

Área de Interesse: Economia Regional e Agrícola

Disritmia Espaço-Tempo:

**Análise das Estratégias de Desenvolvimento
adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70**

Suzana Quinet de Andrade Bastos

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

E-mail: suquinet@powerline.com.br

**Endereço: Rua Carlos Chagas 40/1100 – são Mateus – juiz de Fora – Minas
Gerais – 36025-010**

Telefone: (32) 3213.4282

Disritmia Espaço – Tempo

Análise das Estratégias de Desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70

Palavras Chaves: Planejamento regional. Projetos de desenvolvimento econômico.
Economia regional

RESUMO

Juiz de Fora se caracterizou como o maior centro urbano-industrial do Estado de Minas Gerais até os anos 30 do século XX. A cidade foi aos poucos entrando num processo de declínio industrial e desaceleração econômica. Objetivando reverter esta tendência, Juiz de Fora foi palco de três políticas de intervenção do Estado na economia, a partir dos anos 70. As políticas de desenvolvimento referem-se à atração das empresas Siderúrgica Mendes Júnior e Companhia Paraibuna de Metais, nos anos 70, atração da montadora de automóveis Mercedes-Benz, em meados dos anos 90 e implantação do Plano Estratégico de Cidades no final da década de 90. Apesar da grande expectativa, as estratégias de desenvolvimento foram incapazes de reverter à tendência de desaceleração do setor industrial local. As políticas de desenvolvimento revelam regimes de acumulação particulares (tempo) e políticas de desenvolvimento específicas (lugar), as quais têm por base modelos de desenvolvimento econômico. Considera-se que a incapacidade das políticas reverterem à tendência de desaceleração do PIB industrial local se associa a uma disritmia espaço-tempo. As políticas de intervenção do Estado na economia, ao desconsiderarem a temporalidade da acumulação capitalista e/ou as características do território, referiram-se a um local retórico e sub valorizaram o que Juiz de Fora possui de específico, ou seja, a dimensão locacional e as instituições locais.

ABSTRACT

At the end of the 19th century and the beginning of the 20th, Juiz de Fora, became the largest urban-industrial centre in the state of Minas Gerais and a city whose economy was based on the textile industry. This was the trend until the 1930's when, from then on, the city suffered a progressive industrial decline and economic slump. Aiming to reverse this tendency Juiz de Fora was the stage for three classic economic policies. These policies involved bringing to the area the Mendes Júnior Steelworks, the Paraibuna Metal Company in the 70's and the Mercedes-Benz car manufacturer in the mid 90's together with the implantation of the Strategic Cities Plan in the late 90's. In spite of great expectations, these strategies were unable to reverse the decline in the local industrial sector. The strategies adopted demonstrate specific regimes of accumulation (time) and specific local policies of development (place) which were based on economic models of development. An explanation for the incapacity of these local policies to reverse the economic decline of the city's gross internal product is associated with a lack of time/space synchronization. The state's policies for intervention in the local economy in not considering the specific time frame for the accumulation of capital and/or the territory's local characteristics, referred to a hypothetical place and failed to take into account the specifics of Juiz de Fora and its geographic location and local institutions.

1) Introdução

O objeto do presente trabalho é a cidade de Juiz de Fora (JF). Juiz de Fora foi uma cidade com enorme dinamismo econômico e com grande perspectiva de crescimento (Manchester Mineira), no final do século XIX e início do século XX centrada na indústria têxtil. Entretanto, a partir do final dos anos 30, a economia da cidade inflexiona e vai, aos poucos, entrando numa rota de desaceleração industrial e declínio econômico. Objetivando reverter esta tendência, três políticas paradigmáticas de intervenção do estado na atividade econômica foram utilizadas e nenhuma delas conseguiu modificar a tendência histórica de perda de dinamismo do setor industrial local.

Na década de 70, negociações políticas reforçadas por incentivos fiscais e creditícios foram importantes para a atração de dois investimentos de vulto do setor metalúrgico para a cidade: a Siderúrgica Mendes Júnior (SMJ), do subsetor siderurgia e a Companhia Paraibuna de Metais (CPM), do subsetor metalurgia dos metais não ferrosos, que entraram em operação em 1984 e 1980, respectivamente.

Para sair da estagnação econômica em que fora jogada, a cidade precisava, segundo as lideranças locais¹, da implantação de investimentos industriais de porte, como seria o caso de uma siderúrgica (UFJF, 1994, p. 43).

No caso da Siderúrgica Mendes Júnior, o município além das isenções dos impostos municipais por dez anos, doou o terreno e se responsabilizou pelas obras de terraplanagem e drenagem da área destinada à siderúrgica no valor de US\$ 25 milhões, 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 empresas como a CEMIG, TELEMIG e do Banco de Crédito Real para suprir carências de infra-estrutura e recursos. Colaborou no acordo com a Açominas 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.

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 vestuário.

Quadro 1– Estrutura Industrial de Juiz de Fora (1975/1985)

¹ Moacir Borges de Matos (advogado), João Pedrosa Castelo (empresário), João Martins Ribeiro (reitor da UFJF), Geraldo Dalpra (presidente do Sindicato dos Comerciantes), José Calixto Antônio (presidente do sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico) (UFJF, 1994a).

Setores	Estabelecimentos		Pessoal Ocupado		Valor da Produção (US\$ mil)	
	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

Fonte: Mattos, Oliveira Júnior, Bastos (1994)

Embora os dois projetos industriais tenham contribuído para a ampliação da produção industrial, diversificação da estrutura produtiva e aumento do nível do emprego e da massa salarial local, ambos constituíram fenômenos isolados, pois não geraram um conjunto de empresas encadeadas aos processos produtivos que viabilizassem a expansão do efeito multiplicador de renda e emprego no município.

Na década de 70, houve a instalação de grandes projetos de siderurgia e metalurgia. Os efeitos multiplicadores, porém, não se concretizaram, haja vista que não ocorreu a esperada implantação de indústrias de suporte aos estabelecimentos (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2000, p. 12).

Em meados da década de 90 um novo esforço de retomada do desenvolvimento econômico da cidade é realizado pelo governo municipal. Esta estratégia da prefeitura, que se consubstanciou na vinda da montadora Mercedes-Benz, do setor metalúrgico, subsetor automotivo (material de transporte) para Juiz de Fora, se assemelhava com a tentativa de reindustrialização da cidade implementada na década de 70.

A Mercedes se comprometeu a realizar investimentos fixos da ordem de R\$ 695,3 milhões e investimento total de R\$ 845 milhões, no período de 1996 a 2001, voltados para a produção de automóveis 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, usando mão de obra preferencialmente local; realizar as importações de automóveis (não incluindo os veículos comerciais leves) 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 e envidar esforços para os fornecedores da fábrica se instalem em Juiz de Fora e municípios próximos.

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

O poder público municipal tinha como meta à geração de 1.500 empregos diretos depois de dois anos de funcionamento pleno da fábrica e 5.000 empregos indiretos; além de aumento do dinamismo econômico da cidade e da receita tributária prevista seja no curto prazo devido à instalação das

empresas satélites e a construção das unidades, seja no longo prazo com o pleno funcionamento da montadora (SANTOS, 2000, p, 14).

A previsão de crescimento econômico da cidade, não era apenas uma visão oficial restrita aos governos estadual e municipal, visto que era compartilhada por instituições de ensino do Estado de Minas Gerais, como se pode ver nas citações de textos publicados pela PUC-MINAS e pelo CEDEPLAR/UFMG, respectivamente.

Criara-se uma expectativa de que seria gerado um grande número de empregos, diretos e indiretos, e que o investimento da montadora acarretaria, para a região da Zona da Mata mineira e a micro região de Juiz de Fora, a retomada do desenvolvimento econômico (NABUCO; MENDONÇA, 2002, p.72).

A previsão de que o crescimento econômico (de Juiz de Fora) deverá acelerar-se em futuro bastante próximo fica inteiramente comprovada, ao se considerar o vultoso volume de investimentos decididos para a área, até o ano 2000, oriundo, em sua maioria, da Mercedes Benz. Como consequência, a microrregião, e seu entorno, será dinamizada, passando a ocupar posição mais favorável no contexto estadual (FIGUEIREDO, 1998, p. 37).

Entretanto, apesar da grande esperança, de forma semelhante à estratégia de desenvolvimento econômico implantada em Juiz de Fora nos anos 70, o empreendimento Mercedes-Benz também não gerou os efeitos multiplicadores esperados e os impactos foram limitados na cidade, ou seja, a nova estratégia de desenvolvimento econômico local também foi incapaz de reverter à queda do produto industrial (PIB) e de ampliar o nível de emprego e, conseqüentemente de modificar a tendência de estagnação econômica e de decadência industrial da cidade de Juiz de Fora.

