

**RELAÇÃO DO ESTADO COM O SETOR SIDERÚRGICO:
ESTUDO COMPARADO BRASIL-ESTADOS UNIDOS***

**Cadernos CEDEC nº 75
Agosto 2005**

Rodrigo Cintra**

* Capítulos 2 e 3 da tese de doutoramento: *Formação do lobby siderúrgico estadunidense*, desenvolvida no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sob orientação de Maria Izabel Valadão Carvalho (apresentado à banca de qualificação em abril de 2005). Esta tese também se vincula às atividades que vêm sendo desenvolvidas pela pesquisa "Estados Unidos: processo de formulação de política de comércio internacional", realizada pelo CEDEC com financiamento do CNPq (Processo 475578/2003-1).

**Doutorando em Relações Internacionais pela UnB; pesquisador do CEDEC (e-mail: cintra@excite.com).

CADERNOS CEDEC Nº 75

CONSELHO EDITORIAL

Adrian Gurza Lavalle, Álvaro de Vita, Amélia Cohn, Brasílio Sallum Jr., Cicero Romão Resende de Araujo, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, Leôncio Martins Rodrigues, Marco Aurélio Garcia, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Paulo Eduardo Elias, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

DIRETORIA

**Presidente: Paulo Eduardo Elias
Vice-presidente: Tullo Vigevani
Diretor-tesoureiro: Aylene Bousquat
Diretor-secretário: Maria Inês Barreto**

**Cadernos CEDEC
Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: CEDEC, agosto 2005**

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos CEDEC* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O CEDEC é um centro de pesquisa, reflexão e ação. Como associação civil sem fins lucrativos e econômicos, reúne intelectuais e pesquisadores diferenciados no tocante à formação e às posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, o CEDEC dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates. Em ambos os casos o foco incide sobre alguns temas centrais: os direitos e a justiça social, a constituição e consolidação da cidadania, as instituições e as práticas democráticas, as políticas públicas vistas da perspectiva do seu caráter público, as relações internacionais e a integração regional.

Suas atividades incluem projetos de pesquisa, seminários, encontros e *workshops*, uma linha de publicações em que se destaca a revista *Lua Nova*, e a promoção de eventos em conjunto com fundações culturais, órgãos públicos como o Memorial da América Latina, e centros de pesquisa e universidades como a USP, com a qual mantém convênio de cooperação.

O desenvolvimento desse conjunto de atividades consoante os seus compromissos de origem com a cidadania, a democracia e a esfera pública confere ao CEDEC um perfil institucional que o qualifica como interlocutor de múltiplos segmentos da sociedade, de setores da administração pública em todos os níveis, de parlamentares e dirigentes políticos, do mundo acadêmico e da comunidade científica.

SUMÁRIO

RESUMO	6
PARTE 1: A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NORTE-AMERICANA: LOBBY E INFLUÊNCIA JUNTO AO GOVERNO	7
1. INDÚSTRIA NORTE-AMERICANA	7
1.1. <i>Histórico do setor siderúrgico norte-americano: formação</i>	7
1.2. <i>A crise de sustentabilidade do setor siderúrgico</i>	21
1.2.1. Argumento protecionista dos EUA.....	23
1.2.2. Argumento anti-protecionista.....	25
1.3. <i>Legislação</i>	28
1.3.1. Medidas anti-dumping, countervailing duty	28
1.3.2. O propósito da legislação anti-dumping e countervailing duty	29
1.3.3. Section 201	29
2. <i>LOBBY</i>	30
2.1. <i>Atores não-protecionistas</i>	31
2.1.1. Indústria automobilística.....	31
2.1.2. Precision Metalforming Association (PMA).....	32
2.1.3. American Wire Producers Association (AWPA).....	33
2.2. <i>Lobby protecionista</i>	34
2.2.1. American Iron and Steel Institute (AISI).....	35
3. SISTEMA ELEITORAL NORTE-AMERICANO.....	35
3.1. <i>Eleições para o Congresso de 2000</i>	37
3.2. <i>Eleições presidenciais e campanha de George W. Bush</i>	39
3.3. <i>Contribuições financeiras</i>	41
3.4. <i>United States Trade Representative (USTR)</i>	42
PARTE 2: A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA BRASILEIRA: HISTÓRICO E PARTICIPAÇÃO ESTATAL	45
1. INDÚSTRIA BRASILEIRA	45
1.1. <i>Getúlio Vargas – A formação da base industrial</i>	46
1.2. <i>Década de 1950 – Consolidação</i>	50
1.3. <i>Juscelino Kubitschek - Expansão</i>	54
1.4. <i>Pós-Segunda Guerra Mundial - Fechamento</i>	55
1.5. <i>Década de 60 – Aumento da participação estatal</i>	56
1.6. <i>Década de 70</i>	57
1.7. <i>Segundo choque do petróleo</i>	60
1.8. <i>Década de 80</i>	62
1.9. <i>Redemocratização</i>	67
1.10. <i>Década de 1990</i>	69
1.10.1. Privatizações.....	69
1.10.2. Auto-subsistência.....	69
1.10.3. Primeiro ciclo de privatizações.....	70
1.10.4. Segundo ciclo de privatizações.....	71
1.11. <i>Modernização tecnológica</i>	73
1.12. <i>Pós-privatizações</i>	75
1.13. <i>Estrutura patrimonial</i>	78
1.14. <i>Internacionalização da indústria siderúrgica brasileira</i>	81
1.15. <i>Exportações brasileiras</i>	85

<i>1.16. Exportações brasileiras para os Estados Unidos</i>	88
1.16.1. O protecionismo norte-americano sobre o setor siderúrgico brasileiro.....	90
1.16.2. Salvaguardas.....	91
1.16.3. Impactos diretos e indiretos na siderurgia brasileira.....	94
<i>1.17. Resposta brasileira</i>	95
1.17.1. Argumento brasileiro.....	96

RESUMO

Este texto apresenta um quadro da evolução histórica do setor siderúrgico brasileiro e norte-americano. Recuperando a origem da siderurgia em cada um dos países, analisa-se de que forma o setor se constituiu em termos de estrutura produtiva. Paralelamente, e a fim de identificar os padrões de relacionamento entre os atores do setor (de empresas a grupos da sociedade civil) e o governo, examina-se como o setor se organiza politicamente .

Inicialmente tratando do caso norte-americano, é identificada uma tendência de estruturação do setor que apresenta grande independência em relação à participação do governo como ator-participante – embora esse governo se apresente como um importante aliado na proteção ativa do setor. Desta forma, percebe-se que seu desenvolvimento esteve sempre mais calcado em iniciativas e projetos privados.

Num segundo momento, é realizado o estudo do caso brasileiro, em que é identificada uma tendência de atuação direta do governo no desenvolvimento do setor produtivo siderúrgico, ou seja, no Brasil, o governo vem atuando como investidor e controlador de importantes empresas e grupos siderúrgicos.

As análises aqui desenvolvidas permitem indicar possíveis explicações para as tendências comportamentais dos atores do setor siderúrgico dos respectivos países. Enquanto no caso brasileiro percebe-se um comportamento mais dependente das empresas com relação ao governo, no caso norte-americano é possível identificar um relacionamento político mais intenso no sentido de pressionar pela elaboração de políticas protecionistas para o setor.

PARTE 1: A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NORTE-AMERICANA: LOBBY E INFLUÊNCIA JUNTO AO GOVERNO

1. INDÚSTRIA NORTE-AMERICANA

1.1. Histórico do setor siderúrgico norte-americano: formação

O desenvolvimento histórico do setor siderúrgico norte-americano apresenta certo paralelismo com a evolução da lógica produtiva do país, de forma que todas as principais questões colocadas para o desenvolvimento econômico como um todo são válidas também para este setor. Entretanto, o aço ocupou um lugar de destaque no sistema produtivo na medida em que se tornou um produto de base para o desenvolvimento dos EUA; assim, ele foi sempre considerado pelo governo daquele país como um produto estratégico.

Tal importância estratégica e produtiva refletiu-se na consolidação de diversas agremiações de trabalhadores e empresas, que tinham por objetivo defender os interesses do setor. Conforme ele ganhava importância econômica, percebia-se um ganho paralelo de sua capacidade de projeção política, de forma que as relações entre este setor da economia e a lógica política passam a se estreitar, aumentando desde então – e por isso mesmo – o poder de projeção política das suas demandas, sobretudo se comparado ao de outros setores produtivos.

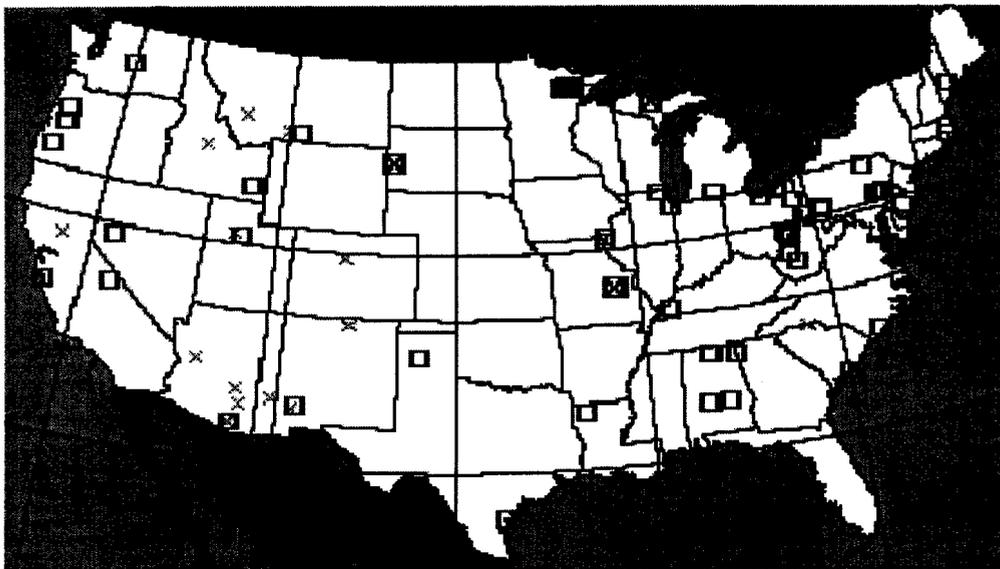
Para uma melhor compreensão do atual poder de projeção política das demandas do setor nos EUA, é necessário um recuo histórico que exponha as formas de organização dos grupos produtivos, sua dispersão espacial e o relacionamento que mantêm com a estrutura político-partidária.

O aço é produzido pela junção do ferro com o carbono, consistindo num metal mais sólido e forte. Em função de seu alto preço, ele foi inicialmente reservado a usos de maior valor agregado, o que restringiu sua produção às regiões mais ricas. A Era do Vapor deu lugar à indústria de ferro, de forma que, entre 1830 e 1861, mais de 30 mil milhas de linhas férreas foram construídas nos Estados Unidos, abrindo assim um enorme mercado para todas as indústrias envolvidas na produção de ferro e ampliando significativamente a demanda por esse produto. O crescimento rápido da demanda fez com que a exploração do ferro aumentasse abruptamente, proporcionando então o surgimento de grandes empresas¹ no setor.

Em 1844, o governo norte-americano descobriu a primeira grande jazida de ferro, próxima aos Grandes Lagos. Vários métodos de produção de aço foram desenvolvidos naquela época, e eles foram importantes na medida em que contribuíram para diminuir consideravelmente o preço dessa produção, tornando o produto mais acessível. Da mesma forma, a quantidade de aço utilizada para a construção de linhas férreas, construções civis e outras aumentou bastante nessa época.

¹ http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_046100_ironandsteel.htm

Figura 1: Dispersão geográfica da produção siderúrgica norte-americana



Fonte: National Atlas (<http://nationalatlas.gov/> - acesso em 23/07/04)

Enquanto as produções de ferro e aço se tornavam a força motriz da Revolução Industrial, nesta mesma época o Meio-Oeste transformava-se no centro das indústrias pesadas norte-americanas. O desenvolvimento dessa região ocorreu em face da confluência de alguns fatores econômicos importantes: a abundância de uma rica jazida de ouro próxima à área dos Grandes Lagos (financiamento), a abundância de carvão na área da Pennsylvania (fonte energética), e o transporte barato (logística) proporcionado pelos lagos. Todos esses fatores contribuíram para a consolidação dessa área como central na produção norte-americana de ferro e, posteriormente, de aço.

A produção de aço passou então a aumentar consideravelmente; em 1873, os Estados Unidos produziram cerca de 115 mil toneladas² do produto. Essa produção era utilizada principalmente para atender a demanda para a construção de linhas férreas. Com o ganho em escala, o preço do aço começou a baixar, substituindo o ferro em várias aplicações.

“Nos anos logo após a Guerra Civil, a indústria siderúrgica norte-americana cresceu com uma velocidade surpreendente enquanto a economia desta nação se expandia até tornar-se a maior do mundo”³. Entre 1880 e 1900, a produção de aço cresceu de 1,25 milhão de toneladas para 10 milhões de toneladas anuais. Já em 1910, os Estados Unidos estavam produzindo cerca de 24 milhões de toneladas.

No entanto, ao contrário do que ocorria em outros setores econômicos, as empresas ligadas à siderurgia não cresceram a ponto de se tornarem monopólios,

² http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_046100_ironandsteel.htm

³ Idem. “In the years after the Civil War, the American steel industry grew with astonishing speed as the nation's economy expanded to become the largest in the world”

visto que desde o fim do século XIX o governo norte-americano se preocupava em conter uma excessiva concentração das indústrias. A tendência à oligopolização do setor, ainda no final do século XIX, levou o governo a editar o *Sherman Antitrust Act*, de 1890, tornando ilegal qualquer prática monopolista. A fim de reforçar esta lei, em 1914 foram também editados o *Clayton Antitrust Act*⁴ e o *Federal Trade Commission Act*⁵.

Durante a administração Theodore Roosevelt⁶, e em função do *Sherman Antitrust Act*, a Standard Oil Company – uma das maiores empresas norte-americanas da época – foi dividida em 39 outras empresas. Por sua vez, em 1912, a United States Steel Corporation, empresa controladora de mais de 50% da indústria de aço, sofreu acusações de monopólio⁷. No entanto, ao contrário do que ocorrera com a Standard Oil Company, ela não foi dividida, evidenciando que, a despeito dos esforços governamentais em contrário, foi enorme o poder que o setor ganhou nesta sua fase de estruturação.

Algumas mudanças trabalhistas também ocorreram nessa época e afetaram diretamente a indústria siderúrgica dos EUA. O cenário no qual elas ocorreram, em meados do século XIX, era este: os trabalhadores eram submetidos a condições precárias de trabalho – incluindo trabalho infantil –, com doze horas de trabalho por dia durante seis dias por semana.

Entre os movimentos que se destacaram naquele período encontra-se a Amalgamated Assn. of Iron, Steel and Tin Workers (fundada em 1876) – que mais tarde passou a ser denominada United Steelworkers of America (USWA) – e que tinha como objetivo organizar as indústrias de aço e proporcionar melhores condições de trabalho⁸. A tensão que então se criou entre trabalhadores e donos das indústrias provocou, em 1892, a *Holstead Steel Strike*⁹. Outras greves também ocorreram, fortalecendo a percepção da necessidade de os trabalhadores se unirem, uma vez que eles sofriam com as condições precárias de trabalho.

O fortalecimento do setor como ator político veio a ocorrer em 1901, com a formação da Corporação do Aço dos Estados Unidos. Com uma renda anual girando

⁴ The Clayton Antitrust Act tried to define more clearly what was meant by restraint of trade. It outlaws price discrimination that gives certain buyers an advantage over others; forbids agreements in which manufacturers sell only to dealers who agree not to sell a rival manufacturer's products; and prohibits some types of mergers and other acts that could lessen competition.

