

Mercedes-Benz em Juiz de Fora: Estratégia Locacional e Impactos na Cidade

Suzana Quinet de Andrade Bastos¹

1 - Introdução

A história da indústria automobilística no Brasil inicia-se em 1919 quando Ford instalou uma linha de montagem no país, seguido pela General Motors em 1924 e a Internacional Harvester em 1926. Até a II Guerra Mundial a montagem de veículos dependeu das importações, entretanto com a interrupção das importações durante a guerra, começa a ganhar corpo a idéia de que o país deveria ter sua própria indústria automotiva.

A partir da segunda metade dos anos 50, o governo brasileiro logrou a implantação do parque automotivo no país através da concessão de benefícios fiscais, cambiais, tarifários e financeiros e a promessa de um mercado protegido às montadoras estrangeiras. A indústria caracterizou-se por um crescimento elevado até 1962, entretanto, com o atendimento da demanda reprimida durante a guerra, houve uma diminuição no ritmo de crescimento da indústria. A continuidade do crescimento dependia da reativação da demanda que deveria ser induzida a acelerar a reposição de veículos e a possuir mais de um carro por família. (GUIMARÃES, 1981). Em meados da década de 70, quando a indústria recebeu uma nova onda de investimentos a diferenciação de produtos se intensificou e as firmas iniciaram um processo de cruzamento dos segmentos de mercado.

Os anos 80 são marcados pela retração da demanda interna face à crise da economia brasileira, pela estratégia de crescimento orientada para o mercado externo, pela grande obsolescência de produtos e por poucas inovações. No final dos anos 80 e início dos 90 esta situação se altera de forma significativa. A partir de 1993/94 as montadoras instaladas no Brasil começaram a expandir a produção, via implantação de novas unidades e modernização das existentes, bem como as demais empresas automobilísticas mundiais se interessaram em instalar plantas produtivas no país para atender ao mercado interno e ao Mercosul.

¹ Professora da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora (FEA/UFJF) e Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

Vários fatores explicam o retorno deste dinamismo: a abertura da economia brasileira, a reestruturação da estratégia global das matrizes², a consolidação do Mercosul, a recuperação da economia brasileira (Plano Real), os acordos das Câmaras Setoriais Automotivas (1992/1993³) e a definição do Regime Automotivo⁴ (1995).

Entretanto, a abertura da economia coincidiu com a falência fiscal e financeira do Estado nacional. De forma que, o Estado, sem recursos financeiros, ao mesmo tempo em que ingressou na globalização, abrindo a economia brasileira às empresas internacionais, deslocou a reflexão sobre a política econômica do seu papel histórico de estimulador e propulsor do processo de desenvolvimento econômico nacional para a administração dos problemas conjunturais. Esse deslocamento fez com que diminuísse a ação do Estado no plano regional. Assim, na ausência de políticas de desenvolvimento regional, as cidades brasileiras buscaram “cada uma por si” atrair para o seu território as novas empresas do setor automotivo, acreditando na possibilidade da dinamização do emprego e da arrecadação fiscal.

Quadro 1 - Principais Montadoras Instaladas no Brasil - 1997/1999

Nova Planta	UF	Tipo de produto	Investimento (US\$ milhões)	Empregos
Ford	BA	Passeio	1.300	2.500
Renault	PR	Passeio	1.000	2.000
Mercedes-Benz	MG	Passeio	820	1.500
Audi-Volks	PR	Passeio	700	1.500
General Motors	RS	Passeio	700	1.300
Pegeout-Citroen	RJ	Passeio	600	2.500
Chrysler	PR	Leves	315	400
Fiat-Iveco	MG	Leves/caminhões	240	2.000
Toyota	SP	Passeio	150	350
Honda	SP	Passeio	150	400

Fonte: Nabuco e Mendonça (2002)

Nos anos 90, os novos investimentos na indústria automotiva brasileira se caracterizaram por uma nova distribuição geográfica das empresas no país, para fora do centro tradicional, se estendendo da Bahia ao Rio Grande do Sul; por uma mudança no tipo de produto, predominando os veículos de passeio e na baixa capacidade de geração de empregos com elevados investimentos em capital e tecnologia.