Quadro 2 - Produto Interno Bruto Juiz de Fora - 1994/2000 (mil R\$)

Ano	Juiz de Fora					
	Indústria	%	Serviços	%	Total	var %
1994	1.374.134	47,3	1.509.573	52,0	2.904.365	-
1995	1.727.745	41,0	2.470.953	58,5	4.223.537	45,4
1996	2.246.435	44,0	2.823.816	55,5	5.087.295	20,4
1997	2.445.382	45,7	2.876.272	53,8	5.342.197	0,5
1998	2.240.203	44,7	2.748.266	54,8	5.015.286	(0,6)
1999	1.841.436	45,2	2.210.863	54,3	4.074.377	(19,0)
2000	1.828.309	44,9	2.211.480	54,3	4.068.462	(0,1)

Fonte: Universidade Federal de Juiz de Fora (2002)

Em 1997, no bojo do processo de implantação da montadora alemã Mercedes-Benz em Juiz de Fora, o novo governo local decidiu repensar, planejar e definir um novo futuro para a cidade, a partir da elaboração de um novo modelo de desenvolvimento local via formulação de um Plano Estratégico para a cidade de Juiz de Fora (Plano/JF). Entretanto, de forma semelhante às estratégias de desenvolvimento econômico adotadas em Juiz de Fora, nos anos 70 e 90, também o Plano/JF foi inapto em modificar o declínio histórico do setor industrial local.

No período de 1996 a 2000, enquanto a população local teve um crescimento de 7,9%, o PIB total de Juiz de Fora decaiu 20%, indicando uma queda da renda per capital da cidade. Além disso, a perda de participação do PIB industrial na renda total da cidade (de 3,3% em

1997 para 2,7% em 2000) e o desempenho do emprego no período de 1994 a 2001 (caiu na indústria de transformação e expandiu nos setores comercial e prestador de serviços), mesmo com a participação da produção industrial da montadora Mercedes-Benz, evidenciam a continuidade da situação de decadência relativa do setor industrial e a caracterização de Juiz de Fora como uma cidade com forte proeminência do setor de serviços.

Se Juiz de Fora chegou a ser a cidade mais importante do Estado de Minas Gerais, no final do século XIX e início do século XX, no ano 2000, a cidade foi classificada pela Fundação João Pinheiro (2003) como a sexta no *ranking* dos municípios líderes na geração do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de Minas Gerais, tendo inclusive caído uma posição em relação ao ano de 1999.

Quadro 3 - Municípios Líderes na Geração de PIB em Minas Gerais – 1999/2000

Município	Participação (%)		Ranking	
	1999	2000	1999	2000
Belo Horizonte	22,8	21,5	1º	1º
Betim	4,0	4,2	2º	2º
Contagem	3,7	3,8	3º	3º
Uberlândia	3,5	3,6	4º	4º
Juiz de Fora	2,9	2,7	5º	6º
Ipatinga	2,7	3,1	6º	5º
Uberaba	1,7	1,6	7º	7º

Fonte: Fundação João Pinheiro (2003)

No período de um século, a cidade de Juiz de Fora perdeu cinco posições em termos de geração de riqueza no Estado e, apesar das três tentativas de reversão da tendência de desaceleração da economia local, encontra-se num processo de perda de posição relativa no Estado de Minas Gerais.

Assim, a cidade de Juiz de Fora se apresenta como um caso interessante sobre recorrência de políticas públicas de desenvolvimento, que apesar de carregadas de perspectivas de reverter o ciclo de declínio industrial local, foram incapazes de inflexionar um processo secular de perda de substância econômica da cidade.

Colocar-se como hipótese da causa do fracasso das políticas públicas adotadas em Juiz de Fora em dinamizar a economia da cidade, a forma de implantação das três políticas de intervenção do Estado na atividade econômica. As políticas de desenvolvimento local estavam descontextualizadas com relação ao “*tempo e ao espaço*”, isto é a uma temporalidade da acumulação capitalista e à sua manifestação espacial, e por isso foram pouco eficientes em dinamizar a economia da cidade. Para tratar desta hipótese será utilizada a perspectiva da Escola Francesa da Regulação, que teve como pioneiro Michel Aglietta e como propositores Alain Lipietz, Robert Boyer, Benjamim Coriat, entre outros.

Ao considerar que as causas das dificuldades das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora em reativar a economia da cidade se associam à existência de uma disritmia² espaço-tempo é necessário conceituar tempo e espaço.

2) Definição de Tempo e Espaço

² O vocábulo disritmia significa “distúrbio do ritmo” (FERREIRA, 1998, p. 226) e ritmo, segundo o mesmo autor, “sucessão de movimentos ou situações, que embora não se processem, com regularidade absoluta, constituem um conjunto fluente e homogêneo no tempo” (p. 573).

Tanto o tempo como o espaço “são definidos por intermédio da organização de práticas sociais fundamentais para a produção de mercadorias” (HARVEY, 1998, p. 218). Como as práticas materiais que servem para a reprodução social variam geográfica e historicamente, tempo e espaço se definem de acordo com a dinâmica de desenvolvimento capitalista e suas transformações (usos, significados e sentidos) se articulam com as modificações nos padrões de acumulação de capital.

Para a Escola da regulação, os padrões de acumulação de capital se definem a partir dos regimes históricos de acumulação e dos padrões de regulação, isto é, a evolução do capitalismo é marcada por temporalidades históricas distintas (regimes de acumulação), delimitadas por grandes crises que funcionam como mecanismo de passagem de uma temporalidade a outra. Cada temporalidade corresponde a um período de estabilidade em que a acumulação do capital progride de forma ininterrupta e onde um conjunto de regularidades garante a reprodução do sistema. As regularidades são o resultado do aparato institucional (moeda, relação salarial, normas de concorrência, forma do estado e adesão ao regime internacional) que configura um conjunto de relações (modo de regulação), que permite a reprodutibilidade de certas formas de organização do trabalho e de articulação interindustrial (LIPIETZ, 1985).

Segundo a teoria da regulação, uma nova fase de desenvolvimento do capitalismo é inaugurada quando um determinado regime de acumulação, formado a partir da difusão de um padrão tecnológico (progresso técnico) criado no processo de uma revolução dos métodos de produção, combina com um modo de regulação. A crise é engendrada quando estas dimensões revelam-se incompatíveis, estando, portanto, sua superação, na dependência do surgimento de um novo estado de compatibilidade mútua.

Os anos 30 a 60 do século XX foram marcados pelo regime de acumulação fordista, baseado na aliança entre o grande capital, o trabalho e o governo, o qual contribuiu para a consolidação de um círculo virtuoso de crescimento das economias capitalistas no pós-guerra (HARVEY, 1998).

O grande capital se sustentava na grande empresa oligopolística, caracterizada pela organização do trabalho taylorista (polarização crescente entre trabalhadores idealizadores qualificados e trabalhadores executantes sem qualificação) e pela mecanização, cuja linha de montagem (*lay out* rígido) possibilitou o aumento da produtividade do trabalho e a produção de grandes lotes de bens duráveis estandardizados em massa.

O consumo em massa pôde ser realizado a partir do momento em que uma classe operária organizada em sindicatos fortes exigiu uma parcela da riqueza gerada, dos representantes do capital e do Estado e a transformou em bens de consumo (pacto social). Por um lado, o Estado (*Welfare State*) teve de assumir novos papéis e construir novos poderes institucionais: participava das negociações salariais como mediador ou como ator do jogo fornecendo complementação salarial com gastos de seguridade social, assistência médica, educação e habitação. Por outro lado, a alta produtividade alcançada pela indústria, resultado da maior padronização de produtos e do barateamento dos custos unitários de produção através das economias de escala, possibilitou o crescimento dos salários proporcional aos ganhos de produtividade e a satisfação das demandas da classe trabalhadora no que se refere ao consumo de massa.

A espacialidade do capitalismo, construída a partir da industrialização que se organizou pelo modelo fordista se caracterizava pela concentração espacial do capital e do trabalho, que resultou no surgimento de aglomerações espaciais em pontos específicos do espaço. O local privilegiado era a cidade, em geral, a grande cidade, equipada com infra-estrutura e mercados eficientes (de mão de obra, de capitais, de matérias-primas, consumidor). Esta espacialidade resulta de uma poderosa força centrípeta, desencadeada por um padrão científico, tecnológico, produtivo e organizacional, que num primeiro momento era europeu, mas

internalizou-se de forma decisiva a partir do século XIX, em bases monopolísticas (CUNHA, 1998).