⁵ The Federal Trade Commission Act established a government commission aimed at preventing unfair and anticompetitive business practices.

⁶ www.terra.com.br/voltaire/mundo/truste.htm

⁷ odur.let.rug.nl/~usa/ECO/1991/ch6_p4.htm

⁸ A Retrospective of Twentieth-Century Steel - New Steel editors analyze the top trends in steel in the twentieth century: Bryan Berry, technology; Adam Ritt, executives and markets; and Michael Greissel, labor. - <http://www.newsteel.com/features/NS9911f2.htm>

⁹ HOLESTEAD STEEL STRIKE - Uma das mais sangrentas confrontações entre trabalhadores e os donos das fábricas ocorreu no dia 6 de julho de 1892. O resultado desta batalha, conhecida como *Holstead Steel Strike of 1892*, atrasou os direitos trabalhistas, a serem concretizados em aproximadamente 40 anos. O administrador geral da Carnegie Steel Company, Henry C. Frick, estava determinado a terminar com o sindicato – The Amalgamated Association of Iron and Steel Workers. Devido a problemas no salário, trabalhadores membros do sindicato anunciaram uma greve no dia 29 de junho de 1892. Frick então cercou a fábrica, não deixando que as pessoas saíssem; ele contratou 300 detetives para protegê-la. No dia 6 de julho, milhares de trabalhadores, amigos e membros das famílias se juntaram para lutar. Desta luta resultaram várias mortes. Os trabalhadores acharam que tinham ganhado uma grande batalha, porém esta vitória resultou mais tarde num enfraquecimento do sindicato que durou até 1930. Cerca de 8.000 homens da milícia do estado foram utilizados para controlar a situação. Em novembro, a união decidiu terminar a greve. Esta foi uma das mais importantes greves, mesmo que não tenha conseguido atingir seus objetivos. Os salários continuaram baixos e as horas de trabalho ainda eram muitas. (<http://www.geocities.com/Heartland/4547/homestead.html>)

em torno de US\$1,4 bilhão, esta corporação controlava cerca de 60% do mercado norte-americano.

Em 1935, o Congresso aprovou o *National Labor Relations Act*, também conhecido como *Wagner Act*¹⁰. Esta lei serviu de base para as atuais leis trabalhistas dos EUA e possibilitou o surgimento de sindicatos por todo o país. Ela garantia a eles o direito de se organizarem e barganharem coletivamente questões como horas de trabalho, salários e outras. Nesse mesmo período, foi fundado o Committee for Industrial Organizations (CIO), aumentando a complexidade do ordenamento desses atores no país¹¹.

Uma das primeiras ações do CIO foi formar o Steel Workers Organizing Committee (SWOC), numa tentativa de organizar os trabalhadores envolvidos na siderurgia. O American Iron and Steel Institute (AISI), organização que representa as siderurgias, tentou destruir o sindicato persuadindo os trabalhadores a não se manifestarem. No entanto, no ano de 1936, o SWOC, sob liderança de Philip Murray¹², alcançou aproximadamente 125 mil membros. Devido a essa expressividade do sindicato, a Corporação de Aço dos Estados Unidos, formada em 1901, reconheceu a relevância do SWOC e assinou um contrato de um ano com ele, estabelecendo novos salários – \$5-per-day wage – e horas de trabalho – 40-hours week¹³. Esse contrato se tornou um marco histórico da siderurgia norte-americana. Em 1938, o Congresso aprovou o *Fair Labor Standards Act*, que estabeleceu um salário mínimo de 25 centavos de dólar por hora, oito horas de trabalho por dia e o fim do trabalho infantil¹⁴.

¹⁰ The Wagner Act of 1935:

SEC. 7. Employees shall have the right of self-organization, to form, join, or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in concerted activities, for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection.

SEC. 8. It shall be an unfair labor practice for an employer-

(1) To interfere with, restrain, or coerce employees in the exercise of the rights guaranteed in section 7.

(2) To dominate or interfere with the formation or administration of any labor organization or contribute financial or other support to it: Provided, That... an employer shall not be prohibited from permitting employees to confer with him during working hours without loss of time or pay.

(3) By discrimination in regard to hire or tenure of employment or any term or condition of employment to encourage or discourage membership in any labor organization: Provided, That nothing in this Act or in any other statute of the United States, shall preclude an employer from making an agreement with a labor organization (not established, maintained, or assisted by any action defined in this Act as an unfair labor practice) to require as a condition of employment membership therein, if such labor organization is the representative of the employees in the appropriate collective bargaining unit covered by such agreement when made.

(4) To discharge or otherwise discriminate against an employee because he has filed charges or given testimony under this Act.

(5) To refuse to bargain collectively with the representatives of his employees.

Extraído do site http://www.civics-online.org/library/formatted/texts/wagner_act.html

¹¹ A Retrospective of Twentieth-Century Steel - <http://www.newsteel.com/features/NS9911f2.htm>

¹² Philip Murray 1886-1952 - Advogado das necessidades dos trabalhadores, Philip Murray constantemente enfatizava a obrigação dos sindicatos americanos em servir seus membros honesta, efetiva e firmemente. Das minas de carvão da Pennsylvania, este jovem imigrante da Escócia saiu das minas de carvão para a liderança do USWA. Durante os tensos anos da Segunda Guerra e o período turbulento que o seguiu, Philip Murray ganhou respeito e afeição devido aos seus grandes talentos como negociador e como um líder patriota dos sindicatos industriais. (<http://www.dol.gov/oasam/programs/laborhall/pm.htm>) – Tradução livre.

¹³ A Retrospective of Twentieth-Century Steel - <http://www.newsteel.com/features/NS9911f2.htm>

¹⁴ O Fair Labor Standards Act, de 1938, é publicado como lei na seção 201-219 no título 29 do United States Code. A lei determina padrões mínimos em duas áreas: salários e horas de trabalho. A lei também fala sobre o trabalho infantil, equidade de salários etc. – www.opm.gov/flsa/overview.asp - An overview of the Fair Labor Standards Act.

Contudo, esse acordo não foi imediatamente respeitado por toda a indústria siderúrgica. No início, sete grandes indústrias, conhecidas como Little Steel, se recusaram a reconhecer a legitimidade da União, a despeito de vários de seus trabalhadores terem se tornado membros do sindicato. As tensões entre os empregados e os dirigentes dessas indústrias resultaram em graves confrontos entre trabalhadores e policiais em 1937, levando à morte de trabalhadores-manifestantes.

Mesmo revoltado com estes acontecimentos, o SWOC persistiu em suas atividades, e no dia 22 de março de 1942, mudou seu nome para United Steelworkers of America (USWA), presidida por Philip Murray. Nessa época, o sindicato já contava com 170 mil membros. Entre as mais importantes vitórias alcançadas pela USWA na época foi a aquisição de benefícios sociais de proteção aos desempregados¹⁵.

Ao mesmo tempo em que esse cenário político-econômico se constituía, a indústria siderúrgica continuou a ser o parâmetro do tamanho e da força da economia norte-americana, tanto até a II Guerra Mundial, quanto na lógica que a ela se seguiu. A produção dos EUA atingiu um pico de 141 milhões de toneladas em 1969¹⁶.

Numa perspectiva comparada, e concomitantemente ao seu desenvolvimento no âmbito norte-americano, percebe-se um movimento diferente na consolidação do setor siderúrgico em outras partes do mundo. Em vários países surgiam siderúrgicas mais eficientes e com custos significativamente inferiores, sobretudo com relação ao uso de mão-de-obra.

Em grande medida, o que permitiu aos EUA continuarem como importantes *players* da siderurgia mundial foi a sustentabilidade da demanda criada pela II Guerra Mundial. Nessa época, os investimentos em infra-estrutura daquele país estavam crescendo, assim como a economia do país em geral. Some-se a isso o fato de que os EUA também forneciam aço para os países que haviam sido destruídos e estavam passando por processos de reconstrução.

“As nações despedaçadas com a guerra mundial, entretanto, reconstruíram suas indústrias a partir do nada, incorporando o que há de mais novo em tecnologia de produção de aço. Inversamente, a indústria doméstica estava satisfeita em utilizar seus instrumentos velhos e inativos para fornecer aos mercados domésticos e internacionais o aço que requeriam. A demanda de aço pelo mundo na verdade expandiu-se continuamente durante a década de 60. Produtores domésticos preferiram não convergir com esta demanda mundial em expansão, escolhendo alcançar somente as exigências do consumidor doméstico. Isto se transformou em uma oportunidade para produtores estrangeiros a se rejuvenescerem e se fortalecerem sem se chocar diretamente com produtores dos Estados Unidos (na essência, em uma estratégia flanqueada). Esta polarização dos mercados de aço doméstico e mundial manteve o status quo durante todo o período de 1947-1959 e continuariam assim se não fossem forças microeconômicas que estavam começando a fortificar a indústria de aço doméstica”¹⁷.

¹⁵ A Retrospective of Twentieth-Century Steel - <http://www.newsteel.com/features/NS9911f2.htm>

¹⁶ Idem.

¹⁷ www.briankboyd.com/Nucor/primer.htm: “The war-torn nations of the world, however, rebuilt their industrial facilities from the ground up, incorporating the newest and latest in steel production technology. Conversely, the domestic industry was content to utilize older, formerly inactivated facilities to supply the domestic and international markets the steel that they required. Steel demand world-wide actually expanded continuously throughout the 1960's. Domestic producers elected to not meet this expanding world-wide demand, choosing only to match domestic consumption requirements. This presented an opportunity for up-start foreign producers to rejuvenate and strengthen themselves without directly competing against U.S. producers (in essence, a flanking strategy). This polarization of domestic and world steel markets remained the status quo throughout the period 1947-1959 and would have remained so except for microeconomic forces that were beginning to bear on the domestic steel industry

Além desta demora relativa em se modernizar, o comportamento do mercado e os custos com os trabalhadores também contribuíram para a morosidade da indústria siderúrgica norte-americana, quando comparada com dados mundiais. Nos anos anteriores às mencionadas greves, os compradores haviam adquirido grandes quantidades de aço para estoque, temendo os resultados das manifestações dos sindicatos. Logo após uma greve, a demanda por aço caía significativamente, uma vez que ele se tornava mais caro devido aos novos acordos trabalhistas e ao estoque acumulado do produto.

Essas quedas nas vendas criavam problemas com o fluxo de caixa para os produtores exatamente no momento em que eles mais precisavam de capital para investimento. A instabilidade no consumo do produto resultava na dispensa de vários trabalhadores¹⁸ – e novas greves eram organizadas em face destas dispensas, gerando assim um círculo vicioso.

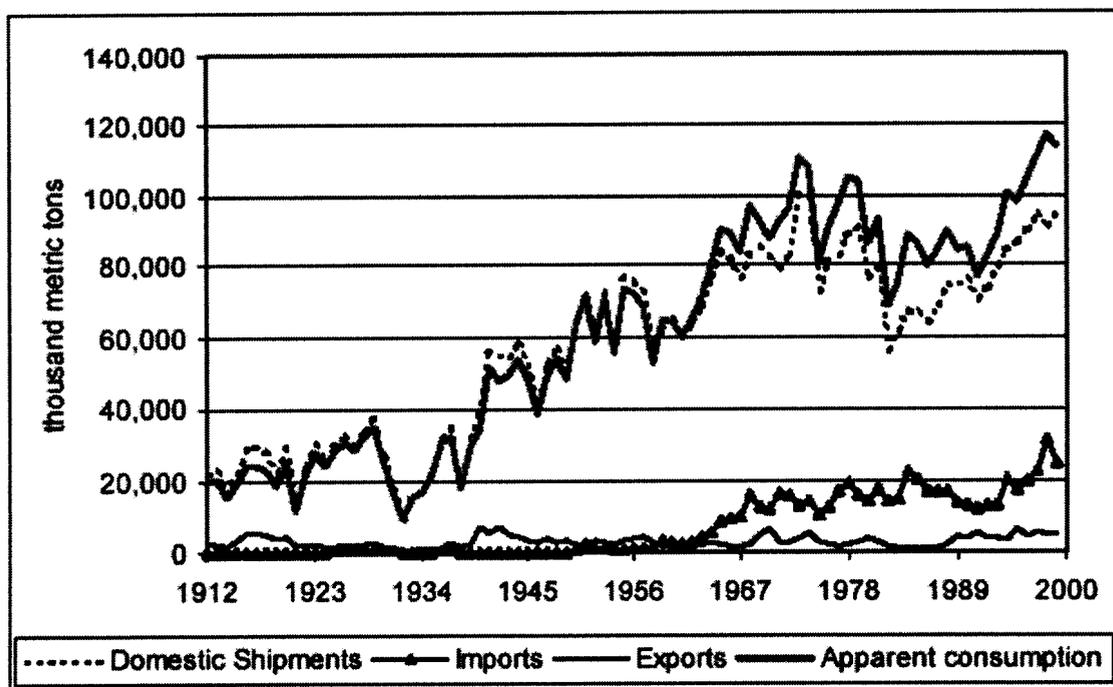
Em 1959, ocorreu a maior greve da história do sindicato. Os trabalhadores queriam que as indústrias siderúrgicas acabassem de uma vez por todas com práticas de trabalho até então adotadas e que mudassem definitivamente as condições de trabalho.

Alguns compradores norte-americanos, tentando evitar possíveis danos à sua produção causados pela instabilidade da indústria nacional, começaram a comprar de produtores estrangeiros¹⁹. Em 1956, conforme expõe o Gráfico 1, as importações não ameaçavam a siderurgia dos EUA; entretanto, em 1967, houve um surto nas importações – ocorrido basicamente pela insegurança que o comprador norte-americano tinha com relação à produção nacional.

¹⁸ www.briankboyd.com/Nucor/primer.htm

¹⁹ www.briankboyd.com/Nucor/primer.htm

Gráfico 1: Evolução do comércio e produção de aço nos EUA



www.personal.psu.edu

Enquanto isso, os trabalhadores continuavam em sua luta por melhores condições de trabalho, até que, em 1970, trabalhadores e administradores assinaram, por meio da USWA, o *Experimental Negotiating Agreement*. Este pacto previa alguns programas, como seguridade no trabalho, e um compromisso de colaboração mútua que proporcionou uma relativa estabilidade na indústria siderúrgica. Foi a primeira vez que um sindicato e todo um setor concordaram voluntariamente em resolver suas questões por meio de barganha. Tal acordo fortaleceu o setor em termos políticos, visto que ele conseguiu apresentar uma posição única perante o governo.

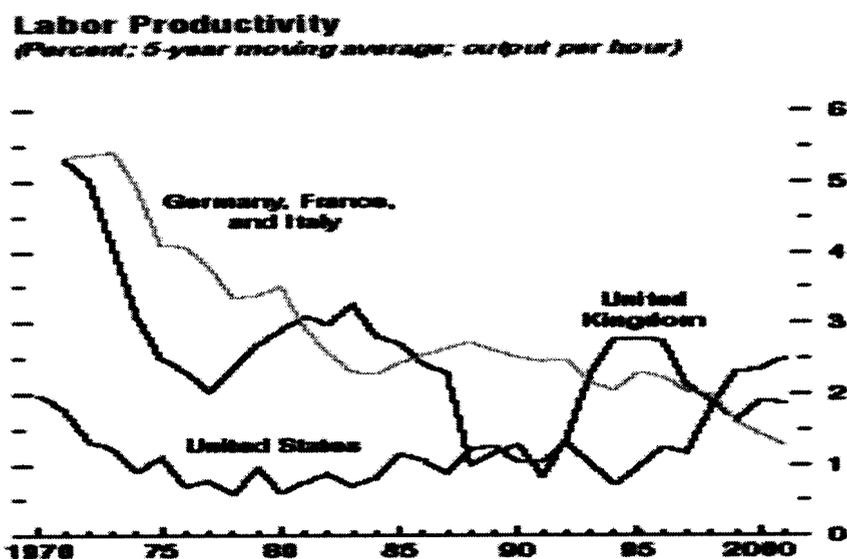
Analistas do Cato Institute²⁰ e da União Européia²¹ acreditam que os benefícios conseguidos pelo sindicato, sobretudo aqueles relacionados a salário, se tornaram, depois da II Guerra Mundial, um dos principais motivos da crise ocorrida no início dos anos 1980. Entre 1974 e 1982, houve um aumento no salário dos trabalhadores de cerca de 179%, não tendo havido aumento semelhante em um espaço de tempo tão curto na produção²², conforme indicado no Gráfico 2.