² Diante de um quadro de saturação da demanda mundial, de reduzida rentabilidade no setor e de pressões ambientais, as montadoras passaram a apostar no potencial do cone Sul.

³ Política de expansão das vendas via redução temporária de impostos e margens de lucro empresariais.

⁴ Autorização da importação de veículos e componentes com redução de impostos.

Em termos de modelo de organização da produção, as novas montadoras que se instalaram no país passaram a adotar um novo modelo produtivo caracterizado pela manutenção das funções estratégicas como o *design*, o projeto, a qualidade, o *marketing* e a comercialização; externalização das atividades consideradas secundárias pelas empresas; focalização das empresas contratadas como fornecedoras de peças e componentes, além de uma significativa importação de bens intermediários de alto valor agregado.

2 – Estratégia Locacional da Mercedes-Benz

Nos anos 90, a Mercedes-Benz, empresa multinacional reconhecida pela alta qualidade de seus produtos, em face dos novos desafios colocados pela reestruturação produtiva e organizacional associada à passagem da produção em massa fordista para acumulação flexível; o aumento da concorrência mundial, devido à entrada dos modelos japoneses e coreanos no mercado europeu a partir dos anos 70, com conseqüências na oferta (excesso) e no nível de rentabilidade (queda) do setor automobilístico e o despontar de novos mercados nos países emergentes, adotou uma estratégia de internacionalização.

Assim, em 1993 a Mercedes-Benz decidiu construir sua primeira fábrica de automóveis de passeio fora Alemanha e contratou a firma de consultoria americana *Boston Consultin Group* para definir a melhor localização do empreendimento a nível mundial. México e Brasil foram os países selecionados (KIRCHNER, 2000).

A decisão do investimento em direção ao Brasil se vinculou a definição de diretrizes de política industrial para o setor com a promulgação do Regime Automotivo, ao aprofundamento do processo de abertura comercial, à estabilização da economia brasileira com a implantação do Plano Real, à consolidação do Mercosul e, principalmente devido ao excelente mercado consumidor brasileiro.

Em maio de 1994, quando a Prefeitura de Juiz de Fora detectou o interesse da montadora alemã em instalar uma nova fábrica no Brasil⁵, apresentou a cidade como candidata à avaliação da empresa de consultoria *Arthur de Little*, contratada pela Mercedes-Benz para auxiliar na escolha da melhor localização para o empreendimento no país.

Para a empresa de consultoria, a escolha da cidade para sediar o empreendimento da Mercedes-Benz deveria ficar próxima aos grandes centros consumidores brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), do Mercosul

⁵ Em 1956 foi inaugurada a primeira unidade da Mercedes-Benz no Brasil (caminhões e chassis), em São Bernardo do Campo (SP) e em 1978 foi inaugurada a fábrica de ônibus de Campinas (SP).

(regiões sul e sudeste), da rede de fornecedores instalada no país e dos portos do Rio de Janeiro e Vitória⁶. Deveria contar com uma fonte de mão de obra qualificada e inexistir qualquer indústria similar instalada no local, pois a empresa queria "evitar vícios e formar uma mão de obra com sua cara e jeito" (MARTIN; VEIGA, p. 26, 2002). A filosofia da empresa baseava-se na instalação de um projeto de longo prazo e desse modo a escolha locacional deveria ser por uma cidade com aproximadamente 500 milhões de habitantes, que não apresentasse as externalidades negativas encontradas nos grandes centros urbanos (poluição, criminalidade, trânsito) e na qual se manteria uma boa qualidade de vida no futuro (KIRCHNER, 2000).

Assim, a história da Mercedes-Benz com Juiz de Fora se iniciou em junho de 1994, quando a cidade recebeu a primeira visita técnica da empresa de consultoria. A primeira visita foi seguida de várias outras, tanto oficiais quanto informais, objetivando analisar o potencial da cidade em termos da qualidade do terreno, mão de obra, sistemas de transporte e comunicação, estrutura urbana, logística, entre outros.