O Estado intervencionista keynesiano, embasado no regime monetário e fiscal centralizado e na conseqüente autonomia para a definição do endividamento, do gasto e das políticas públicas possuía um importante papel na produção do espaço, na medida em que instalava e concentrava espacialmente infra-estruturas para o processo de acumulação de capital, bem como oferecia benefícios fiscais para a instalação de novos investimentos privados em certas regiões, definindo assim os rumos do desenvolvimento territorial.

As características do regime de acumulação e da regulação fordista possibilitaram um período de trinta anos de grande prosperidade no mundo capitalista. A partir dos anos 60, a queda do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho marcou o início da crise do modelo fordista (BOYER, 1990).

Os anos 70 e 80 foram marcados pela reestruturação econômica, social e política que representou a passagem para o regime de acumulação flexível associado a uma nova forma de regulação que objetivava reorganizar o processo de produção (produção flexível) para garantir ganhos de produtividade além de um novo papel do Estado (neoliberal). O Estado nacional abre mão de ser o ente coordenador das políticas de subsídios e incentivos e transfere para os níveis regional e local a autonomia de definição de políticas públicas.

O novo regime de acumulação, intensivo em informação e conhecimento, centrado na eletrônica e na informática (automação e robotização) como ferramentas da produção, reorganizou o processo de produção (integração e flexibilidade) e de trabalho (trabalhadores polivalentes e multifuncionais) permitindo o aumento da produtividade do trabalho e a produção de uma ampla variedade de produtos (diferenciação dos produtos) com menor custo, mais eficiência e maior qualidade.

As novas formas de organização da produção e das relações empresarias implicaram na redução do tamanho das plantas industriais e na desverticalização da produção (subcontratação e terceirização), com a conseqüente formação de estruturas organizadas em redes, as quais impuseram a necessidade de intensas inter-relações entre as várias etapas de produção, entre produtores e fornecedores³ e entre produtores e consumidores.

Estes novos requisitos, aprofundados pelo *just in time*, trouxeram um novo padrão espacial, com tendência a diminuir a distância física nos sistemas de suprimento das indústrias, implicando uma maior proximidade das plantas produtivas. Desta forma, as conexões interempresas favorecem a concentração espacial, constituindo verdadeiras economias de aglomeração, que substituem as economias de escala do fordismo.

A desintegração vertical da produção ocasionou também um movimento de dispersão espacial das grandes empresas, que perderam as vantagens acumuladas no paradigma fordista, através da manutenção do núcleo estratégico (pesquisa & desenvolvimento e marketing) no lugar de origem e a multilocalização de unidades produtivas especializa (partes simples de montagem do produto), que atuam de forma coordenada a partir de decisões tomadas no núcleo central, tanto nacional como internacionalmente.

A noção de regime de acumulação e de modo de regulação (temporalidade) nos permite remeter à concepção de lugar. O lugar não é qualquer lugar e sim um lugar particular definido como desenvolvimento local. A concepção de lugar não é sempre a mesma, devido às noções de território e de territorialidade se alterarem nos distintos períodos históricos de desenvolvimento do capitalismo.

A Teoria da Regulação, apesar de não problematizar o espaço, ao absorver as escalas espaciais tradicionais (global/mundial, nacional, regional, local), enfatiza que em cada momento histórico do desenvolvimento do sistema capitalista existe uma escala espacial

³ Na produção flexível, a logística é um dos eixos centrais, pois os fluxos de produção entre os elos da cadeia de valor, os tempos de transação e a saída e a entrada de produtos necessitam de planejamento.

dominante. No fordismo, a escala espacial predominante era a nacional (mercado nacional) e na acumulação flexível, embora ainda não esteja definida a escala espacial dominante, há uma certa polarização entre duas escalas que se articulam: a escala global (mercado mundial) e a escala local.

No regime de acumulação fordista a idéia de desenvolvimento regional e local não era prioritária, pois o fordismo se preocupava fundamentalmente com o desenvolvimento e com o progresso da economia nacional. O desenvolvimento era pensado em termos nacionais, devendo ser conduzido pelos governos centrais e se caracterizava pela expansão da produção interna e a oferta de bens e serviços padronizados para o mercado doméstico, esperando que os efeitos multiplicadores dos investimentos produzissem impactos sobre a geração de rendas e emprego.

O progresso de um país dependia do planejamento estatal, realizado por uma elite tecnocrática e da capacidade do Estado de estabelecer seus planos, programas e projetos ao conjunto da sociedade. As políticas de desenvolvimento nacional eram concebidas como tarefas do Estado-nação e se caracterizavam pela industrialização pesada, centralizada nas grandes empresas, associada a incentivos e subsídios estatais e localizadas prioritariamente nas metrópoles nacionais.

As grandes empresas (produtividade e escala de produção) não eram pensadas no plano do local e, sim no marco da economia nacional, pois o mercado era essencialmente nacional. O local, visto como depositário de recursos e atividades, somente importava no sentido de ser suporte do desenvolvimento da economia nacional. A relação que o local estabelecia com o nacional era em termos de complementaridade e integração de mercado, sendo esta relação lida através de fluxos contábeis de comércio.

Para o regime de acumulação flexível a idéia de desenvolvimento local torna-se prioritária. As políticas de desenvolvimento regional/local, apesar de não existir um modelo único, são consideradas como tarefas das instâncias inferiores de governo (estado e municípios) e se caracterizam pela construção de sinergias entre agentes locais, públicos e privados, objetivando desenvolver e manter a sustentabilidade do sistema econômico local.

As políticas de desenvolvimento territorial, que eram concebidas e conduzidas pelas instâncias superiores (fordismo) começaram a ser questionadas e surge uma nova concepção de desenvolvimento a partir das bases (TAVARES, 2002, p. 14).

Deste modo, o desenvolvimento econômico, na incapacidade de surgir como resultado da atuação de forças livres do mercado, pode ser impulsionado numa região, através da adoção de políticas de desenvolvimento econômico, as quais têm como fundamento explicativo algum tipo de modelo ou teoria sobre o desenvolvimento e o crescimento econômico. Ou seja, as explicações e teorias de diferentes corpos teóricos influenciam a eleição de critérios para desenhar políticas orientadas para promover o crescimento ou o desenvolvimento regional (MATTOS, 1998).

Até meados do século passado a explicação para o desenvolvimento regional/local se confundia com a do desenvolvimento nacional e somente nos anos 50 se origina a preocupação específica com os problemas regionais. Até os anos 70 a análise regional desenvolveu-se sobre dois eixos: a Teoria da Localização e a Teoria do Desenvolvimento Regional⁴.

⁴ A economia neoclássica mostrou pouco interesse com a compreensão dos problemas regionais. Para esta teoria a livre movimentação dos fatores produtivos entre as regiões asseguraria o desenvolvimento. Os problemas regionais não eram mais do que manifestações espaciais de um desajustamento de parte dos fatores de produção.

Por um lado, a Teoria da Localização Industrial, seguindo a tradição da Teoria da Produção, dentro da análise microeconômica, se sustentava em um conjunto de modelos, sendo os mais representativos os de Von Thunen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1935), Losch (1940) e Isard (1956). Por outro, a Teoria do Desenvolvimento Regional, de inspiração keynesiana, dentro da análise macroeconômica, cujas principais referências são Perroux (1967), Myrdal (1972) e Hirschman (1958).

As idéias keynesianas postulavam que o livre funcionamento do mercado levava ao crescimento das desigualdades econômicas (divergência do crescimento), sendo necessário à intervenção estatal através de políticas compensatórias para sustentar a demanda e promover o emprego e o crescimento econômico. Essas idéias traduziram-se num esforço de planificação do desenvolvimento e o Estado, para atenuar as brechas das desigualdades, recorreu a políticas de industrialização diferenciadas, tanto setoriais quanto territorialmente (regiões carentes), via melhoramento da infra-estrutura e provisão de incentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciados para atrair empresas (motrizes) de fora da região.

Uma unidade econômica motriz leva ao surgimento de pólos industriais complexos e aglomerados (pólos de desenvolvimento) quando exerce efeitos de difusão sobre um conjunto de indústrias que está sob sua influência e ao mesmo tempo favorece o surgimento de economias externas, tecnológicas e pecuniárias, que irão propiciar a dinamização e o aparecimento de novas indústrias. (PERROUX, 1967).

Muitos programas de desenvolvimento utilizavam a análise de Perroux, que, ainda hoje, é objeto de controvérsias e é alvo de novos desdobramentos. O destino internacional da teoria foi considerável: ela foi objeto de trabalhos e inspirou numerosas políticas, na América do Norte, na América Latina ou nos países árabes (AYDALOT, 1985, cap 3).