²⁰ <http://www.freetrade.org/talkingpoints/SteelTrapKeyPoints.pdf>

²¹ <http://www.eurunion.org/partner/steeldata.htm>

²² Idem.

Gráfico 2: Produtividade por produção/hora (1970/2000)



Source: Organization for Economic Cooperation and Development (2002).

Com o aumento dos gastos com a força de trabalho nas indústrias norte-americanas, o custo de produção também aumentou, encarecendo assim os produtos daquele país. Os custos com vínculos empregatícios nos EUA representam de 10 a 25% do total do custo de produção, o que tornou a indústria menos competitiva em termos mundiais. Comparando a indústria norte-americana com a sul-coreana, analistas da Universidade de Carnegie Mellon, em Pittsburgh, concluíram que:

“Sua produtividade em termos de horas de trabalho por tonelada é 25 por cento mais elevada do que aquela dos Estados Unidos e do Japão. Seus trabalhadores têm em média 54 horas por semana, e os salários são aproximadamente US\$12,00 por hora, que é 50 a 65 por cento menor do que salários nos Estados Unidos e no Japão. Conseqüentemente, POSCO tem custos de produção relativamente baixos. Por exemplo, o custo de produção estimado para uma bobina hot-rolled sul coreana é de aproximadamente \$350 por tonelada comparada com os \$450 nos Estados Unidos”²³.

²³ www.technology.gov/Reports/Steel/cd91a.pdf “Its productivity in terms of labor hours per ton is 25 percent higher than that of the United States and Japan. Its workers average 54 hours per week, and wages are about \$12.00 per hour, which is 50 to 65 percent less than wages in the United States and Japan. Consequently, POSCO has relatively low production costs. For example, the estimated production cost for South Korean hot-rolled coil is about \$350 per ton compared with \$450 in the United States.

Tabela 1: Comparativo da participação dos custos de mão-de-obra no valor final

Categories	Costs per ton of shipments	
	Integrated	Scrap based
Raw materials	\$105.00	\$100.00
Energy and fuels	125.00	75.00
Labor	175.00	100.00
Total	\$405.00	\$275.00

<http://www.wws.princeton.edu/cgi-bin/byteserv.pr/~ota/disk3/1983/8312/831210.PDF>

O mesmo também ocorre com relação a outros casos, como se pode ver na Tabela 2:

Tabela 2: Comparação da produtividade e custos de trabalho nas indústrias norte-americanas de ferro e aço com quatro outros países (1964, 1972/1977)**Table 27.—Comparison of Productivity and Labor Costs in the U.S. Iron and Steel Industries With Four Other Countries, 1964, 1972-77**

Measure and year	United States	Japan		West Germany		United Kingdom		France	
		Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Output per hour									
1964	100	46	53	53	60	48	51	48	52
1972	100	85	101	76	84	51	54	62	69
1973	100	94	112	73	80	48	51	59	66
1974	100	95	113	80	88	43	46	61	68
1975	100	103	123	82	91	43	46	81	68
1976	100	108	128	82	91	48	51	83	70
1977	100	104	123	81	89	43	46	64	72
Hourly labor costs									
1964	100	16	16	35	35	29	38	34	35
1972	100	33	34	58	58	33	34	44	44
1973	100	41	42	71	71	33	34	54	54
1974	100	44	46	78	78	35	36	55	65
1975	100	44	46	76	76	37	38	63	63
1976	100	44	45	72	72	33	34	63	63
1977	100	49	51	78	78	33	34	64	64
Unit labor costs									
1964	100	24	30	59	67	57	61	66	72
1972	100	32	40	68	75	62	67	64	71
1973	100	37	45	88	97	66	71	83	91
1974	100	39	48	88	97	81	81	82	98
1975	100	36	44	83	92	80	87	97	107
1976	100	34	42	79	87	65	70	92	101
1977	100	40	40	88	97	72	77	90	99

SOURCE U.S. Bureau of Labor Statistics.

Novos competidores internacionais, que não passavam pelos mesmos problemas que os EUA, começaram então a ganhar competitividade no país. As bases da indústria siderúrgica norte-americana sofreram um forte impacto com esses novos competidores. Nas décadas de 1970 e 1980, os negócios pioraram; várias indústrias, principalmente aquelas que não acompanharam o processo de renovações tecnológicas, faliram, colocando assim milhares de trabalhadores na lista de desempregados. Pennsylvania, Indiana e Ohio, maiores estados produtores de aço nos Estados Unidos, foram os mais afetados por essas falências, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 3: Produção por estado (1980)

Table 49.—Raw Steel Production by State, 1980

States	Thousands of tons
Pennsylvania	23,517
Indiana	19,820
Ohio	16,100
Illinois	8,961
Minnesota, Missouri, Oklahoma, Texas, Nebraska, and Iowa	8,642
Michigan	7,877
Virginia, West Virginia, Georgia, Florida, North Carolina, South Carolina, and Louisiana	6,066
Rhode Island, Connecticut, New Jersey, Delaware, and Maryland	5,161
Arizona, Colorado, Utah, Washington, Oregon and Hawaii	4,795
Alabama, Tennessee, Mississippi, and Arkansas	3,452
New York	2,675
California	2,528
Kentucky	2,141
Total	111,835

SOURCE: American Iron and Steel Institute.

Extraído de www.wws.princeton.edu/cgi-bin/byteserv.prl/~ota/disk3/1983/8312/831212.PDF

A partir dos anos 70, empresas conhecidas como *minimills* começaram a crescer em função do aumento de suas bases tecnológicas. As tradicionais “minas integradas” começaram a perder espaço para estas novas unidades produtivas, muito mais desenvolvidas tecnologicamente. Conforme pode ser visto na Tabela 4, as *minimills* começaram a obter um ganho de *market share* significativo, pressionando ainda mais as grandes empresas que continuavam a empregar tecnologias defasadas.

“A revolução das minimills resultou em uma dispersão dramática dos fabricantes de aço do rust belt para as áreas primordiais da população e de crescimento dos EUA. O impacto das minimills na indústria é melhor demonstrado se olharmos a antiga líder US Steel (agora USX Corp.). Em 1966, US Steel controlava 55% do mercado de aço norte-americano, e em 1986, a US Steel controlava somente 17%.”²⁴

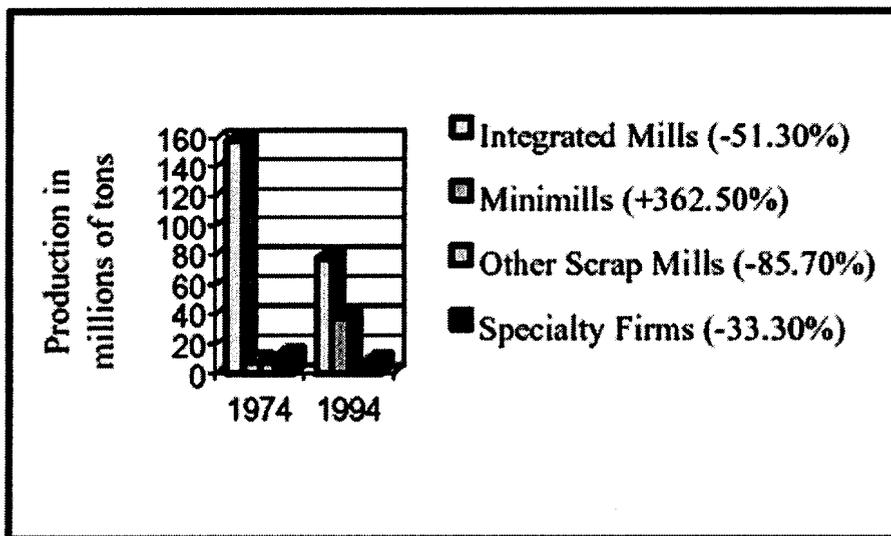
²⁴faculty-staff.ou.edu/.../Nucor%20Case%20-%20Hitt%20Ireland%20&%20Hoskisson%204th%20edition.pdf “The minimill revolution has resulted in a dramatic dispersion of the steel manufacturers from the “rust belt” to the primary population and growth areas of the US. The impact of minimill’s on the industry is best demonstrated by looking at the former industry leader US Steel (now USX Corp.). In 1966 US Steel controlled 55% of American steel market, in 1986 US Steel controlled only 17%.”

Tabela 4: Comparação de custos de produção (Usina Integrada e Mini-mill)

Tabela 2
Comparação dos Custos
 (Em US\$/t)

ITEM	USINA INTEGRADA	MINI-MILL
Custos Fixos	130	30
Custos Variáveis	185	255
Sucata	30	155
Outros	155	100
Subtotal	315	285
Despesas com Depreciação	20	20
Despesas com Juros	15	10
Total	350	315

Fonte: *Paine Webber (1998)*.

Gráfico 3: Produção comparada por tecnologias de produção (1974-1994)

Extraído de <http://faculty-staff.ou.edu/S/Mark.P.Sharfman-1/Nucor%20Case%20-%20Hitt%20Ireland%20&%20Hoskisson%204th%20edition.pdf>

Em 1975, a produção norte-americana de aço diminuiu em 37%, caindo para apenas 89 milhões de toneladas. Contudo, neste momento, a indústria ainda empregava cerca de 457 mil trabalhadores com salários relativos muito altos.

Esse declínio obrigou os produtores a investirem em suas indústrias para aumentar a produção. Nessa época, cerca de US\$ 50 bilhões foram investidos

principalmente em tecnologia, aumentando a competitividade da indústria norte-americana²⁵.

Alguns avanços na tecnologia de produção ajudaram a indústria a se desenvolver, aumentando a produção com menor uso de mão-de-obra. A primeira grande mudança estava ligada ao método de produção de aço; o método conhecido como *open hearths* foi substituído pelo método FOB (fornalhas de oxigênio básicas). A fundição em uma FOB gastava um décimo do tempo requerido pelo método de *open hearth*, porém, se comparado com o que ocorreu em outros países, ele demorou para ser implementado nos Estados Unidos .

Em 1970, por exemplo, o FOB era utilizado em 40% da produção norte-americana, enquanto no Japão já representava cerca de 80%.

“Por volta de 1970, plantas centrais como a Sparrow's Point e U. S. Steel's Fairless localizadas fora da Philadelphia e a Inland Steel no sul de Chicago ainda usavam a fornalha open hearth. Mas a indústria ao todo era cautelosa e lenta para integrar novas tecnologias, incerta sobre a viabilidade dos novos procedimentos”²⁶.

O Canadá, por exemplo, em 1936 já havia investido 8 milhões de dólares na transição de *open hearth* para metodologias mais modernas²⁷. Até 1990, os Estados Unidos ainda usavam *open hearth* na produção de aço, conforme indicado na Tabela 5. Em 2001, os principais países produtores já não usavam mais esta metodologia, e a maioria deles utiliza o FOB, conforme apresentado na Tabela 6. Esta transição custou muitos empregos, uma vez que o FOB é menos intensivo em força de trabalho do que o *open hearth*.

²⁵ Idem.

²⁶ www.ohiosteel.org/_virtual%20classroom/ohio%20steel%20history/ohio_steel_history.htm As late as 1970, such major facilities as Sparrow's Point, U.S. Steel's Fairless works outside Philadelphia, and Inland Steel in South Chicago still were using the open hearth furnace²⁶. But the industry as a whole was cautious and slow to integrate new technology, uncertain about the viability of the new procedures.

²⁷ collections.ic.gc.ca/industrial/stelcomain.htm.

Tabela 5: Produção por processo e tipo (1970/1990)

Ano	Total	Open hearth	basic oxygen	Electric furnace
1970	109,264	43,565	57,452	18,291
1971	109,264	32,259	58,008	18,997
1972	120,874	31,693	67,661	21,519
1973	136,803	36,088	75,532	25,183
1974	132,195	32,204	73,983	26,008
1975	105,816	20,104	65,137	20,575
1976	116,12	21,292	72,5	22,328
1977	113,7	18,183	70,223	25,294
1978	124,312	19,332	75,735	29,871
1979	123,687	17,38	75,529	30,778
1980	101,455	11,842	61,339	28,273
1981	109,613	12,203	66,434	30,976
1982	67,655	5,543	41,104	21,009
1983	76,761	5,399	47,219	24,145
1984	83,94	7,562	47,919	28,457
1985	80,067	5,831	47,069	27,167
1986	74,032	3,021	43,441	27,569
1987	80,876	2,419	47,624	30,834
1988	90,65	4,643	52,58	33,426
1989	88,852	4,03	52,932	31,891
1990	89,726	3,172	53,044	33,51

1/Including high-strength low-alloy steel.

2/Excluding stainless and heat-resisting steels.

3/Including heat-resisting steels.

Fonte: http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron_&_steel/stat/tbl2.txt

Tabela 6: Produção de aço por processo (2001)

	Production million metric tons	Oxygen %	Electric %	Open hearth %	Other %	Total %
Austria	5.9	90.7	9.3	-	-	100.0
Belgium	10.8	74.5	25.5	-	-	100.0
Finland	3.9	78.2	21.8	-	-	100.0
France	19.3	57.4	42.6	-	-	100.0
FR Germany	44.8	70.7	29.3	-	-	100.0
Italy	26.7	38.1	61.9	-	-	100.0
Luxembourg	2.7	-	100.0	-	-	100.0
Netherlands	6.0	97.8	2.2	-	-	100.0
Spain	16.5	25.6	74.4	-	-	100.0
Sweden	5.5	66.1	33.9	-	-	100.0
United Kingdom	13.7	75.9	24.1	-	-	100.0
Other EU	2.9	2.1	97.9	-	-	100.0
European Union (15)	158.9	58.9	41.1	-	-	100.0
Czech Republic	6.3	90.5	9.1	0.5	-	100.0
Hungary	2.0	87.5	12.5	-	-	100.0
Poland	8.8	66.1	31.9	2.0	-	100.0
Romania	4.9	72.2	27.8	-	-	100.0
Slovakia	4.0	92.2	7.8	-	-	100.0
Turkey	15.0	35.2	64.8	-	-	100.0
Others	4.8	39.5	60.4	-	0.1	100.0
Other Europe	45.8	60.4	39.2	0.4	0.0	100.0
Russia	59.0	58.7	15.0	26.3	-	100.0
Ukraine	33.1	49.0	2.8	48.2	-	100.0
Other former USSR	8.0	57.9	34.7	7.4	-	100.0
former USSR	100.1	55.4	12.5	32.1	-	100.0
Canada	15.3	58.5	41.5	-	-	100.0
Mexico	13.3	35.9	64.1	-	-	100.0
United States	90.1	52.6	47.4	-	-	100.0
NAFTA	118.7	51.5	48.5	-	-	100.0
Argentina	4.1	49.4	50.6	-	-	100.0
Brazil	26.7	78.0	20.2	-	1.8	100.0
Chile	1.2	80.3	19.7	-	-	100.0
Venezuela	3.8	-	100.0	-	-	100.0
Others	2.5	26.5	73.5	-	-	100.0
Central and South America	38.4	63.9	34.9	-	1.3	100.0
Egypt	3.8	28.9	71.1	-	-	100.0
South Africa	8.8	55.6	44.4	-	-	100.0
Other Africa	2.4	53.0	47.0	-	-	100.0
Africa	15.0	48.5	51.5	-	-	100.0
Iran	6.9	31.3	68.7	-	-	100.0
Saudi Arabia	3.4	-	100.0	-	-	100.0
Other Middle East	1.2	-	100.0	-	-	100.0
Middle East	11.5	18.8	81.2	-	-	100.0
China	148.9	57.7	24.2	1.2	16.9	100.0

	Production million metric tons	Oxygen %	Electric %	Open Hearth %	Other %	Total %
India	27.3	50.2	42.5	7.3	-	100.0
Japan	102.9	72.4	27.6	-	-	100.0
South Korea	43.9	56.4	43.6	-	-	100.0
Taiwan, China	17.2	59.0	41.0	-	-	100.0
Other Asia	8.9	-	100.0	-	-	100.0
Asia	349.0	59.9	31.8	1.1	7.2	100.0
Australia	7.0	84.6	15.4	-	-	100.0
New Zealand	0.8	72.7	27.3	-	-	100.0
World	845.3	57.7	35.0	4.3	3.0	100.0

Fonte: http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron_&_steel/stat/tbl2.txt

Em 1988, devido a esses investimentos em tecnologia, a produção se recuperou, chegando a 102,7 milhões de toneladas; contudo, o número de pessoas empregadas pela siderurgia caiu de 457 mil para 169 mil. A produção anual de aço por trabalhador triplicou nesses trinta anos. A indústria de aço estava novamente voltando a ser competitiva com relação às nações estrangeiras. Porém, o produto deixou de ter um papel central na economia dos EUA: *“a era do aço terminou; a era do computador começou”*²⁸.

