NEVES, Magda de Almeida; FERNANDES, Duval Magalhães (Orgs.). *Trabalho e cidade*. Belo Horizonte: IRT/PUCMinas, 2004.
- OIT. Oficina Internacional del Trabajo. *El trabajo en el mundo 1997-98: relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra: 1997.
- PIQUET, Rosélia. Metrôpoles e reestruturação produtiva no Brasil. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRRJ, v.10, n.2, p.77-87, 1996.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; ARBIX, Glauco. Strategies of waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector. *International Journal of Urban and Regional Research (IJURR)*, Oxford, Blackwell Publishers, feb., 2000.
- SAFFORD, Sean; LOCKE, Richard M. *Unions on the rebound: social embeddedness and the transformation of building trades locals*. [S.l.], MIT Organizational Learning Center, 2001. Mimeografado.
- SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Estúdio Nobel, 1998.
- SOUZA, Simone de; CARVALHO NETO, Antônio. Os impactos da reestruturação produtiva de uma grande empresa siderúrgica sobre o mercado de trabalho local. *Revista Ciências Sociais*, São Leopoldo, UNISINOS, v. 41, n.2, maio/ago., 2005.
- VELTZ, Pierre. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSERLALD, Henry (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.