Em meados dos anos 70 ocorreu uma mudança de perspectiva na política de crescimento e a gestão territorial passou a responder as regulações de uma nova versão da teoria neoclássica, mais conhecida como neoliberalismo. Estes novos modelos, que atribuíam ao progresso tecnológico exógeno a fonte do crescimento econômico, partiam da idéia otimista de que o livre mercado propiciava a convergência econômica.

Entretanto, a partir do final dos anos 80 evidências empíricas (fatos estilizados⁵ de Kaldor) demonstraram que o livre jogo das forças de mercado não assegurava a convergência econômica. Novos modelos surgem para explicar a divergência na evolução dos níveis de desenvolvimento. Estes modelos, denominados de crescimento endógeno (Romer, 1986; Barro, 1990; Lucas, 1988), pressupõem que o crescimento depende de decisões endógenas associadas à acumulação de capital físico, humano e progresso técnico.

Paralelamente ao desenvolvimento teórico foram sendo articulados novos referenciais de política regional⁶, associados aos novos fenômenos espaciais (crise e declínio de regiões

⁵ Conjunto de fatos extraídos de palestra proferida por Kaldor em 1958 (JONES, 2000, p. 11).

⁶ Paul Krugman (2000) tem enfatizado os retornos crescentes advindos da aglomeração. Williamson (1985) e Nelson e Winter (1982) salientam o papel das instituições e da sociedade civil e Barro e Sala-I-Martin (1992), as variáveis que permitem a convergência da renda associada aos modelos de crescimento endógeno. O interesse pela aglomeração se refletiu na literatura sobre o desenvolvimento endógeno, com ênfase nos distritos industriais, inicialmente como forma espacial de produção pós-fordista (Scott e Storper/1989, Piore e Sabel/1984) e posteriormente como conceito associado ao desenvolvimento econômico (Becattini/1994). Tal literatura também tem contribuído para uma nova ênfase na região como um nexo de interdependências não intercambiáveis (Storper/1996 e 1999), nos textos sobre o meio inovador (Maillat e Lecoq/1993 e Camagni/2002), no capital e nas redes sociais (Putman/1996, Granovetter/1985) e na economia da proximidade (Torre e Rallet/1995). Com relação à inovação tem se observado uma ênfase no aprendizado por interação e no caráter localizado do processo inovativo associado a procedimentos de aprendizado específicos e na importância do conhecimento tácito (Cooke e Morgan/1998).

tradicionalmente industriais e emergência de regiões portadoras de novos paradigmas industriais), decorrentes das modificações no cenário mundial. Os novos modelos, em contraste com os modelos de crescimento/desenvolvimento econômico keynesiano e neoclássico, que consideravam o território como um cenário do desenvolvimento, propõem uma alternativa ao desenvolvimento centrado no território (entorno sócio-econômico-territorial) como fator estratégico de desenvolvimento.

Assim, considera-se que as estratégias indutoras de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora, além de revelarem regimes de acumulação e modos de regulação particulares, exprimem políticas de desenvolvimento econômico local específicas. A exata assimilação do regime de acumulação, do modo de regulação e da política de desenvolvimento econômica associada a cada uma das intervenções do Estado na economia de Juiz de Fora vai ser reveladora das noções de tempo e espaço inerentes às estratégias de desenvolvimento. A partir desta identificação torna-se possível demonstrar a disfuncionalidade espaço-tempo referente a cada uma das estratégias adotadas na cidade, disfuncionalidade esta base da disritmia espaço-tempo.

3) Disritmia Espaço-Tempo

Juiz de Fora, a partir dos anos 70 foi arena de um conjunto de estratégias de desenvolvimento. Juiz de Fora parece constantemente buscar pelo desenvolvimento, como se a cidade que nasceu *Manchester* tivesse sempre que manter sua glória. Os atores locais parecem não aceitar a decadência industrial da cidade e lutam por reverter esta tendência através de constantes e novas tentativas de desenvolvimento local.

As três estratégias de desenvolvimento adotadas na cidade praticamente começaram do zero, ou seja, cada nova proposta de desenvolvimento para a cidade de Juiz de Fora parecia desconsiderar a história passada, as instituições da cidade e as propostas de desenvolvimento adotadas anteriormente e buscava através de uma nova idéia o resgate do progresso da cidade. A nova idéia era geralmente uma cópia de um determinado modelo de desenvolvimento (Pólo de Desenvolvimento, Planejamento Estratégico) adotado com sucesso, nos países desenvolvidos, em um período histórico específico. E o processo de discussão e implantação da nova idéia era normalmente cercado de grande otimismo, como se cada nova estratégia representasse a redenção do passado de glória da cidade.

Juiz de Fora, enfim, resgata sua vocação industrial, perdida nas décadas de 40 e 50, com a decadência dos setores manufatureiros. Cumprido cerca de meio século, a cidade volta a sorrir com o otimismo e a confiança dos que vivem e o renascimento da esperança perdida (YASBECK *in* Tribuna de Minas 22/051996).

O alvo básico a ser atingido pelas políticas adotadas na cidade era sempre o desenvolvimento econômico da cidade. As estratégias dos anos 70 e 90 almejavam a atração de grandes empresas para Juiz de Fora objetivando reverter o processo de decadência econômica e desaceleração industrial da cidade e a estratégia do Plano/JF, objetivava fundamentalmente transformar Juiz de Fora para torná-la competitiva de forma a captar investimentos externos capazes de dinamizar a economia local.

Assim, ainda que as estratégias tenham se modificado ao longo do tempo, ainda que tenham transitado de projetos de natureza mais setorial para projetos de natureza mais local, o objetivo fundamental das políticas adotadas na cidade sempre foi à busca pelo desenvolvimento econômico de Juiz de Fora. Entretanto, apesar do otimismo, da esperança e da perseverança dos atores locais, nenhuma das três estratégias de desenvolvimento adotadas

na cidade conseguiu resgatar a vocação industrial do município e novamente inserir Juiz de Fora no mapa das cidades dinâmicas do Brasil.

Em termos de momento histórico de implantação das estratégias, por um lado, a estratégia dos anos 70 se sustentava no período de tempo definido pela escola da regulação como regime de acumulação fordista (grandes unidades produtivas, integradas verticalmente, grande número de trabalhadores, produção em massa e do setor metalúrgico, setor este de rápido crescimento no fordismo) e no modo de regulação fordista (Estado nacional interventor e planejador).

Por outro lado, as políticas de desenvolvimento adotadas nos anos 90 (atração da Mercedes-Benz e implantação do Plano/JF) tiveram como base o novo regime de acumulação flexível (empresa flexível, enxuta e desverticalizada) e a regulação neoliberal (Estado liberal, desregulamentação dos mercados, abertura comercial), com suas diferentes visões sobre o papel do local e das políticas de desenvolvimento territorial.

Apesar da estrutura produtiva da Mercedes-Benz ser compatível com o regime histórico de acumulação flexível e processo de atração da empresa compatível com o modo de regulação liberal (idéia no seu tempo), ambos dominantes a nível mundial nos anos 90, a política de atração de grandes empresas (SMJ e CPM) adotada em Juiz de Fora nos anos 70 pode ser caracterizada uma idéia fora de seu tempo (disritmia temporal).

Quadro 4 – Tempo-Espaço

PERÍODO	ANOS 70	ANOS 90
TEMPO		
Regime de Acumulação	Fordismo Grande empresa Produção em massa Verticalização da produção Hierarquia Grande número de trabalhadores	Acumulação Flexível Empresa enxuta Produção flexível Desverticalização da produção Cooperação Poucos trabalhadores
Modo de Regulação	Estado do Bem Estar Princípios Fiscais Keynesianos Estado nacional regulador	Estado Liberal Descentralização fiscal Estado/município reguladores
LUGAR		
Política Desenvolvimento	Nacional	Regional e Local
Papel do Local	Suporte do nacional Passivo	Inserção no global Ativo (gerador de sinergias)

Fonte: Elaboração da autora

Fora de tempo, porque apesar dos projetos metalúrgicos serem indústrias típicas fordistas inseridas na política nacional de implantação do fordismo periférico no Brasil (II PND), as mesmas foram implantadas num período de crise do fordismo a nível mundial. A crise do fordismo se abateu com intensidade diferente sobre os diversos setores industriais, sendo que o setor metalúrgico, principalmente o sub-setor siderúrgico, foi um dos que mais sofreu, tendo em vista que, como consequência da crise, as grandes cidades industriais siderúrgicas mundiais foram abandonadas pelo capital.