1.2. A crise de sustentabilidade do setor siderúrgico

Enquanto a indústria norte-americana sofria sérios reveses, a quantidade de aço importado por esse país aumentou consideravelmente, conforme apresentado na Tabela 7.

²⁸ http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_046100_ironandsteel.htm.

Tabela 7: Empresas que entraram em processo de falência (1998 2002)

#	Company	Headquarters	Filing	Remaining Capacity	Product	Employees
33	Calumet Steel	Chicago Heights, IL	3/19/2002	0.2	Steel production	210
32	National Steel	Mishawaka, IN	03/06/02	7.0	Steel production	9,283
31	Huntco Steel	Town and Country, MO	02/04/02	-	Processing	553
30	Action Steel	Indianapolis, IN	12/28/2001	-	Processing	140
29	Sheffield Steel	Sand Springs, OK	12/07/01	0.6	Steel production	610
28	Metals USA	Houston, TX	11/15/2001	-	Distribution	4,7
27	Bethlehem Steel	Bethlehem, PA	10/15/2001	11.3	Steel production	13
26	GalvPro	Jeffersonville, IN	08/10/01	-	Processing	60
25	Riverview Steel Corp.	Glassport, PA	08/07/01	-	Processing	60
24	Edgewater Steel Ltd.	Oakmont, PA	08/06/01	0.04	Specialty Prods	140
23	Excaliber Holdings Corp.	St. Louis, MO	7/18/2001	-	Processing	800
22	Precision Specialty Metals Inc.	Los Angeles, CA	7/16/2001	-	Specialty Prods	200
21	Freedom Forge Corp.	Burnham, PA	7/13/2001	0.2	Specialty Prods	1,12
20	Great Lakes Metals LLC	East Chicago, IN	04/11/01	-	Processing	40
19	Republic Technologies	Akron, OH	04/02/01	2.2	Steel production	4,6
18	Trico Steel	Decatur, AL	3/23/2001	2.2	Steel production	320
17	American Iron Reduction	Convent, LA	3/23/2001	-	DRI	70
16	GS Industries, Inc.	Charlotte, NC	02/07/01	2	Steel production	1,75
15	Heartland Steel Inc.	Terre Haute, IN	1/24/2001	-	Processing	175
14	CSC Ltd.	Warren, OH	01/12/01	0.4	Steel production	1,225
13	LTV Corp.	Cleveland, OH	12/29/2000	7.6	Steel production	18
12	Erie Forge & Steel	Erie, PA	12/22/2000	0.1	Specialty Prods	300
11	Northwestern Steel & Wire	Sterling, IL	12/20/2000	2.4	Steel production	1,5
10	Wheeling-Pittsburgh Steel Corp.	Wheeling, WV	11/16/2000	2.2	Steel production	4,8
9	Vision Metals Inc.	Ann Arbor, MI	11/13/2000	-	Processing	610
8	J& L Structural Steel Inc.	Aliquippa, PA	6/30/2000	-	Processing	275
7	Gulf States Steel	Gadsden, AL	07/01/99	1.1	Steel production	1,9
6	Qualitech Steel SBQ LLC	Pittsboro, IN	3/24/1999	0.6	Steel production	350
5	Worldclass Processing Inc.	Ambridge, PA	3/24/1999	-	Processing	80
4	Geneva Steel Co.	Vineyard, UT	02/01/99	2.6	Steel production	1,65
3	Laclede Steel Co.	St. Louis, MO	11/30/1998	1	Steel production	1,475
2	Acme Metals	Riverdale, IL	9/29/1998	1.2	Steel production	1,781
1	AI Tech Specialty Steel Corp.	Dunkirk, NY	12/31/1997	0.1	Specialty Prods	790
	Total			45.0		72,667

Extraído de www.shipowners.ca/documents/int_conf_2004/HEENAN.pdf

A quantidade de aço brasileiro importado pelos Estados Unidos cresceu principalmente de 1997 a 1999. Contudo, entre 1998 e 2000, a indústria siderúrgica norte-americana passou por momentos difíceis. Cerca de "28 siderúrgicas daquele país faliram ou entraram em concordata desde 1998. A última a entrar na lista foi a

Bethlehem, a segunda maior companhia do ramo nos Estados Unidos²⁹. Os principais estados afetados foram Pennsylvania, Ohio e Indiana.

É possível identificar basicamente dois grupos que apresentavam razões diferentes para explicar a crise em que se encontrava a indústria siderúrgica dos EUA. O primeiro grupo baseia-se nos discursos daqueles que estavam sendo afetados diretamente pela crise; o segundo, nos discursos daqueles que seriam afetados caso alguma medida protecionista fosse adotada.

Alguns analistas atribuíam a situação dos EUA à ineficiência da indústria, que estaria sucateada e por isso não possuiria capacidade de competir no mercado internacional³⁰; outros analistas, principalmente norte-americanos, apontavam que a indústria siderúrgica encontrava-se nessa situação devido à concorrência desleal dos outros países produtores. Segundo eles, a indústria seria prejudicada sobretudo pelos subsídios. Para esse grupo, o processo resultava da supervalorização do dólar em relação a outras moedas (especialmente asiáticas) e aos subsídios de países produtores que premiavam suas respectivas indústrias nacionais.

1.2.1. Argumento protecionista dos EUA

Na década de 1990, houve um grande investimento mundial nas indústrias siderúrgicas. Contudo, a indústria norte-americana não acompanhou esse movimento, o que levou à diminuição de sua participação no mercado em termos mundiais. Existem dois motivos principais para isto: baixo investimento na produção e alto custo de produção. A POSCO, por exemplo, uma empresa sul-coreana, investe entre 100 e 120 dólares por tonelada de produção, enquanto o investimento norte-americano varia em torno de 20 a 24 dólares por tonelada. O Japão, por sua vez, investe entre 40 e 60 dólares³¹.

Diante deste cenário, a indústria norte-americana foi obrigada a se modernizar mesmo sem apoio do governo: “a indústria não teve outra alternativa”³². Vários investimentos partindo do setor privado foram feitos, totalizando aproximadamente US\$ 50 bilhões. As indústrias norte-americanas defendiam que esses investimentos eram legítimos, uma vez que partiam do setor privado; ao mesmo tempo, elas defendiam que os investimentos feitos pelos outros países produtores não eram legítimos já que partiam do setor público.

Outro argumento levantado pelo governo norte-americano para defender sua siderurgia tem relação com o excesso de oferta de aço, que superou a demanda. Entre os motivos para essa superprodução, destacam-se:

1. O fim da antiga União Soviética, criando capacidade de produção excessiva. Antes, o aço produzido naquela região era consumido pela máquina militar soviética, de forma que hoje a Rússia é o primeiro país em exportação de aço;
2. Com a ascensão da China como potência, a sua produção de aço aumentou e ela se tornou o país que mais produz aço em todo o mundo;

29 László Varga. EUA vão ampliar protecionismo ao aço. *Folha de S. Paulo*, 23/10/01.

30 Idem.

31 www.technology.gov/Reports/Steel/cd91a.pdf

32 The steel dumping ground by Hank Barnette - www.steel.org/news/oped/barnette.htm

3. Os subsídios de outros governos continuavam a ser elevados, representando mais de US\$ 100 bilhões entre 1980 e 1992, segundo o *American Iron Steel Institute*³³;
4. O custo de produção nos Estados Unidos é bem maior do que o de alguns concorrentes.

A crise de superprodução mundial alterou o nível de preço, o que por vezes forçou a venda do aço abaixo do custo de produção. Neste sentido, trata-se de uma invasão de *dumping* nos Estados Unidos, que baixou as vendas das indústrias norte-americanas e aumentou o nível de desemprego nesse setor. Todos esses fatores trazem sérias conseqüências para o setor e colocam em xeque o emprego de milhares de pessoas.

“O declínio de economias como as do leste asiático, Rússia e Brasil resultou em um enfraquecimento do mercado mundial de aço. Em 1997, o sudeste asiático importou 75 milhões de toneladas de aço, mais do que qualquer outro mercado internacional. Os Estados Unidos foram o segundo maior importador durante o mesmo período, com 30 milhões de toneladas. A Ásia também produziu aproximadamente 300 milhões de toneladas, 40% do total produzido. Com a redução do consumo asiático, sua produção tem sido desviada para os Estados Unidos e para o oeste europeu. Além disso, os produtores europeus que anteriormente exportavam para a Ásia estão também desviando sua produção para os Estados Unidos. Estes ajustes estão acontecendo ao mesmo tempo que a indústria mundial tenta absorver um aumento gigantesco da exportação do leste europeu devido a uma redução na demanda militar e civil por causa do colapso do bloco soviético. Esta mudança nos padrões comerciais proporcionou um surto de importação tanto dos Estados Unidos como a da União Européia”³⁴.

Por sua vez, a ascensão da China como um mercado consumidor significativo também concorreu para a alteração do padrão da demanda mundial, gerando um aumento do preço não só do aço, mas de vários setores correlatos.

Os Estados Unidos afirmavam que as outras indústrias eram amplamente subsidiadas pelos seus respectivos governos. A indústria norte-americana acusava esses países, inclusive o Brasil, de *dumping*. Isso fez com que a produção anual de aço dos Estados Unidos sofresse baixas acentuadas.

Os EUA também acusavam os demais países produtores de subsidiar suas indústrias, prejudicando assim sua produção, e tornando esta menos competitiva em termos mundiais. Ao mesmo tempo, o mercado consumidor norte-americano de aço tinha preferência pelo produto importado, uma vez que este era mais barato e de melhor qualidade. Isso gerou um aumento das importações, o que por sua vez era visto pelos produtores como resultante de concorrência desleal.

Outro motivo levantado pelos produtores tem relação com os benefícios que o trabalhador dos EUA conquistou durante anos de luta. Os benefícios salariais

³³ <http://www.steel.org/news/oped/barnette.htm>

³⁴ CRS Issue Brief for Congress - IB10023: Steel Imports: Effects on U.S. Industry and Proposed Legislative Remedies - Gwenell L. Bass - Resources, Science, and Industry Division - September 8, 2000 "The decline in the economies of East Asia, Russia, and Brazil resulted in the weakening of the world steel market. In 1997, southeast Asia imported 75 million tons of steel, more than any other international market. The United States was the second largest world importer during the same period, with 30 million tons. Asia also produced approximately 300 million tons, or 40% of world output. As Asian consumption has fallen, its output has been diverted to the United States and western Europe. In addition, European producers who previously exported to Asia also are diverting some of their steel mill products to the United States. These adjustments are taking place as the world industry tries to absorb a huge increase in exports from eastern Europe, caused by decreases in both military and civilian demand following the collapse of the former Soviet bloc. The change in trading patterns has meant a surge of imports into both the United States and European Union".

tornaram a mão-de-obra muito cara se comparada com a de outros países produtores. Essa diferença nos custos encareceu o produto dos EUA, dando uma vantagem comparativa aos países com menor custo de mão-de-obra.

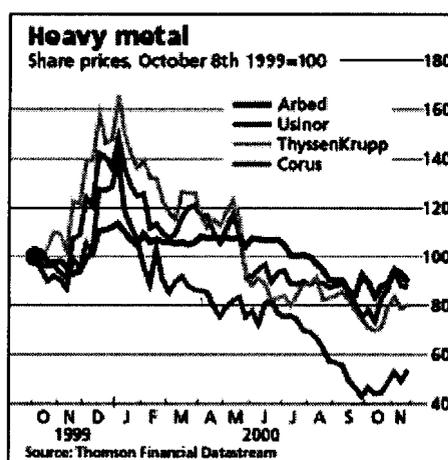
Os argumentos apresentados até aqui foram largamente utilizados pela ISA (indústria siderúrgica americana) para tentar justificar uma possível medida que beneficiaria seu setor. Por outro lado, existiam vários setores que seriam afetados diretamente caso tais medidas fossem adotadas.

1.2.2. Argumento anti-protecionista

Qualquer medida protecionista adotada pelo governo seria amplamente criticada pelo resto do mundo, principalmente por aqueles que vendiam para os Estados Unidos, e também pelo mercado consumidor interno daquele país.

A Europa possui seis das dez maiores companhias siderúrgicas do mundo. Contudo, já em 2000 estas indústrias estavam passando por graves crises. As ações da Usinor, por exemplo, haviam caído em cerca de 40%³⁵.

Gráfico 4: Valor de ações de empresas siderúrgicas selecionadas (1999/2000)



Diferentemente do discurso norte-americano, tanto os europeus quanto todos aqueles que vendiam para os Estados Unidos acreditavam que as tarifas só resolveriam temporariamente o problema do desemprego crescente na indústria siderúrgica. Em outras palavras, por se tratar de uma questão estrutural, elas não solucionariam o problema da indústria.

Outra consequência de uma medida protecionista seria o desemprego que ela acarretaria em outras áreas, ou seja, os empregos das siderúrgicas seriam assegurados, mas outros setores dependentes do consumo de aço seriam afetados,

³⁵ *The Economist* - Feeling the heat - Nov 23rd 2000 | DUNKIRK - From The Economist print edition - Europe's steel companies are among the biggest and best in the world. That is little help to them in a fiercely (ferozmente) competitive and overcrowded industry.

gerando desemprego em outros locais. Todas as outras áreas que dependiam do aço da indústria norte-americana sofreriam diretamente com tais medidas.

Os europeus acreditavam que a ISA não era competitiva; a melhor solução seria deixá-la ir à falência³⁶. Só assim, acreditavam, a oferta se adaptaria à demanda, promovendo certa estabilidade no setor. Defendiam ainda que a ajuda aos trabalhadores dos EUA deveria ocorrer de outras formas que não através do protecionismo comercial, a fim de que ela não interferisse no livre comércio. Segundo eles, o governo poderia ajudar também em um programa de readaptação para auxiliar essas pessoas a se reciclarem profissionalmente, redirecionando sua força de trabalho.