O trabalho de avaliação da cidade durou dezesseis meses, de junho de 1994 a setembro de 1995, e durante este período se desenvolveu de forma sigilosa só sendo revelado pela Mercedes-Benz na Feira de *Frankfurt*, na Alemanha, quando anunciou o projeto de seu novo carro (Classe A) e o desejo de fabricá-lo no Brasil. Em setembro foi também divulgado o resultado do estudo locacional da empresa *Arthur de Little* que apontava Juiz de Fora em primeiro lugar no *ranking* de localização⁷, seguido de São Carlos (São Paulo), Joinville (SC), Londrina (PR) e Ribeirão Preto (SP).

A partir da divulgação dos resultados, seguiu-se uma fase de negociação com cada município e com os governos estaduais (em torno dos incentivos para o empreendimento)⁸, que somaria, às vantagens estratégicas de localização, as vantagens econômicas apresentadas por cada um.

Na maioria das vezes, são as próprias empresas que irão negociar com os governos quais incentivos irão receber, e por agirem de maneira racional, irão alcançar os maiores benefícios, com o objetivo de aumentarem lucros, mesmo que já estivessem dispostas a investir no local mesmo sem a presença dos referidos benefícios (MOREIRA, 1997, p. 31).

⁶ Os carros importados da Mercedes-Benz chegam ao Brasil através do porto de Vitória.

⁷ O estudo analisou a realidade econômico-financeira e social de quarenta e três cidades brasileiras.

⁸ Segundo Kirchner (2000), a empresa não informou às cidades participantes da guerra fiscal os benefícios oferecidos pelas demais, de forma a evitar a prática de leilão de incentivos.

Juiz de Fora possuía várias vantagens locacionais que a diferenciava das demais cidades brasileiras concorrentes, destacando sua excelente localização geográfica, situada no principal eixo econômico brasileiro, próxima dos principais pólos dinâmicos da economia nacional (localizada exatamente no centro do triângulo formado por Rio-de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte) e a existência de sistemas rodoviário (BR-040) e ferroviário (linha-centro da SR3/RFFSA) eficientes para o transporte dos insumos e escoamento da produção, bem como conexão com os portos de Sepetiba (Rio de Janeiro), Santos (São Paulo) e Tubarões (Espírito Santo).

Além dessas vantagens, a cidade cumpria o papel de pólo regional (a cidade polarizava a região da Zona da Mata Mineira e estendia seu raio de influência sobre o Estado do Rio de Janeiro nas cidades próximas à divisa com Minas Gerais pela BR-040); possuía áreas industriais disponíveis com diversos serviços de infra-estrutura; tinha disponibilidade de mão de obra abundante, barata e com bom nível de escolaridade; centros formadores de mão de obra de qualidade (UFJF, SENAI, SESI); sindicalismo com pouca tradição de luta; boa extensão e qualidade dos serviços urbanos; disponibilidade industrial de gás natural, energia elétrica e água para consumo industrial; facilidades no sistema de telecomunicações com a instalação da fibra ótica, ambiente cultural e recreativo acolhedor e elevado nível de qualidade de vida (acima da média nacional).

A partir do momento em que o interesse da montadora se tornou efetivamente viável, a Prefeitura de Juiz de Fora iniciou um trabalho unificado com o governo do Estado de Minas Gerais para viabilizar a vinda da montadora para cidade. O grande interesse do Estado no empreendimento Mercedes-Benz se relacionava à capacidade do investimento vir a dinamizar a economia estadual, através do crescimento do emprego e da renda e permitir a inserção do Estado no fluxo de capitais internacional.

O governador Eduardo Azeredo acredita que a instalação da Mercedes-Benz será um marco histórico para a Zona da Mata enquanto Minas se consolida como um pólo automotivo no país (CUSTÓDIO, 20/04/1996).

O interesse da prefeitura de Juiz de Fora se associava à capacidade do empreendimento vir a reverter a tendência de estagnação econômica da cidade⁹, de forma a

⁹ Juiz de Fora, no final do século XIX e início do século XX, se transformou no maior centro urbano-industrial do Estado de Minas Gerais, centrado na indústria têxtil. Esta indústria se desenvolveu até os anos 30. Entretanto, a partir deste período, a cidade foi entrando num processo de declínio industrial e desaceleração econômica. Nos anos 70, objetivando reverter esta tendência atraiu-se para a cidade as

inserir o município no dinâmico fluxo de capitais internacionais e favorecer o surgimento de efeitos diretos e indiretos na economia local capazes de viabilizar a expansão do efeito multiplicador da renda e do emprego na cidade.