A partir dos anos 70, a dinâmica da economia mundial passou a estar associada ao novo regime de acumulação pós-fordista (acumulação flexível). As empresas fordistas, em crise, para sobreviverem, necessitaram enfrentar um processo de reestruturação produtiva e organizacional e as plantas industriais das velhas indústrias fordistas dos países desenvolvidos fecharam suas portas ou foram transferidas para a periferia da economia mundial.

Juntamente com a mudança no regime de acumulação, modificou-se o modo de regulação. A nova ideologia econômica subjacente à regulação flexível passou a ser caracterizada pela ênfase no neoliberalismo econômico, o qual previa a redução da intervenção do Estado na economia.

As estratégias de atração de empresas adotadas em Juiz de Fora nos anos 70 e 90, apesar terem se materializadas na implantação de grandes projetos industriais na cidade divergem com relação à mobilização institucional para implementação dos projetos. A estratégia dos anos 70, atração da Siderúrgica Mendes Júnior e da Companhia Paraibuna de Metais, inserida na política nacional do II PND teve forte participação das instituições federais, principalmente do agente financiador nacional BNDES e do CONSIDER e SIDEBRÁS. O Estado brasileiro, além de influenciar na concepção de ambos os projetos industriais, interferiu na capacidade de produção das unidades produtivas, nos prazos de implantação das plantas industriais, no processo produtivo das empresas e na definição da melhor localização para os empreendimentos industriais.

As plantas dos projetos industriais prioritários estariam localizadas ou junto às jazidas ou em nós de transportes potencializados pela exploração de tais recursos, notadamente em centros urbanos de regiões periféricas: grande siderurgia – Itaqui/Maranhão, Tubarão/Espírito Santo e as usinas mineiras AÇOMINAS e Mendes Júnior (LESSA, 1978, p. 08).

As instituições estaduais e locais, apesar da grande participação no processo de negociação da implantação dos projetos industriais na cidade, tiveram um papel de suporte, pois no bojo da política nacional de desenvolvimento já estavam definidas as diretrizes gerais da política de desenvolvimento industrial brasileira e as linhas mestras de localização dos novos projetos industrial. Ao regional e ao local coube o papel de inserção na política nacional de desenvolvimento, através da desobstrução de problemas infra-estruturais e da complementação da política de incentivos, objetivando viabilizar a implantação dos grandes projetos privados de interesse nacional em Juiz de Fora como forma de conseguir a dinamização da economia do estado e do município através do surgimento de um pólo de desenvolvimento na cidade.

A estratégia de implantação da montadora de automóveis alemã Mercedes-Benz, nos anos 90, se insere num contexto totalmente distinto. Como consequência da adoção dos princípios neoliberais e da falência financeira do Estado nacional, o governo federal reduziu seu papel interventor no processo desenvolvimento industrial brasileiro, apesar do grande incentivo, via promulgação da política industrial para o setor automotivo (Regime Automotivo), concedido às filiais das grandes empresas automobilísticas mundiais para se instalarem no país. Na presença de uma política do governo central de corte liberal, os estados e as cidades brasileiras, tendo em vista a crescente dificuldade financeira e influenciados pelo processo de transformação em curso no capitalismo mundial, buscaram garantir para si, os frutos que poderiam ser gerados por empresas que se instalassem em seus territórios.

As instituições estaduais e municipais, ansiosas por colherem os frutos do processo de globalização e dinamizarem suas economias através da criação de um pólo automotivo local, passaram a adotar uma política ativa de desenvolvimento territorial, via deflagração de uma violenta guerra fiscal, oferecendo uma gama de incentivos e subsídios às empresas automobilísticas transnacionais. As grandes empresas automobilísticas mundiais, apesar de aproveitarem do conflito fiscal nacional, escolheram a melhor localização para os novos projetos industriais de acordo com interesses globais das matrizes, ou seja, a decisão do local se inseriu no processo de concorrência do setor automotivo mundial.

Em ambas a estratégia verifica a existência de uma disritmia ao nível da regulação, a qual explica a disritmia espacial e, conseqüentemente a incapacidade das estratégias de

desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora, nos anos 70 e 90, dinamizarem a economia da cidade.

A estratégia dos anos 70 foi pensada como um projeto de desenvolvimento nacional (II PND), ou seja, a empresa, a capacidade de produção, a tecnologia a ser utilizada e a própria localização das plantas industriais foram definidas de acordo com o interesse nacional de implantação do fordismo periférico no Brasil. Assim, o local para a implantação dos grandes projetos industriais nacionais era circunstancial (escala nacional), desde que inserido na lógica locacional (junto às fontes de matérias-primas ou regiões de nó de transporte) do II PND.

Juiz de Fora foi à cidade escolhida pelo governo federal para sediar os empreendimentos metalúrgicos, nos anos 70, devido a sua característica de cidade média, próxima aos principais centros consumidores e fornecedores do país (nó de transporte), ou seja, a escolha locacional se fundamentou na possibilidade de ter custos de transporte reduzidos e não em qualquer tipo de preocupação com o desenvolvimento regional e local.

Entretanto, ao nível da regulação, regional e local, a vinda de duas grandes empresas metalúrgicas para a cidade de Juiz de Fora representava o reencontro com o passado de glória da cidade via possibilidade de constituição de um pólo de desenvolvimento em Juiz de Fora. A visão geralmente aceita na sociedade era de que a simples instalação de uma nova unidade produtiva (indústria motriz), com alta taxa de crescimento e grande tamanho, geraria uma série de efeitos positivos sobre o sistema econômico regional, constituindo-se em um pólo de desenvolvimento para a região.

Para tal versión el polo surge de alguna manera misteriosa en el medio que se desea desarrollar; es una cosa que viene del resto del mundo y que encierra las mágicas semillas del desarrollo (CORAGGIO, 1988, p. 19).

Para Coraggio (1998), a nova unidade motriz somente se constituirá num pólo de desenvolvimento para a região se os efeitos positivos da grande empresa se concentrarem na região. Para formação de pólos de desenvolvimento a empresa motriz deve ser transformadora de insumos regionais e/ou oferecer suficiente mercado para induzir a localização de atividades produtoras dos insumos na região; a demanda regional deve ser superior às necessidades básicas de abastecimento de bens e serviços; os lucros gerados devem ficar em mãos de empresários locais e serem reinvestidos na própria região em atividades ligadas ou não à atividade principal; os mecanismos de comercialização e financiamento devem ser controlados por grupos empresariais locais, os quais devem impedir a saída de recursos da região; os novos empresários devem integrar na estrutura social da região de forma a facilitar os fenômenos de difusão e as ações do setor público devem estar consertadas com os agentes das novas atividades, de forma a defender os interesses dos novos empresários e evitar os custos sociais excessivos.

Entretanto, como as complementaridades industriais (demanda, fornecedores, matérias-primas) não existiam em Juiz de Fora e como não era objetivo da política nacional o desenvolvimento de efeitos dinâmicos a jusante e a montante no local, a estratégia foi incapaz de gerar um pólo de desenvolvimento na cidade e, conseqüentemente de dinamizar a economia de Juiz de Fora. Assim, para a cidade, a estratégia estava fora do lugar, pois Juiz de Fora era o lugar do desenvolvimento “nacional” e não o lugar do desenvolvimento local.

A estratégia de implantação da filial da empresa automobilística alemã Mercedes-Benz na cidade também reflete uma disritmia regulatória. A Mercedes-Benz foi pensada, dentro de um contexto de globalização da economia e de aumento da concorrência do setor automotivo mundial (entrada de empresas japonesas e coreanas nos mercados americano e europeu).

Na nova lógica concorrencial as empresas automobilísticas mundiais foram impulsionadas a adotarem novos métodos de produção e gestão (focalização da produção na

montagem do veículo, fragmentação dos processos de produção, difusão de mecanismos de fornecimento *just in time*, padronização das tecnologias e novas formas de organização e gerenciamento do trabalho) e buscarem por novos e mais dinâmicos mercados na periferia da economia capitalista mundial. O movimento de internacionalização das montadoras foi acompanhado pelos fornecedores de primeira linha, os quais também foram obrigados a entrar no processo de globalização de suas estruturas produtivas. Assim, no final dos anos 80 e início dos 90, aprofundou-se a estrutura oligopolista do setor automotivo a nível mundial, tanto das montadoras quanto do setor de autopeças.