Em artigo publicado em 2001 pela revista *The Economist*, conclui-se que:

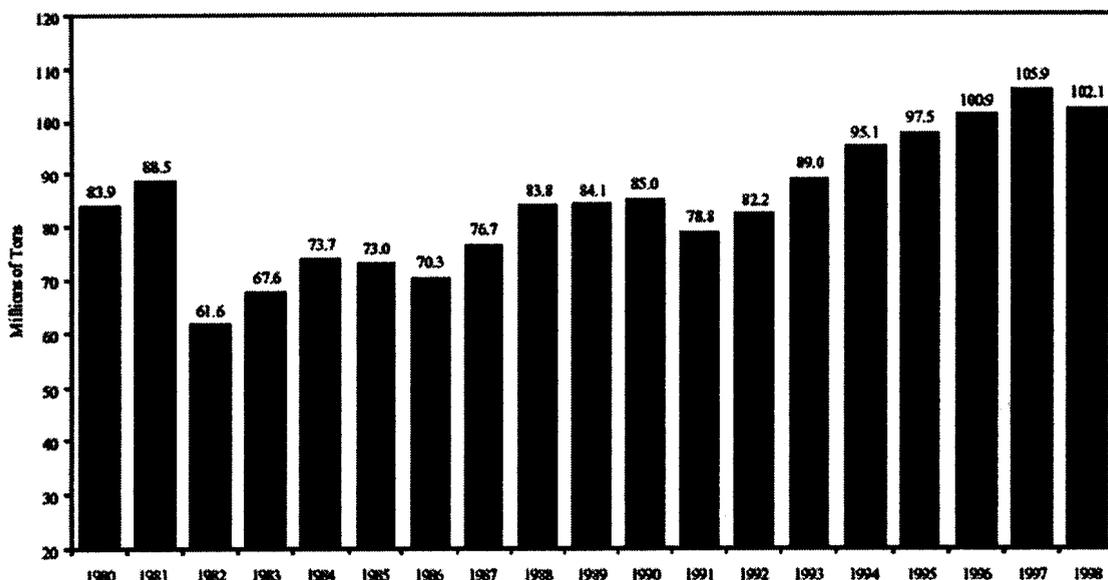
“There are equally creative solutions for other steel problems. Tax credits or subsidies could make health insurance affordable for laid-off workers who are not eligible for Medicare. Communities that depend on a single steel mill could get special help. Sticking to free-trade principles may mean losing some steel companies, but it need not mean abandoning their workers. It just requires the political spine to stop traditional—and always unsuccessful—protection and focus help instead on employees, not their employers”³⁷.

Quando se analisa a posição adotada pelo lobby contrário às medidas protecionistas, constata-se que nunca existiu de fato uma crise. Conforme mostra o Gráfico 5, em 1998 a produção da ISA estava dentro dos padrões da normalidade, apresentando até mesmo uma pequena elevação em relação aos anos anteriores.

³⁶ *The Economist*. A tricky business. Jun 28th 2001 - Paris, Seoul and Washington, DC From *The Economist* print edition.

³⁷ Idem.

Gráfico 5: Produção norte-americana de aço (1980/1998)



"There is no steel crisis. U.S. steel mills shipped 102 million tons in 1998, the second highest annual total in the past two decades. Eleven of the 13 largest steel mills were profitable in 1998, earning collective profits of more than \$1 billion. U.S. steel makers still supply more than two-thirds of domestic steel consumption. The problems confronting the steel industry are already lessening. Steel imports in February 1999 fell to 2.2 million tons, below the monthly average of 2.7 million tons imported during the last "precrisis" quarter of April–June 1997"³⁸.

Eram vários os argumentos desse grupo, que formaria posteriormente um *lobby* contrário às medidas protecionistas. Brink Lindsey, Daniel T. Griswold e Aaron Lukas levantaram alguns motivos para a não-adoção de medidas protecionistas. Em um estudo publicado em abril de 1999, estes autores chegaram à conclusão de que o governo já havia exagerado em suas políticas de favorecimento à ISA, com medidas protecionistas desleais a produtos importados, e que esse favoritismo era desprovido de sentido econômico. Vários motivos foram levantados para chegarem a esta conclusão. Os principais são:

- 1) A ISA produziu 102 milhões de toneladas em 1998, conforme nos mostra o Gráfico 5, a segunda maior média num total de 25 anos.
- 2) A ISA aumentou sua participação no mercado global em 1998 em 0,3%. E os produtores norte-americanos de aço ainda produziam cerca de 2/3 de todo o material consumido pelos EUA.
- 3) 11 das 13 maiores indústrias lucraram em 1998. Nove destas treze lucraram mesmo durante o último trimestre de 1998, quando se acredita que a crise ganhou sua maior força.
- 4) O protecionismo do setor siderúrgico não é capaz de salvar os empregos desta indústria. O número de empregados por esta indústria declinou em

³⁸ The steel 'crisis' and the costs of protectionism by Brink Lindsey, Daniel T. Griswold, and Aaron Lukas: <http://www.free-trade.org/pubs/briefs/tpb-004.html>

cerca de 60% desde 1980 devido ao aumento da produtividade, e este número continuará a cair mesmo se barreiras comerciais forem impostas. De 1984 a 1992, a última vez que os Estados Unidos adotaram cotas de importação, 78.300 pessoas perderam seus empregos neste setor.

- 5) Enquanto a indústria siderúrgica reduziu sua força de trabalho em cerca de 10 mil pessoas, outros setores da economia norte-americana criaram 2,5 milhões de novos empregos. Assim, para cada pessoa desempregada na ISA, 250 novos empregos foram criados em outros setores da economia.
- 6) Restrições quantitativas à importação de aço na década de 1980 custaram à economia norte-americana cerca de 6,8 bilhões de dólares por ano.
- 7) A adoção de cotas seria uma violação direta das obrigações internacionais junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal violação pelos Estados Unidos encorajaria outros países a adotarem medidas semelhantes. Uma erupção de medidas protecionistas ao redor do mundo ameaçaria diretamente a continuidade da prosperidade dos Estados Unidos.

As declarações de que a ISA estaria passando por graves crises acarretaram o surgimento de um cenário político diferente em Washington. Foram vários os mecanismos adotados pelo governo Clinton para controlar a situação: medidas anti-dumping, *countervailing duty* e Section 201.

1.3. Legislação

1.3.1. Medidas anti-dumping, *countervailing duty*

Visando proteger o produtor, a legislação dos EUA dispõe de um mecanismo de ajuda sempre que práticas de comércio internacional são adotadas de maneira ilegal. Se os produtores acreditam que seus competidores externos estão se valendo de práticas de *dumping* para vender produtos nos Estados Unidos ou que estejam sendo subsidiados por governos estrangeiros, eles podem entrar com um pedido de ajuda por meio do *United States Trade Representative* (USTR). Trata-se de uma forma presente na lei de combater *dumpings* e subsídios³⁹.

Dumping geralmente é entendido como a venda de produtos num mercado externo por preços mais baixos que aqueles praticados pelos produtores domésticos. Essa prática causa danos para a indústria local uma vez que ela não consegue competir com o produto importado.

Subsídios são concessões governamentais, feitas de maneira direta ou indireta, aos produtos a serem exportados. Podem adquirir várias formas, incluindo pagamentos diretamente em dinheiro, créditos por meio do não-pagamento de impostos, e empréstimos com baixas taxas de juros⁴⁰.

³⁹ From the Lectric Law Library's stacks - U. S. Antidumping/Countervailing Duty Legislation - <http://www.lectlaw.com/files/for01.htm>

⁴⁰ Idem - <http://www.lectlaw.com/files/for01.htm>.

1.3.2. O propósito da legislação anti-dumping e countervailing duty

Por meio de sua legislação anti-dumping, os Estados Unidos procuram desencorajar a venda de produtos nos Estados Unidos com preço mais baixo do que o praticado pelos produtores locais, sobretudo quando tais vendas prejudicam as indústrias norte-americanas. Já a legislação conhecida como *Countervailing Duty* tem como objetivo verificar as vantagens ilegais que os produtores estrangeiros recebem de seus governos por meio de subsídios. Algumas vezes esta lei pode ser aplicada mesmo sem ter nenhuma prova concreta de que sua indústria esteja sendo prejudicada⁴¹.

Para determinar se um produto é vendido no mercado norte-americano por um valor menor do que seu preço real, são feitas comparações entre os preços praticados nos EUA para esse produto e os preços do produto importado. Geralmente um produto é considerado como tendo sido vendido de forma injusta quando seu preço, dentro dos Estados Unidos, é menor do que seu valor no mercado consumidor local da indústria que o produz.

1.3.2.1. Danos materiais

A constatação de que os danos causados na indústria do país importador são motivados por subsídios ou produtos em *dumping* depende das análises sobre os efeitos que estas importações têm nos produtores domésticos do mesmo produto. Os danos podem se manifestar de várias formas: preços deprimidos, vendas perdidas e declínio em vendas, ao lado de perdas de lucros, de produtividade de investimentos.

O responsável pela condução das investigações é o USTR, por meio da Administração do Comércio Internacional (International Trade Administration - ITA) ou da Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos (International Trade Commission – ITC). A ITA determina a existência tanto de vendas com valor menor do que aquele considerado justo quanto de programas de subsídio; já a ITC determina se a indústria está sofrendo ou não danos materiais.

1.3.3. Section 201

A *Section 201-204* do *Trade Act of 1974* autoriza o presidente dos Estados Unidos a agir caso algum produto seja importado pelo país em proporções tais que chegue a prejudicar ou ameaçar a indústria doméstica norte-americana. Esta autoridade pode ser usada mesmo quando as importações não apresentam preços ilegais, segundo os padrões já apontados. De acordo com esta lei, a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos indica se a indústria doméstica está sendo prejudicada pelas importações e recomenda ao presidente que tipo de ajuda deve ser dada para estas indústrias, a fim de facilitar os ajustes necessários para competir com estes produtos. Esta ajuda pode ser dada por meio de (1) maiores tarifas e cotas sobre o produto importado ou (2) assistência direta à indústria doméstica⁴².

A ITC conduz as investigações em resposta aos pedidos feitos pelos representantes das indústrias afetadas, atendendo a pedido do presidente dos

⁴¹ Idem - <http://www.lectlaw.com/files/for01.htm>.

⁴² Sections 201-204 of the Trade Act of 1974 - <http://www.itsd.treas.gov/sec201.htm>.

Estados Unidos ou do Representante do Comércio dos Estados Unidos. Os pedidos também podem ser feitos por meio de uma resolução da Casa dos Representantes, do Senado, ou da ITC, que também podem conduzir as investigações por conta própria⁴³.

A partir do primeiro dia que o pedido foi feito, a ITC tem 180 dias para conduzir as investigações e apresentar suas conclusões e possíveis recomendações ao presidente. A investigação ocorre em duas fases: a primeira determina se os danos à indústria têm sido mantidos e a segunda visa buscar soluções caso a primeira fase se mostre afirmativa. Se for constatado pela ITC que a indústria foi prejudicada, cabe a esta organização recomendar ao presidente o tipo de ação que deverá ser tomada para ajudar o setor. Neste caso, as ações disponíveis ao governo são: aumento de impostos, imposição de tarifas e cotas, restrições quantitativas, medidas de ajustamento ou até mesmo a combinação de algumas delas.

Após ter recebido o relatório da ITC, o presidente tem 60 dias para decidir qual atitude será tomada. Ele não precisa seguir as recomendações feitas pela ITC, e pode implementar outras ações que estejam dentro de seu campo de autoridade ou até mesmo optar por não tomar atitude alguma. Entretanto, o presidente deve relatar ao Congresso o tipo de ação que será tomada. Caso ela seja diferente daquela recomendada pela ITC, o presidente deve explicar sua decisão ao Congresso e este pode, dentro de um período de 90 dias, ordenar a ele que siga as recomendações feitas pela ITC.

A indústria pode contar com assistência governamental para aliviar seus danos por um período inicial de quatro anos. Contudo, este período pode ser prolongado, mas não pode ultrapassar oito anos.

2. LOBBY

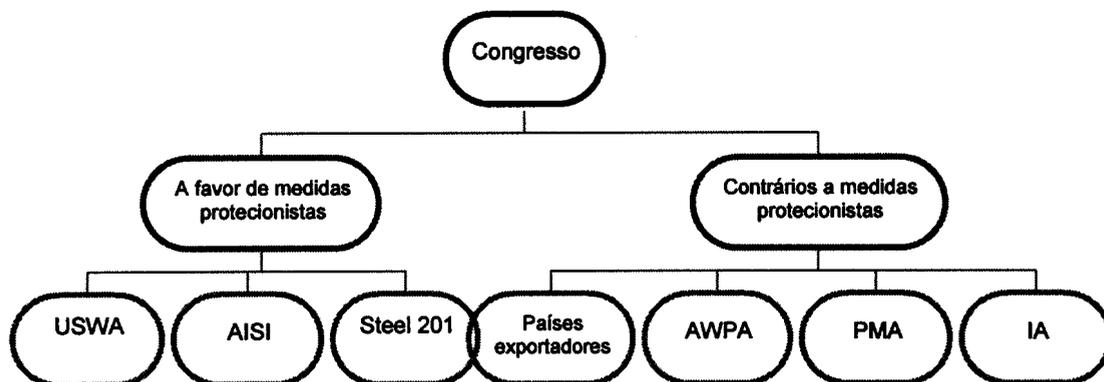
Para influenciar no processo de tomada de decisões no setor siderúrgico norte-americano, alguns grupos de pressão foram formados. Basicamente, são encontrados dois grupos principais: o primeiro voltado para a sustentabilidade das condições políticas pró-protecionismo, e o segundo direcionado à manutenção do livre-comércio.

No caso dos defensores do protecionismo, é possível identificar um conjunto de coalizões, sendo as principais delas a USWA, a AISI e a Steel 201, que é formada por American Steel Coalition (ASC), International Steel Group (ISG), Ispat Inland, Inc., Nucor Corporation, United States Steel Corporation e WCI Steel, além das próprias USWA e AISI.

No caso dos grupos contrários às medidas protecionistas, identifica-se um grupo muito menos organizado e articulado tanto internamente quanto no que tange ao seu relacionamento com o governo dos EUA. Este grupo era basicamente formado pela American Wire Producer Association (AWPA), Precision Metalforming Association (PMA), e pelas indústrias automobilísticas (IA), como a General Motors e a Ford.

⁴³ Idem - Sections 201-204 of the Trade Act of 1974 - <http://www.its.treas.gov/sec201.htm>.

Gráfico 6: Coalizões empresariais (EUA)



2.1. Atores não-protecionistas

Existiam alguns grupos que eram contrários às medidas protecionistas porque seriam prejudicados por elas. Estes grupos não eram tão organizados como aqueles diretamente envolvidos na estrutura produtiva siderúrgica, agindo isoladamente e tendo enfraquecida sua capacidade de manobra. Eram grupos dispersos e sem uniformidade em suas ações e entendiam que as petições da ISA para adotar barreiras protecionistas eram uma forma de evitar as conseqüências do livre-mercado, o que prejudicaria produtores estrangeiros.

A indústria automobilística, a PMA e a AWPA foram basicamente as únicas indústrias norte-americanas que se manifestaram contra as medidas protecionistas:

*"Stand up for steel? No, let's stand up for competition, lower prices and a more prosperous America by rejecting tariffs or quotas on steel imports. What's good for the domestic steel industry is not always good for America"*⁴⁴.