Antes mesmo de anunciada oficialmente, a Mercedes-Benz faz um grande bem a cidade. O município e a região respiram progresso, bem estar e oportunidade de trabalho. Nada mal para quem implorou, nos últimos dez anos uma retomada econômica para a Zona da Mata (ZAGHETTO, 04/02/1996).

As negociações formais com a empresa se iniciaram em novembro de 1995 e neste mesmo mês a cidade de São Carlos foi descartada devido ao anúncio de instalação de uma fábrica de motores da Volskwagen. A disputa ficou fundamentalmente entre Juiz de Fora e Joinville, a qual foi descartada em janeiro de 1996.

O momento de maior tensão durante as negociações com a empresa foi em fevereiro de 1996, quando a empresa retardou a divulgação da decisão final da localização (que estava agendada para 12 de fevereiro e foi adiada para 17 de abril), devido à entrada de um novo concorrente na disputa pela localização do empreendimento, Campinas (SP), onde a Mercedes-Benz já possuía um galpão utilizado na produção de carrocerias de caminhão, que seria desativado.

Como conseqüência da entrada do Estado de São Paulo na guerra fiscal pela localização da Mercedes-Benz, oferecendo incentivos mais amplos do que o Estado de Minas Gerais, o governo mineiro resolveu ampliar o leque de incentivos destinados às empresas que instalassem suas unidades produtivas no Estado. Introduziu modificações no FIND (Fundo de Incentivo à Industrialização) e criou-se o Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (Fundiest)¹⁰ visando dar suporte financeiro a programas destinados à implantação e ao desenvolvimento de setores estruturantes¹¹ do parque industrial mineiro.

empresas Siderúrgica Mendes Júnior e Companhia Paraibuna de Metais. Apesar da grande expectativa local, as empresas foram incapazes de reverter à tendência de desaceleração do setor industrial da cidade.

¹⁰ O Fundiest era o instrumento financeiro do Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos (PROE-Indústria) e do Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Industriais Estratégicos (PROE-Estruturação). O PROE-Indústria destinava-se a empresas dos setores automotivo e eletrônico, que realizarem investimentos fixos de, no mínimo, R\$ 150 milhões em 1996 e gerarem, no mínimo, 500 empregos diretos. O PROE-Estruturação visava o financiamento de capital de giro para as empresas que realizarem importação e venda no mercado interno de produtos similares ao que seria produzido pela empresa, durante o período de sua construção e nos primeiros anos de atividade.

¹¹ As indústrias de base tecnológica, automotiva e agroindustrial foram consideradas do grupo estruturante.

Em substituição aos instrumentos de conteúdo fiscal, montou-se uma sofisticada engenharia financeira (que havia começado com a criação do Pro-indústia), assentada em esquemas de concessão de financiamentos públicos, cujas principais fontes de recursos são as receitas tributárias dos projetos que ingressam no sistema e as dotações orçamentárias do Tesouro estadual (OLIVEIRA; DUARTE FILHO, 1999, p. 19).

Assim, o governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Juiz de Fora redobraram e aprofundaram as propostas à empresa até a conclusão dos termos do acordo (protocolo) que superou Campinas e uniu definitivamente a Mercedes-Benz a Juiz de Fora.

Dentre as principais responsabilidades assumidas pelo Estado de Minas Gerais e pela Prefeitura de Juiz de Fora com a montadora alemã destacam: garantir o fluxo de financiamento de capital fixo e de giro, tanto para a unidade industrial, como para a comercialização dos veículos importados; isenção dos impostos (IPTU, ISS e ITBI) e taxas de competência do município, por um prazo de dez anos; oferecer garantias para a concessão do financiamento junto ao BNDES e fiança bancária para captação de recursos externos; doação do terreno e realização de obras de infra-estrutura no terreno e na cidade de Juiz de Fora para adequação ao empreendimento da Mercedes-Benz.