Quadro 5 – Disritmia Espaço-Tempo

DISRITMIA	Anos 70	Anos 90
Regulatória	Falta de sintonia entre a regulação nacional (desenvolvimento nacional) e a regulação estadual e municipal (desenvolvimento local)	Falta de sintonia entre a regulação da empresa (concorrência internacional) e a regulação estadual e municipal (desenvolvimento local)
Espaço-temporal	<p>Espaço-temporal</p> <p>Espaço – Lugar Circunstancial: (Nó de transporte - II PND)</p> <p>Tempo - Empresas típicas fordistas implantadas no período de crise do fordismo/keynesianismo</p>	<p>Espacial</p> <p>Espaço – Lugar Circunstancial: (Logística de Transporte)</p>

Fonte: Elaboração da autora

O local para a matriz da empresa automotiva alemã era também circunstancial (escala transnacional), deste que inserido na nova lógica da concorrência mundial do setor. Entretanto, ao nível das instituições, regionais e locais, a instalação de uma grande empresa automobilística na cidade, com base em incentivos governamentais, representava uma nova possibilidade de reencontro com o passado de dinamismo do município via constituição de um pólo de desenvolvimento (pólo automotivo) em Juiz de Fora.

Entretanto, por volta do início dos anos 70 (crise do fordismo) dissolveram-se as condições que haviam permitido a muitos estados nacionais em desenvolvimento se engajar no planejamento econômico nacional, com sua variante regional de pólos de crescimento (STORPER, 1994). E, como consequência do fracasso de diversos processos de polarização implantados em regiões onde o desenvolvimento não surgiu naturalmente, o termo pólo de desenvolvimento foi perdendo utilidade como categoria de análise e de política de desenvolvimento econômico.

A partir dos anos 80, a teoria dos pólos de desenvolvimento começa a ser substituída pela noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais para ampliar sua capacidade de desenvolvimento (JACCLOUD, 2001, p. 11).

Juiz de Fora foi à cidade escolhida pela Mercedes-Benz para sediar seu empreendimento automobilístico no Brasil, nos anos 90, devido a sua característica de cidade média, próxima (e integrada por malha rodo aéro-ferroviária) aos principais centros consumidores e fornecedores do país e do Mercosul, ou seja, a escolha locacional se fundamentou na possibilidade de ter custos de transporte reduzidos, em face da adoção de um complexo e moderno sistema de logística de transporte, e não em qualquer tipo de preocupação com o desenvolvimento local.

Decidimos adotar uma solução diferente da de outras montadoras, remodelando o conceito de condomínio e formando o que chamamos de

parque de fornecedores. Assim, quando veio a decisão de se construir a planta em Juiz de Fora, nós já tínhamos uma idéia bastante próxima de como seria nossa logística para aquela localidade (PENATTI FILHO, 10/1999⁷).

Assim, da mesma forma da estratégia dos anos 70, como as complementaridades industriais não existiam na cidade (a fábrica não é transformadora de insumos locais e a cidade nunca teve tradição no setor automotivo) e como não era objeto da empresa criação de sinergias capazes de gerar efeitos a jusante e a montante no local, a estratégia foi incapaz de gerar um pólo de automotivo na cidade e, conseqüentemente de dinamizar a economia de Juiz de Fora. Mais uma vez estratégia estava fora do lugar, pois Juiz de Fora era o lugar do desenvolvimento da “Mercedes-Benz” e não o lugar do desenvolvimento local.

Com relação ao Plano/JF verifica-se que este se apresenta como uma estratégia de desenvolvimento da cidade, que prioriza a atração de investimentos externos, como forma de inserir a municipalidade de modo competitivo no cenário internacional. De forma semelhante às políticas de desenvolvimento adotadas anteriormente em Juiz de Fora, o Plano/JF também se originou da cópia de um modelo de desenvolvimento importado.

Entretanto, diferentemente das estratégias anteriores que importaram o modelo de desenvolvimento keynesiano de instalação de grande empresa motriz (Perroux), associada a incentivos fiscais e financeiros do Estado, como capaz de dar origem a um “pólo de desenvolvimento” na cidade, a estratégia recente seguiu o modelo do Planejamento Estratégico de Cidades, promulgado e difundido por consultores internacionais, e o exemplo de várias cidades que o adotaram, tanto no Brasil como no exterior.

O Planejamento Estratégico de Cidade pode ser considerado um novo modelo de desenvolvimento local característico do regime de acumulação flexível e da regulação neoliberal. No Planejamento Estratégico de Cidades as cidades aparecem como sujeitos (ator econômico, ator político), que devem assumir sua nova função, de integração competitiva no mundo globalizado, de forma dinâmica e inovadora. Ou seja, partindo de um cenário de “cidade desejada”, cabe ao administrador local “fazer o que deve ser feito” (fazer a cidade) para a inserção da cidade na economia globalizada.

Assim a estratégia de implantação do Plano/JF, apesar de ser contemporânea de seu tempo (associada ao ideário neoliberal) é uma idéia fora de lugar, pois não conseguiu dinamizar a economia da cidade. Fora do lugar, porque o plano estratégico de Juiz de Fora, ao propor ser o principal instrumento de transformação da cidade, não refletiu sobre o passado de Juiz de Fora, ou seja, o “lugar” esta fora do diagnóstico. Entretanto o lugar não é um cenário passivo, uma cena vazia aonde o desenvolvimento econômico tem lugar. O lugar é o resultado de uma trajetória histórica, de êxitos e de fracassos, da sociedade local.

Fora do lugar, porque o Planejamento Estratégico de Cidade, ao partir de um diagnóstico comum sobre as cidades num contexto globalizado (todas as cidades querem vender a mesma coisa a todos os compradores), propõe ações e projetos que são os mesmos para um conjunto de cidades em todo o mundo. Portanto tem um mimetismo de diagnóstico e de projetos produzido pelo efeito moda e porque o sujeito que elabora o diagnóstico e propõe os projetos é o mesmo (consultores internacionais). O mimetismo anula a dimensão do lugar, porque a cidade é tratada fora do território. Fora do lugar porque Juiz de Fora foi considerado o lugar do desenvolvimento de “Barcelona” e não o lugar do desenvolvimento local.

Entretanto, diferentemente das estratégias anteriores, na impossibilidade do desenvolvimento local depender dos recursos financeiros das esferas superiores de governo, o prefeito local resolveu assumir para si a função de atuar sobre o dinamismo da economia local, contando com os recursos financeiros da sociedade, através da estruturação do mecanismo de parceria público-privada.

⁷ Supervisor de logística da unidade da Mercedes-Benz em Juiz de Fora.

Uma análise comparativa da participação das instituições e de suas respectivas ações, nas três estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora verifica que as estratégias refletem o momento conjuntural em que foram adotadas. Nos anos 70, contando com os recursos do governo federal, as estratégias se inseriram no programa de desenvolvimento econômico nacional (II PND) e as instituições estaduais e locais assumiram um papel subordinado, apesar da grande participação dos governos estadual e municipal, via concessão de financiamento, isenções, incentivos fiscais e viabilização da infra-estrutura para permitir a implantação dos empreendimentos metalúrgicos na cidade.

Na primeira metade da década de 90, diante da nova conjuntura internacional (globalização, liberalismo) e da crise fiscal do governo federal, as instâncias inferiores (estado e município) assumiram o papel de dinamizar o crescimento econômico local e o governo federal adquiriu um papel subordinado no processo de desenvolvimento territorial. Entretanto, na segunda metade dos anos 90, na ausência de recursos financeiros das três esferas de governo para bancar o desenvolvimento da cidade, coube ao governo municipal agir sobre o tecido produtivo local (via aglutinação de interesses e promoção de projetos), contando principalmente com os recursos da sociedade, via parceria público-privada.

O Plano/JF ao propor ser um instrumento de desenvolvimento da cidade se diferencia das estratégias de desenvolvimento anteriormente adotadas em Juiz de Fora. Nas estratégias passadas o desenvolvimento econômico era visto como capaz de dinamizar a cidade, ou seja, o que estava por trás das políticas de desenvolvimento local era que a industrialização seria capaz de produzir a urbanização da cidade. No Planejamento Estratégico de Juiz de Fora é a cidade que passa a ser vista como capaz de gerar o desenvolvimento, isto é, é a urbanização que seria capaz de promover a industrialização e, conseqüentemente o desenvolvimento econômico local.

Uma outra diferença se refere a que as estratégias adotadas na cidade, nos anos 70 e 90, apesar de não terem dinamizado a economia de Juiz de Fora, eram estratégias que pensavam a cidade como um todo, e deste modo integravam, no sentido de que tinham a capacidade produzir uma forte coesão entre os atores locais em torno de uma proposta de desenvolvimento econômico para a cidade. O Plano/JF ao se apresentar como um projeto de desenvolvimento da cidade construído via aglutinação de um conjunto de projetos, produz fragmentação das ações, estimula a concorrência entre os atores locais, se torna espaço de apropriação de interesses particulares e permite a dispersão com relação ao projeto de cidade.