2.1.1. Indústria automobilística

A General Motors (GM) consome por ano cerca de 7,2 milhões de toneladas (4,7 milhões diretamente e 2,5 milhões indiretamente) de aço. Em outubro de 1998, em uma nota formal enviada à ITC, a GM avisou que medidas anti-dumping contra importações de aço poderiam afetar negativamente sua capacidade de competir no mercado mundial⁴⁵.

*"GM's domestic operations become less competitive in the international marketplace to the extent those operations are subjected to costs not incurred by offshore competition, and to the extent that U.S. import barriers impede access to new products and materials being developed offshore, or remove the competitive incentives to develop new products in the United States"*⁴⁶.

⁴⁴GRISWOLD, Daniel T. Industry sets steel trap for U. S. economy. Disponível em <http://www.free-trade.org/pubs/articles/dg-steel.html>.

⁴⁵ Steel barriers would hurt US interests.(Transcript) - American Metal Market, April 6, 1999 - http://www.findarticles.com/cf_dls/m3MKT/65_107/54339027/p1/article.jhtml.

⁴⁶ GRISWOLD, Daniel T. Counting the Cost of Steel Protection. 25/02/1999 - disponível em <http://www.free-trade.org/pubs/speeches/ct-dg022599.html>

Com as medidas protecionistas, o preço dos carros tenderiam a subir, o que representaria aumento do custo para o consumidor final nos EUA, tornando geral um problema que antes era setorial. Por exemplo, segundo Daniel T. Griswold, um carro qualquer contém aproximadamente US\$ 700 em aço; dessa forma, ele conclui, *“preços do aço baixos significam preços de carros baixos para as famílias americanas e conseqüentemente maiores vendas, lucros e empregos para a indústria automobilística doméstica”*⁴⁷.

Um aumento no preço do aço forçaria outras indústrias consumidoras, tais como GM, Caterpillar, Ford etc. a se adaptarem a um novo cenário que certamente traria prejuízos, uma vez que concorrentes estrangeiros passariam a dispor de uma vantagem comparativa no acesso à matéria-prima.

Em suma, a medida protecionista poderia evitar o aumento do desemprego no setor siderúrgico, mas teria impactos prejudiciais em vários outros setores que têm maior vantagem comparativa, fazendo com que os Estados Unidos perdessem em comparação com outros países. Daniel T. Griswold conclui que *“os empregos que seriam ‘salvos’ por meio da proteção à indústria siderúrgica destruiriam novos empregos potenciais em outros setores da economia”*⁴⁸.

2.1.2. Precision Metalforming Association (PMA)

Os resultados de um aumento de preço do aço na economia norte-americana, para as companhias pertencentes ao Precision Metalforming Association (PMA⁴⁹), seriam: (1) queda no volume de vendas; (2) queda nos lucros; e (3) menos empregos criados. No dia 25 de fevereiro de 1999, Jon E. Jenson, presidente da PMA, testemunhou diante do Congresso afirmando que as proteções ao aço estavam danificando as 1.600 companhias pertencentes à PMA e seus cerca de 380 mil trabalhadores.

*“It represents from 40 to 70 percent of the cost of manufacturing our products. So steel prices are critical. They are all the more critical because our members compete globally with businesses abroad. If our members have to pay more for steel than our foreign competition, our members will lose orders and be forced to cut back or cease production”*⁵⁰.

A PMA representa cerca de US\$36 bilhões da economia norte-americana, possui cerca de 1.600 companhias-membros espalhadas por todo o território norte-americano e utiliza cerca de 25% do aço produzido nos Estados Unidos. Os membros desta associação trabalham basicamente transformando placas de aço (*sheet metal*) em produtos acabados. Os produtos produzidos destinam-se sobretudo à indústria automotiva (componentes de carros, caminhões etc.), mas também estão presentes em computadores, telefones, televisores, ar condicionados, dentre outros equipamentos⁵¹.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ A associação nasceu em 1913 em Cleveland quando se formou a The Pressed Metal Association. Depois da II Guerra Mundial, a organização re-emergiu momentaneamente em 1928 e em 1929 como The Press Metal Institute (PMI). Em 1961, a PMI mudou seu nome para American Metal Stamping Association e novamente em 1987 para Precision Metalforming Association para melhor definir a indústria que representa. <http://www.metalforming.com/>.

⁵⁰ www.freetrade.org/pubs/speeches/

⁵¹ JENSON, Jon E. Testimony before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, February 25, 1999. Disponível em <http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25jens.htm>.

Jon E. Jenson levanta quatro razões que levaram à crise da indústria siderúrgica nos EUA. A primeira tem a ver com a modernização do setor nos EUA, que aumentou consideravelmente a capacidade de produção e conseqüentemente gerou excedentes. A segunda seria atribuída a uma grande greve da GM – uma das maiores consumidoras de produtos siderúrgicos –, que provocou um decréscimo significativo do consumo doméstico. A terceira está ligada ao aumento das importações e a quarta à crise asiática.

A PMA também alegava que medidas protecionistas, além de causar sérios danos em suas empresas filiadas, contrariavam as obrigações internacionais assumidas pelos Estados Unidos, por exemplo, junto à OMC. Além de ser também contrário aos interesses dos consumidores norte-americanos em geral, a PMA defendia que o sistema de cotas não funcionaria, e poderia prejudicar o consumidor das indústrias que consomem aço de forma mais violenta do que a indústria siderúrgica propriamente dita.

“we recommend that the U.S. government take no extraordinary action that may endanger the availability of steel, harm downstream manufacturers and consumers, and threaten our international trade relationships. We urge that the trade cases and other actions already underway be allowed to work, as there is evidence that the import surge is easing. A good way to increase American exports of steel is in the form of manufactured steel-containing products. And this can happen only if American manufacturers can obtain the right steel, when it is needed, at world-competitive prices”⁵².

2.1.3. American Wire Producers Association (AWPA)

H. O. Woltz III, presidente da Insteel Industries e vice-presidente da AWPA⁵³, também reportou ao Congresso a gravidade dos efeitos que uma medida protecionista teria sobre as indústrias que ele representava.

“Restricting the availability of raw materials to companies like Insteel through protectionist legislation will result in reduced competitiveness of our products and job losses in our industry.... Those jobs will be lost to producers of wire rod products in foreign countries that have access to worldmarket steel”⁵⁴.

A AWPA possui cerca de 102 membros espalhados por todo o território norte-americano, empregando cerca de 42 mil trabalhadores. A maioria de seus membros trabalha na produção de vários tipos de fios, cabos, arames, grades, molas, correntes, cercas etc., que são utilizados basicamente na indústria automotiva, na agricultura e nas indústrias de construção, além de manter contato direto com o consumidor. A AWPA fornece cerca de 90% da demanda dos Estados Unidos por estes produtos⁵⁵.

Segundo Woltz, medidas protecionistas trariam sérios danos à AWPA, uma vez que o acesso à matéria-prima para a produção de suas empresas-membros seria extremamente limitado. Embora a ISA fosse a maior fornecedora de matéria-prima para a associação, Woltz afirma que essa indústria já havia se pronunciado dizendo que não poderia suprir todas as necessidades da AWPA. Dessa forma, para a

⁵² Idem.

⁵³ A AWPA foi fundada em 1981 como resultado de uma fusão entre a Independent Wire Producers Association e the Specialty Wire Association. <http://www.awpa.org/>

⁵⁴ waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25wolt.htm.

⁵⁵ WOLTZ, H. O. Testimony before the Subcommittee on Trade of the House Committee on Ways and Means, February 25, 1999 - <http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25wolt.htm>.

sustentabilidade de sua produção, a Associação se tornou extremamente dependente de matéria-prima importada. Pode-se perceber assim algumas das conseqüências que tais medidas trariam ao setor, provocando desequilíbrio e a decorrente perda do mercado para empresas estrangeiras.

Medidas protecionistas acarretariam um déficit no fornecimento de aço ao mercado consumidor norte-americano, resultando na elevação dos preços do produto em geral, além de provocar outras conseqüências, como demora na entrega e cancelamento de pedidos, o que atrasaria a produção das empresas membros da AWWA. Os EUA passariam então a ser um alvo em potencial para concorrentes estrangeiros, que poderiam aproveitar o momento delicado enfrentado pelas indústrias de cabos norte-americanos, por exemplo, para conquistar mercado no país em detrimento da indústria local.

Em seu pronunciamento no Congresso, Woltz também afirmou que a crise da ISA não era motivo para tanto alarde, uma vez que ela já demonstrava sinais de melhora. Para ele, tudo ocorreu devido à crise asiática, mas as importações do Japão já estavam decrescendo e já era possível constatar aumento nos preços. Desta forma, acreditava que tudo tenderia a estabilizar-se naturalmente, sem necessidade de intervenção do governo.

Além disso, defendia que não seria certo proteger cerca de 170 mil trabalhadores da ISA enquanto existiam *“literalmente milhões de trabalhadores cujas vidas dependem do acesso a rolled steel de alta qualidade e de preço competitivo”*⁵⁶.

*“Automakers, parts suppliers, construction workers, appliance manufacturers, and general industrial employees all depend on adequate supplies of competitively priced steel. These jobs will be at risk if Congress enacts legislation that arbitrarily restricts the importation of foreign steel in order to provide protection to the weakest of the domestic steel producers”*⁵⁷.

2.2. Lobby protecionista

O lobby da siderurgia existente nos Estados Unidos, envolto neste cenário de crise, começa a pressionar o Congresso a agir. A primeira exigência feita por esse grupo era por reformas na legislação, para com isso beneficiar a indústria norte-americana.

Para não atingir diretamente outros setores da economia, o argumento deste grupo foi estrategicamente planejado. Desta forma, as matérias-primas utilizadas pela AWWA, tais como *wire rod for tire cord*, *valve spring wire*, e *pipe wrap*, foram excluídas da lista de produtos que necessitavam ser protegidos. As importações do Canadá e México também não seriam alvo de taxaço, não causando problema com o compromisso internacional dos Estados Unidos junto ao NAFTA⁵⁸.

Contudo, mesmo tentando amenizar os danos que tais medidas trariam para outros setores da economia norte-americana, a insatisfação continuou. Assim, o lobby protecionista continuou a fazer pressão para atingir seus objetivos. Este lobby é

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ MISCHENKO, George. Hearing on Steel Trade Issues - February 25, 1999 - <http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25misc.html>

formado basicamente por dois grupos: AISI (The American Iron and Steel Institute)⁵⁹ e pelos sindicatos em geral, especialmente a USWA.

2.2.1. American Iron and Steel Institute (AISI)

Em junho de 1999, em uma carta enviada ao governo dos EUA, o AISI apontava que a intervenção do Congresso seria essencial e para isso seria necessário realizar “*the Fair Trade Law Enhancement Act*”⁶⁰. Em outro documento também destinado ao governo, a AISI afirma que a indústria norte-americana de aço só seria bem sucedida no mercado do aço com regras comerciais justas, e que os concorrentes estrangeiros deveriam competir de acordo com esses princípios. Caso isso não ocorresse, as empresas norte-americanas usariam leis comerciais e se apoiariam no governo para que este colocasse estas regras em prática para ajudar a restaurar a justiça comercial no mercado do aço⁶¹.

3. SISTEMA ELEITORAL NORTE-AMERICANO

A fim de melhor compreender a dinâmica de projeção dos interesses do setor produtivo siderúrgico norte-americano, faz-se necessária uma breve exposição sobre o sistema eleitoral e a lógica que permeia sua estruturação.

Nos Estados Unidos, o presidente é eleito por colégios eleitorais, ao invés de voto popular direto, como no Brasil. No artigo II, sessão 1, cláusula 2 da Constituição dos EUA, cada estado deve apontar um determinado número de eleitores (delegados)⁶². Este número é igual à soma de deputados e senadores que cada estado possui. Na prática, quando um cidadão comum vota em seu estado, ele está votando em um desses delegados.

⁵⁹ A AISI é uma organização sem fins lucrativos, de companhias estadunidenses engajadas com a indústria de aço e ferro. O instituto possuía na época (1999) cerca de 48 membros.

⁶⁰ AISI opposes suspension agreements entered into over petitioners' objections; Urges Passage of H.R. 1505 Trade Law Reforms - <http://www.steel.org/news/pr/1999/pr990608.htm>

⁶¹ STEEL IMPORTS IN JULY RISE TO 39 MILLION-TON ANNUAL RATE...AVERAGE IMPORT PRICES DECLINE AGAIN - NOW DOWN 28 PERCENT - August 26, 1999 http://www.steel.org/news/pr/1999/pr990826_imports.htm

⁶² Constituição dos Estados Unidos - Artigo II Seção 1: O Poder Executivo será investido em um Presidente dos Estados Unidos da América. Seu mandato será de quatro anos, e, juntamente com o Vice-Presidente, escolhido para igual período, será eleito pela forma seguinte: Cada Estado nomeará, de acordo com as regras estabelecidas por sua Legislatura, um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados a que tem direito no Congresso; todavia, nenhum Senador, Deputado, ou pessoa que ocupe um cargo federal remunerado ou honorífico poderá ser nomeado eleitor. (Os eleitores se reunirão em seus respectivos Estados e votarão por escrutínio em duas pessoas, uma das quais, pelo menos, não será habitante do mesmo Estado, farão a lista das pessoas votadas e do número dos votos obtidos por cada um, e a enviarão firmada, autenticada e selada à sede do Governo dos Estados Unidos, dirigida ao presidente do Senado. Este, na presença do Senado e da Câmara dos Representantes, procederá à abertura das listas e à contagem dos votos. Será eleito Presidente aquele que tiver obtido o maior número de votos, se esse número representar a maioria do total dos eleitores nomeados. No caso de mais de um candidato haver obtido essa maioria assim como número igual de votos, a Câmara dos Representantes elegerá imediatamente um deles, por escrutínio, para Presidente, mas se ninguém houver obtido maioria, a mesma Câmara elegerá, de igual modo, o Presidente dentre os cinco que houverem reunido maior número de votos. Nessa eleição do Presidente, porém, os votos serão tomados por Estados, cabendo um voto à representação de cada Estado. Para se estabelecer quorum necessário, deverão estar presentes um ou mais membros dois terços dos Estados. Em qualquer caso, eleito o Presidente, o candidato que se seguir com o maior número de votos será o Vice-Presidente. Mas, se dois ou mais houverem obtido o mesmo número de votos, o Senado escolherá dentre eles, por escrutínio, o Vice-Presidente.)

Feito isto, todos os delegados eleitos dentro de um estado se reúnem para ver quais dos candidatos à presidência possui mais votos dos delegados. O candidato que vencer recebe todos os votos dos delegados, mesmo que a diferença nos votos seja mínima, com exceção apenas dos estados de Maine e Nebraska⁶³. Este é basicamente o motivo pelo qual um presidente pode ser eleito sem ter a maioria dos votos populares.