Quadro 2 - Contrato entre Mercedes-Benz, Governo e Prefeitura (valores/1996)

Doação	Terreno e suas benfeitorias Área de 2,8 milhões m ² , com valor estimado de R\$ 50,51 milhões
Crédito	FIND/PROIM - R\$ 112,16 milhões para capital fixo e de giro <ul style="list-style-type: none"> • Correção monetária e juros 3,5% a.a. FUNDIEST/PROE-Indústria - R\$ 16 milhões para capital fixo <ul style="list-style-type: none"> • Sem juros e correção monetária e carência de 120 meses FUNDIEST/PROE-Estruturação – valores pré-fixados <ul style="list-style-type: none"> • Sem juros e correção monetária e carência dez anos
Deferimento ICMS	FUNDIEST/PROE-Indústria e FMDI <ul style="list-style-type: none"> • Financiamento para capital de giro • Estado: 7,75% sobre faturamento mensal - dez anos • Município: 1,35% sobre faturamento mensal no quarto ano e 0,67% do quinto ao décimo • Sem juros e correção monetária e carência 120 meses
Isenções	Impostos (IPTU, ISS e ITBI) e taxas municipais <ul style="list-style-type: none"> • Prazo dez anos

Fonte: Elaboração com base em Cavalcanti; Prado (1998)

Apesar dos incentivos concedidos pelos governos estadual e municipal, NABUCO e MENDONÇA (2002) enfatizam a existência de recursos humanos baratos e passíveis de qualificação como outro fator fundamental de atração da empresa alemã para a cidade, pois “utilizar mão de obra qualificada e barata traz, importantes vantagens

comparativamente em relação aos concorrentes" (p. 68). MARTIN e VEIGA (2002) demonstram que a decisão de localização das empresas alemãs (BMW e Mercedes-Benz) nos EUA, nos anos 90, ocorreu em áreas interioranas, sem (ou com pouca) tradição industrial, com custos salariais baixos, cujos Estados (Carolina do Sul e Alabama) e cujas autoridades locais ofereceram incentivos, além de se constituírem em *greenfields* sindicais, apresentando pouca experiência de luta operária.

Os *greenfields* oferecem excelentes oportunidades para o rebaixamento de custos e aumento das margens líquidas, combinadas com ganhos de escala e de especialização ao maximizar a terceirização e limitar nas novas localidades as atividades finais do processo produtivo automotivo (pintura e montagem final) (MARTIN; VEIGA, 2002, p. 21).

Assim, apesar do o papel indutor desempenhado pelo Estado de Minas Gerais e da prefeitura de Juiz de Fora através da concessão de uma série de incentivos fiscais/financeiros à montadora alemã a escolha por Juiz de Fora envolveu a análise de fatores técnicos inerentes ao processo produtivo da empresa automobilística alemã.

3 – A Fábrica da Mercedes-Benz em Juiz de Fora

Em contrapartida aos incentivos recebidos, a Mercedes-Benz se comprometeu a realizar investimentos fixos da ordem de R\$ 695,3 milhões e investimento total de R\$ 845 milhões (valores de 1996), no período de 1996 a 2001, voltados para a produção de automóveis compactos de passeio série A, destinados ao mercado interno e externo; iniciar a produção de automóveis em janeiro de 1999 (prorrogável por 12 meses); atingir 1500 empregos diretos no prazo de 24 meses após o início da produção, usar mão de obra preferencialmente local; realizar as importações de automóveis por meio da cidade de Juiz de Fora, assim como iniciar a comercialização destes veículos até o primeiro trimestre de 1997 (prorrogáveis por mais 6 meses); utilizar preferencialmente fornecedores e prestadores de serviços (inclusive na área de engenharia e construção civil) do Estado de Minas Gerais; envidar esforços para os fornecedores da fábrica se instalem em Juiz de Fora e municípios próximos, apoiar a realização de convênios entre instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com instituições similares da Alemanha e permanecer no Estado de Minas Gerais por no mínimo 20 anos (BASTOS, 2000).

A fábrica de Juiz de Fora foi idealizada para produzir 40 mil automóveis modelo Classe A em 1999 e 70 mil a partir de 2000, com uma previsão de faturamento