4) Conclusão

Juiz de Fora pode ser considerada uma cidade peculiar. Peculiar porque foi palco de um conjunto de estratégias de desenvolvimento econômico a partir dos anos 70. Acredita-se que a identificação das particularidades da cidade permitirá identificar possíveis caminhos a serem perseguidos pelas futuras estratégias de desenvolvimento local.

Assim, torna-se fundamental descobrir qual é a particularidade da cidade, a qual permitiu, por um lado, a indústria têxtil se desenvolver no final do século XIX e início do século XX e, por outro, a fez ser escolhida para sediar as plantas industriais dos empreendimentos Mendes Júnior, Paraibuna de Metais e Mercedes-Benz no último quartel do século XX.

Com relação a indústria têxtil, apesar de Juiz de Fora ter sido o principal produtor e exportador de café do Estado de Minas Gerais, para GIROLETTI (1976), diferentemente de São Paulo que teve sua base de acumulação centrada no café, a indústria mineira no final do século XIX tinha uma 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. Assim, se Juiz de Fora teve uma

posição de destaque no meio industrial nacional, isto se deveu à sua localização geográfica estratégica em relação aos principais eixos e redes de circulação que ligavam o centro de Minas Gerais ao porto do Rio de Janeiro.

A decisão locacional por Juiz de Fora para sediar os empreendimentos industriais da Siderúrgica Mendes Júnior e da Companhia Paraibuna de Metais se insere na diretriz governamental do II PND de interiorização da produção industrial brasileira e de desconcentração da produção industrial do Estado de São Paulo. Ou seja, o II PND recomendou a localização das novas plantas industriais em cidades de porte médio (dotadas de infra-estrutura e localizadas próximas à malha de transporte), principalmente dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Deste modo, Juiz de Fora foi à localidade escolhida para sediar os empreendimentos da Siderúrgica Mendes Júnior e da Companhia Paraibuna de Metais fundamentalmente por ser uma cidade de porte médio, situada no Estado de Minas Gerais e em região de nó de transporte (entroncamento), isto é, com uma localização geográfica próxima aos principais mercados consumidores e produtores e dos mais importantes portos do país.

A decisão da montadora de automóveis Mercedes-Benz de implantar a primeira fábrica de automóveis fora do continente europeu em Juiz de Fora se relaciona à estratégia global da matriz da empresa automobilística alemã, principalmente no que se refere à utilização de um novo conceito de abastecimento em sua nova fábrica no Brasil (parque de fornecedores), no qual a logística de transporte (fluxos) teve um papel fundamental. Assim, devido à logística de transporte ser essencial no processo produtivo da Mercedes-Benz, a excelente localização geográfica da cidade de Juiz de Fora, próxima aos grandes centros consumidores da Região Sudeste, à rede de fornecedores instalada no país e dos portos do Rio de Janeiro e Vitória, foi fundamental na decisão locacional da empresa alemã.

Deste modo, a especificidade da cidade de Juiz de Fora, que permitiu o grande desenvolvimento da indústria têxtil e a implantação das plantas industriais da Siderúrgica Mendes Júnior, da Companhia Paraibuna de Metais e da Mercedes-Benz é sua excelente localização geográfica.

Quadro 6 – Especificidade de Juiz de Fora

Estratégias	Fatores
Têxtil	Localização estratégica (entrepósito comercial)
Anos 70	Região de nó de transporte (II PND)
Anos 90	Centralidade geográfica (logística de transporte)

Fonte: Elaboração da autora

Sendo a localização geográfica a vantagem comparativa de Juiz de Fora com relação às demais cidades do Estado de Minas Gerais e do Brasil, retorna-se à concepção da Teoria da Localização Industrial tradicional centrada nos trabalhos de Von Thunen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1935), Losch (1940) e Isard (1956), os quais enfatizavam a importância dos custos de transporte para a determinação da localização ótima da firma.

A idéia de que a geografia é importante, ou seja, que os fatores locacionais clássicos (principalmente os baixos custos de transporte proporcionados pela distância ao mercado, seja em relação à oferta ou à demanda) são fatores diferenciadores que produzem vantagens comparativas, as quais podem ser transformadas em vantagens competitivas foi recuperada pela Nova Geografia Econômica.

Los custos de transporte se consideran, cruciales, si se pretende la observación de una visión íntegra de la economía, esto se traduce en la

necesidad de considerar que tanto los recursos utilizados como las rentas generadas por el sector transporte (KRUGMAN, FUJITA, 2004, p. 180).

De acordo com Krugman (2004), aglomeração de firmas propicia retornos crescentes no nível da produção, o que diminui o custo de transporte e facilita a mobilidade dos fatores. Considerando o custo de transporte, a melhor localização para os investimentos produtivos se relaciona com a maximização do acesso dos bens aos mercados consumidores e aos produtores de bens intermediários. Assim, os custos de transporte não são geograficamente neutros e sim são fundamentais para estruturar o espaço, de modo que diferenciais de crescimento do volume de transporte podem ser um mecanismo potente, auto-reforçador, que favorece padrões específicos de aglomeração espacial.

Como as dotações naturais iniciais de certos locais tendem a ser reforçadas por mecanismos de *feedback* positivo gerados por externalidades, relacionadas a *linkages* e a indivisibilidades técnicas de investimentos em infra-estrutura, implica atribuir forte historicidade à evolução espacial da economia, ou seja, os processos dinâmicos na economia são dependentes da trajetória.

Krugman e Fujita (2004) reconhecem a importância dos eventos históricos específicos (“la geografía de una economía evoluciona de tal forma que refleje historia y accidentes pero no previsiones acerca del futuro” - p.182) que tendem a promover a concentração de empresas em uma determinada cidade, entretanto, simplifica esse fenômeno, de forma que a ocorrência de acidentes históricos (acaso) é o principal elemento que explica a conformação de uma determinada aglomeração de empresas.

Para David (1999, p. 113-114), o alcance da história na geografia não se resume na influência das condições iniciais (acaso), pois o “timing dos eventos ao longo da trajetória de evolução de uma região também importa para seu desenvolvimento espacial”.

O ambiente natural exógeno tendo surgido primeiro na sequência, é suposto ser dominante na fixação da localização inicial de produção e geração de demanda. A partir daí uma variedade de processos de feedback positivos entram em operação fazendo com que fatores de produção fluidos se fixem em torno daqueles locais inicialmente selecionados (DAVID, 1999, p. 113).

Assim, o caráter incidental das economias externas na Nova Geografia Econômica implica que apesar da teoria de Krugman recuperar a geografia, esta tem que ser complementada por uma leitura regulacionista (institucional), que incorpore a história enquanto temporalidade, que pode definir periodizações, as quais são marcadas por articulações entre a dimensão da economia e as instituições produzidas pela própria história. Ou seja, que adicione a história enquanto processo de interação entre os atores sociais, públicos e privados e como processo que constrói e desconstrói instituições, sendo este então o segundo condicionante.

A incorporação da economia política das estratégias de desenvolvimento regional significa adicionar mais uma camada de complexidade aos desafios com que já se confrontam os model builders da nova economia geográfica (DAVID, 1999, p. 116).

A transformação da vantagem comparativa de Juiz de Fora (localização geográfica privilegiada) em vantagem competitiva, ou seja, a possibilidade de Juiz de Fora vir a aglomerar um conjunto de indústrias e desencadeando um processo de desenvolvimento local, não pode ser buscada no acaso, pois Juiz de Fora tem história. Juiz de Fora tem instituições.

Juiz de Fora sempre possuiu instituições fortes. Os atores locais, tanto econômicos como políticos, quanto públicos e privados, sempre acreditaram que a cidade podia e tinha que dar certo e, ao crerem na potencialidade do local, implementaram distintas estratégias de desenvolvimento econômico para a municipalidade. A crença na capacidade da cidade é a grande instituição local, que por um lado distingue Juiz de Fora de outras cidades brasileiras, tornando-a peculiar e, por outro é o motor da busca incessante pelo desenvolvimento econômico local.

A confiança na potencialidade da cidade, construída historicamente a partir do grande desenvolvimento da indústria têxtil (*Manchester Mineira*) local, no final do século XIX e início do século XX, foi à base das estratégias de atração de grandes empresas adotadas em Juiz de Fora, nos anos 70 e 90. Ou seja, os agentes, atores e instituições locais ao refutarem o indeterminismo na trajetória de desenvolvimento econômico da cidade, buscaram, continuamente, amparados na história da cidade (condições iniciais) e com base em valores tácitos, antecipar ou precipitar um “acidente histórico” positivo para Juiz de Fora.