Este sistema é conhecido como sistema majoritário. Ao todo, existem 538 delegados. O número de delegados por estado pode variar bastante, conforme evidencia a Tabela 8:

Tabela 8: Distribuição de delegados no sistema majoritário norte-americano

Alabama — 9	Illinois — 22	Montana — 3	Rhode Island — 4
Alaska — 3	Indiana — 12	Nebraska — 5	South Carolina — 8
Arizona — 8	Iowa — 7	Nevada — 4	South Dakota — 3
Arkansas — 6	Kansas — 6	New Hampshire — 4	Tennessee — 11
California — 54	Kentucky — 8	New Jersey — 15	Texas — 32
Colorado — 8	Louisiana — 9	New Mexico — 5	Utah — 5
Connecticut — 8	Maine — 4	New York — 33	Vermont — 3
Delaware — 3	Maryland — 10	North Carolina — 14	Virginia — 13
District of Columbia — 3	Massachusetts — 12	North Dakota — 3	Washington — 11
Florida — 25	Michigan — 18	Ohio — 21	West Virginia — 5
Georgia — 13	Minnesota — 10	Oklahoma — 8	Wisconsin — 11
Hawaii — 4	Mississippi — 7	Oregon — 7	Wyoming — 3
Idaho — 4	Missouri — 11	Pennsylvania — 23	Total — 538

Extraído de <http://usinfo.state.gov>

Por este motivo, algumas minorias podem ser de extrema importância para um candidato, sobretudo porque podem decidir as eleições em um estado, ganhando os votos de todos os demais delegados desse estado. A comunidade judaica na Flórida, por exemplo, passa a ter um peso grande, uma vez que pode decidir as eleições neste estado por possuir um peso de 25 votos. Em Palm Beach, condado que sofreu problemas com a contagem de votos nas eleições presidenciais George W. Bush–Al Gore, a comunidade judaica, com cerca de 130.000 pessoas⁶⁴ e representando 45% de toda a população de Palm Beach, teve uma importância muito grande uma vez que podia decidir as eleições. São 750.000 judeus no sul da Flórida, considerados fundamentais para conquistar os 25 votos daquele estado.

Estados pequenos, com poucos habitantes, também não deixam de ser importantes para o jogo político. O motivo principal para isso é que cada estado possui no mínimo 3 votos. South Dakota, por exemplo, com 764.309 habitantes, possui um poder de voto igual a 3, o que equivale a 1 voto para cada 254.769,66 habitantes. Já o estado do Texas, por exemplo, com cerca de 22.118.509 habitantes, possui 32 votos, equivalentes a 1 voto para cada 691.203,40 habitantes, o que aumenta consideravelmente o poder de voto de South Dakota em relação a este

⁶³ Nestes estados a escolha é proporcional: cada candidato fica com um número de delegados proporcional aos votos diretos que recebeu no Estado. www.oficinainforma.com.br/

⁶⁴ <http://jewishboca.accrisoft.com>

estado. Um habitante de South Dakota, por exemplo, tem o mesmo peso de voto do que 2,71 habitantes do Texas.

3.1. Eleições para o Congresso de 2000

Os preparativos para as eleições de 2000 para deputados e senadores foram bastante acirrados. Os democratas visavam recuperar a maioria na Casa dos Representantes, que haviam perdido em 1994. Para isso, precisariam ganhar cerca de seis novos assentos, além de preservar os 211 que já tinham, conforme mostra a Tabela 9. Os republicanos visavam manter a maioria, fundamental para a manutenção do governo do também republicano George W. Bush. Já quanto às eleições para senadores, somente 33 estavam concorrendo à reeleição, sendo 19 deles republicanos. Contudo, estes pareciam estar certos de que garantiriam a maioria no Senado.

Tabela 9: Divisão política do Senado e Casa dos Representantes dos Estados Unidos (1991/2001)

Ano	Senado		Casa dos Representantes	
	Democratas	Republicanos	Democratas	Republicanos
1991–1993	56	44	267	167
1993–1995	57	43	258	176
1995–1997	48	52	204	230
1997–1999	45	55	207	226
1999–2001	45	55	211	223

Obs.: O Senado americano possui 100 membros. A Casa dos Representantes possui 435 membros

Extraído de <http://clerk.house.gov/members/electionInfo/1998/Table.htm>

O foco das atenções estava no Casa dos Representantes. Os partidos Republicano e Democrata haviam recrutado os candidatos com maiores chances de voto para garantir a maioria. Para serem eleitos, os candidatos, principalmente aqueles de regiões produtoras de aço, prometiam apoiar a ISA, uma vez que ela enfrentava dificuldades. Esta começa então a investir naqueles que de alguma forma prometiam ajudá-la. Na Tabela 10 é apresentada uma lista com alguns dados sobre a contribuição financeira da ISA aos candidatos à Casa dos Representantes e ao Senado.

Tabela 10: Contribuição financeira da ISA para deputados e senadores

Câmara	Nº de membros	Média de contribuição	Total
Democratas	65	\$2.957	\$192.183
Republicanos	122	\$2.858	\$348.699
Independentes	1	\$1.500	\$1.500
TOTAL	188	\$2.885	\$542.382
Senado	Nº de membros	Média de contribuição	Total
Democratas	24	\$3.539	\$84.925
Republicanos	27	\$5.987	\$161.642
Independentes	0	\$0	\$0
TOTAL	51	\$4.835	\$246.567

Fonte: www.opensecret.org

Como se pode ver, os republicanos foram mais beneficiados pela ISA do que os democratas. Isso aconteceu basicamente porque aqueles haviam desenvolvido uma relação mais próxima com o setor, defendendo mais incisivamente a idéia de proteger a sua indústria. Segundo os dados acima, 188 deputados haviam recebido investimento direto da ISA; destes, 122 eram republicanos, o que indica o apoio que a indústria concedeu a eles.

O *lobby* do aço exerceu forte influência em Washington, desproporcional tanto ao número de pessoas envolvidas no setor siderúrgico quanto à sua importância econômica. O setor apresenta uma tendência a utilizar o governo para proteger sua indústria. Segundo a revista *The Economist*, de junho de 2001, 46% dos pedidos de averiguação de *anti-dumping* envolviam o setor siderúrgico. Este setor, no entanto, representa apenas 2% de todas as importações feitas pelos Estados Unidos⁶⁵.

No que se refere à quantidade de trabalhadores envolvidos, também se encontra um grande distanciamento entre aqueles vinculados às indústrias produtoras e às indústrias consumidoras. Somente a PMA emprega cerca de 380 mil trabalhadores, o que a torna duas vezes maior que toda a ISA⁶⁶. Segundo artigo da *The Economist*, "*the steel firms also have powerful friends in Congress, who could derail Mr. Bush's broader free-trade agenda or initiate even more draconian protectionist measures on steel*"⁶⁷.

A influência desse *lobby* nas eleições para o Congresso norte-americano também foi muito grande nos estados produtores de aço, tendo sido ainda extremamente importante para o governo Bush e para afirmação de alguns de seus mecanismos de política externa, notadamente sua tentativa de aprovação do *Trade Promotional Authority* (TPA).

⁶⁵ *The Economist*. A tricky business, já mencionado.

⁶⁶ Costs of protectionism in www.freetrade.org/pubs/briefs/tbp-004.pdf. Acesso em 06/06/2005

⁶⁷ *The Economist*. A tricky business, já mencionado.

3.2. Eleições presidenciais e campanha de George W. Bush

O partido Republicano havia infligido uma grande derrota ao partido Democrata, ao conseguir vencer as eleições presidenciais em estados que historicamente tendiam a votar em democratas, como West Virginia.

Nas eleições para senadores de 1996, por exemplo, John D. Rockefeller, do partido Democrata, recebeu 456.526 votos, enquanto a candidata republicana, Betty A. Burks, recebeu apenas 139.088 votos. Nas eleições para deputados do mesmo ano, três dos quatro eleitos eram democratas (Alan B. Mollohan, Robert E. Wise Jr. e Nick J. Rahall). Os candidatos democratas receberam ao todo 458.435 votos, enquanto o partido Republicano recebeu 63.933 votos. O mesmo aconteceu nas eleições presidenciais (candidatos republicanos: 233.946 – candidatos democratas: 327.812). Nas eleições para congressistas em 1998, ocorreu a mesma coisa: os republicanos conseguiram 29.136 votos, o que representa cerca de 8% de todos os votos, enquanto os democratas obtiveram 80% deles, com 283.272 votos⁶⁸.

No entanto, nas eleições de 2000, mesmo não tendo havido alterações significativas nas eleições para deputados e senadores, houve uma mudança considerável no padrão da eleição presidencial. O partido Republicano obteve 336.475 votos, enquanto o candidato democrata recebeu 295.497 votos.

Conforme apontado na Tabela 11, desde 1988 os democratas eram maioria no estado de West Virginia. Contudo, em 2000, o candidato republicano George W. Bush recebeu mais votos nesse estado do que o democrata Al Gore, seu principal adversário. A ISA é apontada como uma das principais responsáveis por esse resultado.

⁶⁸ US. House of Representative – disponível em <http://clerk.house.gov/members/electionInfo/elections.html>

Tabela 11: Histórico eleitoral do estado de West Virginia (1981/2000)

Ano	Eleições Presidenciais			Eleições da Casa dos Representantes		
	Democratas	Republicanos	Outros	Democratas	Republicanos	Total
1981	367.462	334.206	36.047	390.986	294.846	685.832
1984	328.125	405.483	--	429.209	275.160	704.369
1988	341.016	310.065	--	436.616	223.564	568.579
1992	331.001	241.974	110.702	439.191	123.114	562.305
1996	327,812	233,946	74,701	458,435	63,933	522,368
2000	295.497	336.475	16.152	420.784	108.769	579.872

A campanha de Bush nas eleições presidenciais de 2000 foi muito importante para compreendermos a lógica do processo decisório na questão do aço. Durante o período eleitoral, Bush fez várias promessas de ajuda ao setor siderúrgico norte-americano, ao contrário do governo anterior (do democrata Bill Clinton), que não havia se posicionado de maneira clara com relação ao assunto.

Antes das eleições, Dick Cheney, candidato à vice-presidência, travou contato com metalúrgicos de West Virginia assegurando-lhes que no governo Bush o setor siderúrgico não seria esquecido em momento algum⁶⁹. Analistas afirmavam que o estado de Virginia foi de extrema importância para a vitória de Bush nessas eleições, e que portanto seu governo seria *"eternamente grato"* àqueles que o ajudaram a chegar à presidência.

Bill Clinton, ainda no final de seu mandato, tentou dar mais atenção à indústria siderúrgica, iniciando investigações e abrindo algumas concessões para, de certa forma, manter os sindicatos e trabalhadores do setor e com isso fortalecer o candidato democrata Al Gore⁷⁰. Contudo, como será exposto a seguir, parecia haver uma certa insatisfação do setor com seu governo, o que ficou evidenciado nas eleições de 2000, quando os republicanos, ao contrário dos democratas, receberam substancial apoio financeiro do setor.

Em uma das eleições mais confusas da história, George W. Bush venceu conseguindo maioria em alguns dos estados produtores de aço. Contudo, outros estados importantes do setor, como a Pennsylvania, votaram no candidato democrata. A distribuição das votações por estado está indicada na Figura 2.

⁶⁹ *The Economist*. Romancing big steel - Feb 14th 2002 | Washington, DC - From *The Economist* print edition.

⁷⁰ Folha Online – Dinheiro. Antes de sair, Clinton mandou investigar importação de aço, 24/01/01 08h20.

Figura 2: Mapa das eleições presidenciais de 2000



LEGENDA

Azul: Candidato republicano George W. Bush
 Vermelho: Candidato democrata Al Gore.
 Extraído da *Folha de S. Paulo*

Naturalmente, mesmo os estados que não haviam votado majoritariamente no candidato republicano nas eleições presidenciais eram extremamente importantes para o governo de George W. Bush. A disputa estava tão acirrada que cada um dos congressistas tinha um peso fundamental. No caso de West Virginia, o estado tem direito a três assentos no Congresso, e os congressistas dependiam da ISA porque grande parte de seu eleitorado estava ligado de alguma forma a ela; no caso de Pennsylvania, com 19 assentos, todos eram importantes para o governo obter a maioria no Congresso. Para aprovar as leis desejadas, era fundamental ao governo garantir essa maioria, e parte dos congressistas que poderiam assegurá-la eram de alguma forma ligados à ISA. Praticamente todos os candidatos recebiam contribuições financeiras para, de certa forma, representar os interesses da indústria.

3.3. Contribuições financeiras

Como mostra o Gráfico 7, desde 1992 a indústria siderúrgica norte-americana, apresenta um maior índice de contribuição para os republicanos do que para os democratas. Em 2000, quando das eleições presidenciais, a diferença entre o total arrecadado por democratas e republicanos aumentou ainda mais. Conforme apontado na Tabela 12, em 2000, 75% das contribuições do setor tiveram como destino candidatos republicanos. A arrecadação em 2000 também bateu o recorde, chegando a US\$2,770,972 (republicanos: 75% = US\$2,075,307; democratas: 25% = US\$689,301).

Gráfico 7: Contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais

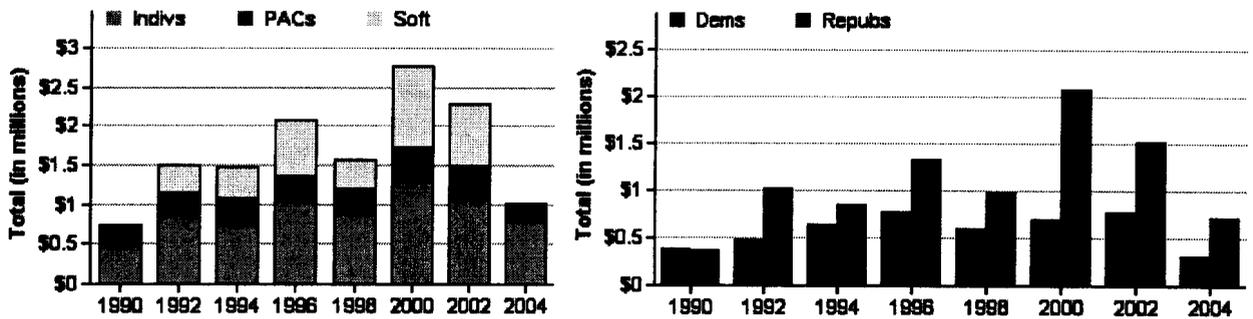


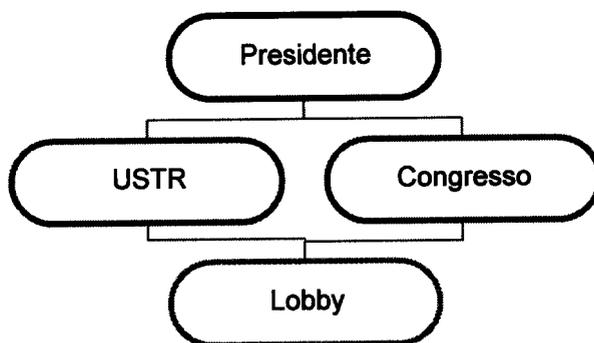
Tabela 12: Histórico das contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais (1990/2004)

Ciclo Eleitoral	2004	2002	2000	1998	1996	1994	1992	1990	Total
% para Democratas	31%	34%	25%	38%	37%	43%	32%	51%	34%
% para Republicanos	69%	66%	75%	62%	63%	57%	68%	49%	66%

3.4. United States Trade Representative (USTR)

O USTR é um órgão do poder Executivo norte-americano que tem como objetivo atuar como principal conselheiro, negociador e porta-voz do presidente em áreas relacionadas com o comércio e investimentos. Entre as várias responsabilidades deste órgão, podem-se destacar como mais significativas para este estudo aquelas ligadas a práticas comerciais desleais de países estrangeiros (Section 301) e à ajuda governamental nas questões relativas a excesso de importações (Section 201).

As duas leis (Section 301 e 201) eram de extrema importância para os lobbyists da ISA, uma vez que elas precisariam passar pelo USTR antes de chegar ao presidente. Em outras palavras, além pressionar o Congresso, era importante também fazer pressão sobre o USTR; este, por sua vez, pressionaria o presidente George W. Bush, visando uma tomada de decisão final favorável.