Apesar das estratégias dos anos 70 e 90 não terem dado certo em termos de dinamização da economia de Juiz de Fora, estas eram estratégias que integraram, no sentido de que, além de envolverem as três diferentes esferas de governo (em graus distintos), tiveram a capacidade de produzir coesão social entre os atores locais, públicos e privados, em torno de um projeto de desenvolvimento para a cidade possível de reverter à estagnação econômica e a decadência industrial da cidade.

O Plano Estratégico de Cidade, apesar de se apresentar como um instrumento de desenvolvimento da cidade, ao adotar o mesmo tipo de receituário para todas as cidades, desarticula o que Juiz de Fora tem de mais importante: fatores locais (localização geográfica) e instituições fortes. Ou seja, o Plano/JF, se por um lado, se reconcilia com a idéia de desenvolvimento local, por outro, se afasta das características da realidade local.

Além disso, o Plano/JF induz a pulverização dos atores ao se efetivar via pluralidade de projetos apropriados por interesses particulares e incita o rompimento de pactos produzidos e normas tácitas criadas entre atores, ou seja, abre mão do capital institucional local produzido através da história. O paradoxo do pragmatismo ao estimular a pulverização dos atores e a individualização das ações é o pior que pode acontecer para a cidade, pois ao incitar os atores locais a agirem de maneira independente, isolada e egoísta, induz ao rompimento da crença coletiva da capacidade de que Juiz de Fora pode e deve dar certo (capital social acumulado).

Entretanto, os atores locais, públicos e privados, ao acreditarem que o “de fora” era melhor, mais moderno e mais eficiente que o “de dentro”, adotaram a partir dos anos 70, uma estratégia desenvolvimentista centrada na cópia (importação) de modelos de desenvolvimento (fordismo com o modelo clássico desenvolvimentista de Perroux, acumulação flexível com estrutura de formação de pólo de desenvolvimento e planejamento estratégico de cidade) utilizados, com sucesso ou não, em outros países, em diferentes períodos históricos e esqueceram de olhar e refletir sobre o “de dentro”, ou seja, sobre a trajetória passada e recente da cidade, de êxitos e fracassos e, conseqüentemente da conformação e do desenvolvimento das instituições locais.

As políticas de desenvolvimento adotadas na cidade, ao não observarem o território, ou seja, ao não recuperarem as instituições locais (formais e informais) como produto da história, abriram mão ou não perceberam que existe um capital institucional no território e referiram-se a um local retórico (associado a um ato mimético) e sub valorizaram o local real que é a dimensão locacional.

A dimensão locacional é à base da crença de que Juiz de Fora é possível. A localização é o elemento que dá certeza sobre a possibilidade do futuro da cidade e alimenta a coesão dos atores locais em torno de uma proposta de desenvolvimento para a municipalidade. Assim, Juiz de Fora é particular porque além de ter uma referência de desenvolvimento na história

que projeta no tempo (fomos *Manchester*, queríamos ser *Detroit* e podemos ser *Los Angeles*) possui o fator locacional que intuitivamente alimenta o entendimento sobre a capacidade da cidade poder vir a dar certo.

Hoje, pensar qualquer estratégia de desenvolvimento para Juiz de Fora envolve a combinação dos dois condicionantes supracitados com o regime histórico de acumulação. Ou seja, pensar desenvolvimento local hoje em Juiz de Fora, não é mais cogitar sobre a importação de modelos de desenvolvimento para a cidade e sim refletir sobre o território, fundamentalmente através da exploração do capital institucional local (processos históricos e políticos e os atores sociais locais) e da vantagem locacional da cidade, num contexto de globalização, liberalismo e flexibilidade.

Existiría pues una dinámica territorial específica capaz de impulsar un proceso de desarrollo que permitiría que el futuro de cualquier región no entente subordinado a su capacidad para atraer empresas o filiales de grandes empresas, sino que dependa de su aptitud para desarrollar las iniciativas locales ... y para poner en marcha una dinámica territorial de innovación que estará en función de las características del medio (MAILLAT, LECOQ, p. 359).

Entretanto qualquer nova estratégia de desenvolvimento local será incapaz de sustentar um crescimento se não existir um marco macroeconômico que sustente a cidade, isto é, torna-se necessário à produção de convergência das tradições, macro e micro, de intervenção, de forma a viabilizar uma dinâmica local de desenvolvimento.

4) Referências

AYDALOT, P. Economie régionale et urbaine. Paris: Economica, 1985. cap 3.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade (2000). Estratégia Locacional da Indústria Automobilística: O Caso da Mercedes-Benz em Juiz de Fora. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. 134p (Dissertação de mestrado), 2000.

BOYER, Robert. A Teoria da Regulação. São Paulo, Nobel, 1990.

CORAGGIO, José Luis. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. Centro de Investigaciones Ciudad, Ecuador: 27p, 1988.

CUNHA, Luiz Alexander Gonçalves. Por um projeto sócio-espacial de desenvolvimento. Revista de História Regional, v.3, 1998. Disponível em: <<http://www.rhr.uepg.br/v3n2/cunha.htm>>, 10/05/2004.

DAVID, Paul. Comment on the role of geography in development by Paul Krugman. In B. Pleskovic & J. E. Stiglitz. Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington, 1999.

FIGUEIREDO, Ana Tereza L. Padrão Locacional Especializações Regionais da Indústria Mineira. Belo Horizonte: Minas Gerais, CEDEPLAR/UFMG, 145p, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Informativo CEI - PIB Minas Gerais: Municípios e Regiões 2000, Belo Horizonte, abril de 2003.

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

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. Edições Loyola, São Paulo: 1998.

JACCOUD, Luciana. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. IPEA. Texto para discussão, n. 815, ago. 2001. 22p.

JONES, Charles I. Introdução à Teoria do Crescimento Econômico. Editora Campus, Rio de Janeiro, 178p, 2000.

KRUGMAN, Paul e FUGITA, Masahisa. La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro. Investigaciones Regionales – 4, p. 177-206, 2004.

LESSA, Carlos. A Estratégia de desenvolvimento 1974-1976. Sonho e Fracasso. UFRJ, 190p, 1978.

LIPIETZ, Alain. Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo, Ed. Nobel, São Paulo, 1989.

MAILLAT, Denis e LECOQ, Bruno. Nuevas tecnologías y transformación de las estructuras regionales en Europa: papel del meio. Castilho, J. E Gomes-Larrañaga, P. Lo local y lo internacional en el siglo XXI. La importancia delas redes de colaboración. Bizkaikoforu Aldundia, Bizkaia, p. 333-360,1993.

MATTOS, Carlos A. de. Evolución de las Teorías del Crecimiento Económico y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, 1, p. 15 - 29, 1998.

MATTOS, R. S, OLIVEIRA JÚNIOR, L. B, BASTOS, S. Q. A. Experiências de desenvolvimento exógeno em Juiz de Fora: Mendes Júnior, Paraibuna e agora, Mercedes-Benz. Juiz de Fora, FEA/UFJF, 17p, 1996.

NABUCO, M. R; MENDONÇA, M. P. Estratégias de localização do setor automobilístico no Brasil: o caso da Mercedes-Benz. In: NABUCO, M. R; Neves, M. A.; CARVALHO NETO, A. M. A indústria automotiva: a nova geografia do setor produtivo. DP&A editora, p. 47-83, 2002.

PENATTI FILHO, Izidoro. A logística "Classe A" da Mercedes-Benz. Revista Tecnológica, n. 47, outubro de 1999.

PERROUX, François. A Economia do século XX. Lisboa: Herder, 1967. p. 144 – 310.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA (PJF). Plano Estratégico de Juiz de Fora (Plano/JF), Juiz de Fora: 184p, 2000.

SANTOS, A. B. Algumas considerações sobre o efeito Mercedes-Benz no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: FEA/UFJF. (Trabalho monográfico), 98p. 2000.

STORPER, Michael. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos Países em Desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. Q; SANTOS JÚNIOR, O. A. Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 432p.

TAVARES, Hermes Magalhães. Políticas de Desenvolvimento Regional nos países do Centro e no Brasil, mimeo, 24 p, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). A Experiência Recente de Industrialização na Região Polarizada por Juiz de Fora: o caso da Cia. Paraibuna de Metais e da Siderúrgica Mendes Júnior. Juiz de Fora: UFJF/NUPE/FEA, (Relatório de Pesquisa) 247p, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Anuário Estatístico de Juiz de Fora, Centro de Pesquisas Sociais, 2000.

YASBECK, Fuad Gabriel. Tribuna de Minas, 22/051996.