Em seus discursos, Robert B. Zoellick, ex-secretário do USTR, costumava defender o livre comércio no mundo. Contudo, seu trabalho foi de certa forma prejudicado quando se viu obrigado a ceder e proteger a ISA, a despeito das manifestações públicas que vinha fazendo em sentido contrário. No dia 28 de fevereiro de 2002, a revista *The Economist* afirmava que as “*Relations with Europe, the legislative fate of TPA, even the prospects for concluding global trade talks, are all linked to one decision: on steel*”⁷¹.

Zoellick se encontrava numa situação contraditória, de difícil solução: se apoiasse uma medida protecionista da ISA estaria não só não cumprindo suas promessas, mas também se opondo ao livre comércio, que tanto defendeu. Todo seu trabalho poderia sofrer reverses uma vez que era previsível uma possível retaliação. Assim, caso as idéias apregoadas por ele nas campanhas eleitorais fossem praticadas, George W. Bush poderia ter sua imagem abalada.

Contudo, como já foi apontado, George W. Bush conseguiu ser eleito em grande parte com a ajuda de estados produtores, como West Virginia. Além do livre comércio, o presidente dispunha de outros trunfos, como as promessas feitas nesse mesmo estado por ocasião da campanha eleitoral.

*The Republican majority in the House, too, may depend on Mr. Bush's steel decision: several Republicans from steel districts won narrow victories in 2000. And, in the messy reality of politics, steel may still hold the free-trade agenda hostage. After passing the Senate, TPA will almost certainly need to pass the House again. Without the votes of Republicans from steel districts, that could be difficult—though not impossible. So Mr. Bush faces a clear-cut test. He can take the politically expedient route, or he can stand up for the cause he claims to believe in. A president with an 80% approval rating does not need to pander too much to special interests. There are surely clever compromises that could offer help to steel workers without making a mockery of the Bush administration as a friend of free trade. If he wants his grand strategy to work, Mr. Zoellick has every incentive to come up with such solutions and convince his boss to embrace them*⁷².

Desta forma, é possível perceber que a lógica eleitoral norte-americana criou um cenário propício para o fortalecimento de uma estratégia de pressão e influência nas decisões governamentais. A capacidade de articulação dos grupos pró-protecionismo permitiu que eles encontrassem meios de conduzir suas demandas, limitando a possibilidade de atuação de políticos em sua relação com a base eleitoral.

⁷¹ Feb 28th 2002 - From *The Economist* print edition - Bob Zoellick's grand strategy.

⁷² Idem.

Ao mesmo tempo, estes encontraram na dinâmica que se formou a possibilidade de se promoverem politicamente, favorecendo suas estratégias eleitorais.

Outra importante conclusão a que se pode chegar sobre esse processo tem a ver com a politização da discussão em torno da siderurgia norte-americana, ou seja, mais do que apenas um problema de ordem econômica ou comercial, o encaminhamento das discussões e as formas de se abordar o problema encontraram na dinâmica político-eleitoral seu principal meio de condução – e portanto, de solução.

PARTE 2: A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA BRASILEIRA: HISTÓRICO E PARTICIPAÇÃO ESTATAL

1. INDÚSTRIA BRASILEIRA

Até meados do século XIX, a indústria siderúrgica no Brasil apresenta um caráter incipiente se comparada a outros setores produtivos brasileiros. Ao contrário do padrão norte-americano, seu desenvolvimento inicial se dá mais por uma ação proposital do Estado do que propriamente como resposta à dinâmica econômica.

Em 1844, foram desenvolvidas algumas tentativas de criação de um parque industrial nacional, quando foi implantada a Tarifa Alves Branco⁷³, que taxava produtos importados e objetivava incentivar o nascimento da indústria nacional. O Império adotou então medidas protecionistas e tarifas alfandegárias para tornar o produto nacional mais competitivo em face dos produtos estrangeiros (variando de 20% a 60%). O Barão de Mauá aparece como símbolo desse momento na história do Brasil, porém *"suas tentativas falharam justamente ao serem bloqueadas pela própria orientação econômica do país naquele período, pois Mauá não recebeu apoio das elites agrárias, e ainda pela grande concorrência com as empresas estrangeiras"*⁷⁴.

A despeito desse esforço inicial, a indústria siderúrgica brasileira começa efetivamente a se desenvolver apenas na primeira metade do século XX. Em 1917, investidores estrangeiros criaram a Companhia Siderúrgica Mineira que, em 1921, é renomeada Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira⁷⁵. Em 1930, a capacidade de produção da indústria nacional era de 36 mil toneladas. Com a criação da Monlevade, inaugurada em 1939 e considerada na época a maior indústria siderúrgica do mundo, a produção brasileira teve um acréscimo de 50 mil toneladas por ano.

Durante o governo de Arthur Bernardes (1923-1926) houve uma tentativa de incentivar o desenvolvimento do parque industrial e conseqüentemente do setor siderúrgico. Antes de assumir a presidência, Bernardes havia confirmado seu compromisso com o livre comércio; contudo, ao assumir, rompeu com suas concepções liberais e adotou uma política extremamente intervencionista de apoio à indústria nacional. Em um discurso no Congresso, Bernardes afirmou que *"desde que o Estado patrocinou e estimulou o estabelecimento de certas indústrias, embora não representem estas o emprego mais conveniente da atividade nacional, é seu dever*

⁷³ "Em 1844, visando solucionar o grave déficit, o Governo imperial decretou uma nova política com relação às tarifas alfandegárias. Isso só foi possível porque os tratados de 1810, assinados com a Inglaterra e renovados em 1827 por mais 15 anos, terminaram. A nova tarifa para as alfândegas do Império foi proposta e elaborada pelo então Ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco, ficando conhecida como Tarifa Alves Branco. Assinada em 1844, estabelecia que cerca de três mil artigos importados passariam a pagar taxas que variavam de 20 a 60%. A maioria foi taxada em 30%, ficando as tarifas mais altas, entre 40% e 60%, para as mercadorias estrangeiras que já poderiam ser produzidas no Brasil. Para as mercadorias muito usadas na época, necessárias ao consumo interno, foram estabelecidas taxas de 20%." <http://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo02/tarifa.html>.

⁷⁴ www.culturabrasil.pro.br/guerradoparaguai.htm.

⁷⁵ A formação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira é exemplar no sentido de mostrar a participação ativa do governo brasileiro no setor siderúrgico. Em 1920, o então presidente do estado de Minas Gerais, Arthur Bernardes, convidou o rei Alberto I, da Bélgica, para visitar a capital mineira e conhecer o potencial siderúrgico do estado. Entre seus objetivos estava o de buscar capital estrangeiro para investimentos no setor. Pouco tempo depois desta visita, o grupo belgo-luxemburguês ARBED enviou uma missão técnica para analisar a possibilidade de desenvolvimento do projeto. Ao final do ano seguinte, a Companhia Siderúrgica Mineira transforma-se na Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira.

*defender-lhes a existência*⁷⁶. O setor siderúrgico foi um dos que recebeu incentivos estatais em função das políticas adotadas por Bernardes.

1.1. Getúlio Vargas – A formação da base industrial

A Revolução de 1930, colocando fim à Velha República, teve consequências importantes para o setor siderúrgico na medida em que o controle do aparato estatal brasileiro deixou de ser fortemente influenciado pelo setor agrícola – principalmente pelos grandes produtores de café –, permitindo o surgimento de um Estado mais centralizado, que visava o desenvolvimento econômico-industrial mais amplo. Entre as principais idéias do governo, Vargas defendia *“que o Estado tinha que atuar nos setores que eram estratégicos para o desenvolvimento do país”*⁷⁷.

Antes da Revolução, grande parte dos esforços estatais estava voltada para as exportações agrícolas. Com a crise mundial do entre-guerras, sobretudo com o *Crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929, as exportações brasileiras de produtos agrícolas sofreram uma queda brusca.

*“Em 1929, a produção brasileira chegava a 28,941 milhões [de sacas de café], mas só foram exportados 14,281 milhões de sacas, e isto num momento em que existiam imensos estoques acumulados”*⁷⁸.

*“Tornou-se clara a vulnerabilidade da economia brasileira, resultante de sua total dependência em relação ao mercado externo do café. A amplitude do choque alertou para a necessidade de adaptação à nova realidade internacional, mesmo se mantendo a defesa do café. Tudo indicava que o caminho era a industrialização”*⁷⁹.

As medidas governamentais brasileiras adotadas para tentar diminuir o impacto do *Crash* se mostraram positivas para o surgimento de uma indústria nacional. A desvalorização do câmbio, o controle de importações e a proteção de produtos industrializados produzidos no Brasil, entre outros fatores, contribuíram para o surgimento de uma indústria nacional⁸⁰. Depois da crise, sob liderança de Getúlio Vargas, iniciou-se a implantação do parque industrial brasileiro. O governo Vargas foi de extrema importância para a indústria siderúrgica brasileira, uma vez que utilizou a máquina estatal para fazer grandes investimentos no setor. A política adotada por ele iniciou um surto industrial em todos os setores⁸¹. Entre 1929 e 1939, a indústria já havia obtido um crescimento de aproximadamente 125%, enquanto o setor agrícola apresentava margens bem menores, de cerca de 20%⁸².

A criação de uma indústria siderúrgica forte era importante para o governo, uma vez que não apenas diminuiria a dependência do Estado brasileiro frente a produtores externos, mas também poderia desenvolver a economia brasileira internamente. A relação do setor siderúrgico com a questão da segurança nacional também incentivou investimentos estatais no setor. *“Foi exatamente a preocupação*

⁷⁶ www.unb.br/face/eco/textos/industrializacao.pdf

⁷⁷ www.prod.eesc.sc.usp.br

⁷⁸ <http://www.culturabrasil.pro.br/revolucao30.htm>

⁷⁹ www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/csn.htm

⁸⁰ www.prod.eesc.sc.usp.br

⁸¹ *“Afastando-se progressivamente do liberalismo econômico, o Estado passou a atuar cada vez mais como regulador das diferentes atividades, e se esforçou para definir um planejamento econômico global.”*

www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/csn.htm

⁸² *Idem* - <http://www.culturabrasil.pro.br/revolucao30.htm>

com a defesa nacional que fez com que, a partir de meados da década, os militares passassem a desempenhar um papel chave na luta em prol da indústria siderúrgica brasileira”⁸³.

Nesse sentido, o general Edmundo Macedo Soares e Silva foi uma das figuras mais importantes do país no que se refere ao relacionamento entre a indústria siderúrgica e a segurança nacional. Os militares tinham o objetivo de criar um Brasil forte militarmente e para atingi-lo seria necessário que os demais setores ligados ao setor militar também se desenvolvessem. Um Brasil forte militarmente era a “única forma de manter a sua Independência e Soberania”⁸⁴. “A grande siderúrgica que ele [Getúlio Vargas] ajudou a concretizar de 1941-46, era para ele vital para a manutenção da Defesa e Segurança Nacional, num mundo abalado pela 2ª Guerra Mundial, com nações lideradas por governos totalitários, em busca da conquista de espaços vitais”⁸⁵.

Nesse momento havia em todo o país a percepção – compartilhada também pela sociedade civil – de que a indústria siderúrgica, além de ser importante para a segurança nacional, estava intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico. Numa perspectiva mais ampla, tal percepção pode ser identificada na obra de Monteiro Lobato; em 1930, ao lançar o livro intitulado *América*, Lobato afirma que

“ferro e petróleo dão a máquina; e a máquina dá eficiência ao homem. O segredo da prosperidade americana [sic] é a máquina, fatora da eficiência. O mal do Brasil está na ineficiência do homem que o habita, por falta de intensa maquinação, e o país que não tem máquina porque não desenvolveu a indústria do ferro e do petróleo - ferro, matéria-prima da energia que move a máquina”⁸⁶.

A década de 1930, como um todo, foi extremamente importante para o desenvolvimento da indústria brasileira e, conseqüentemente, da indústria siderúrgica. Os principais acontecimentos que ratificam essa afirmação foram:

1. Criação da Comissão Militar de Estudos Metalúrgicos, em 1931, e do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934. Estes órgãos tiveram importante papel nas discussões sobre o setor siderúrgico na medida em que permitiam uma leitura do setor como um todo, favorecendo análises mais complexas e integradas.

A Comissão Militar de Estudos Metalúrgicos tinha como objetivo estudar e elaborar projetos para a indústria siderúrgica brasileira. Dentre os membros da Comissão encontrava-se Edmundo de Macedo Soares, especialista em metalurgia que desenvolveu projetos que visavam desenvolver essa indústria; isso ocorreu num contexto nacional no qual o setor não tinha expressividade. Para os membros da Comissão, uma indústria siderúrgica forte era fundamental para o desenvolvimento econômico e para, de certa forma, propiciar segurança nacional, uma vez que a siderurgia e a indústria bélica estão intimamente ligadas⁸⁷. Em 1934, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior, que tinha como objetivo “centralizar a política de comércio exterior do país, de forma a racionalizá-la e expandi-la”⁸⁸. Ele

⁸³ www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_csn.htm

⁸⁴ www.militar.com.br/historia/militarrestre/2001/celbento/centenariogenedmundo.htm

⁸⁵ Idem - www.militar.com.br/historia/militarrestre/2001/celbento/centenariogenedmundo.htm

⁸⁶ www.prod.eesc.sc.usp.br/. Grifos nossos.

⁸⁷ http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_edmundodemacedosoares.htm

⁸⁸ http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_cfce.htm

teve grande importância na implantação de vários setores, dentre os quais o setor siderúrgico.

2. Aquisição de empréstimos estrangeiros ao setor siderúrgico

Em 1939, o governo brasileiro iniciou negociações com o governo norte-americano a fim de que o Brasil ajudasse os Estados Unidos em seus planos estratégico-militares de formação de uma defesa continental. Por seu turno, os Estados Unidos retribuiriam o apoio enviando técnicos da *United States Steel*. A presença destes técnicos no Brasil resultou na constituição da Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico, que daria origem à CSN alguns anos mais tarde, em 1941.

Não se sabe ao certo o motivo que fez com que os Estados Unidos desistissem de ajudar o Brasil a criar uma indústria siderúrgica nacional em 1940, mas as dificuldades resultantes da II Guerra Mundial e os estudos da época da elaboração do “Código de Minas”, que proibiria a participação estrangeira na atividade metalúrgica, certamente contribuíram para tal decisão. A despeito disso, o Brasil continuou os projetos de criação da CSN, e para isso adquiriu um empréstimo do Eximbank no valor de US\$ 20 milhões⁸⁹.

O empréstimo só foi concedido depois de um pronunciamento feito por Vargas em novembro 1940, no qual elogiou “*as nações fortes que se impõem pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se na convicção da própria superioridade*”⁹⁰. O discurso causou preocupações no governo norte-americano, que preferiu conceder o empréstimo para manter o Brasil nos seus “*planos de defesa continental traçados por Washington*”⁹¹. Depois deste pronunciamento, o governo norte-americano buscou o restabelecimento dos laços entre o Brasil e a *United States Steel*; contudo, o governo brasileiro já não desejava mais tal parceria porque agora procurava construir uma empresa totalmente nacional, sem influência externa, por meio de empréstimos externos⁹².

3. Criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), em 1937, pelo Banco do Brasil, o que proporcionou investimentos no setor siderúrgico. A CREAI tinha como objetivo conceder empréstimos de longo prazo, uma vez que nenhuma instituição privada o fazia naquele momento. Ela financiou principalmente a importação de máquinas e equipamentos, no geral com o intuito de modernizar vários setores, entre eles o setor siderúrgico, ainda que sua maior presença tenha ocorrido no setor agrícola. Isso permitiu o fortalecimento do setor siderúrgico brasileiro ao longo das duas décadas seguintes, conforme apontado na Tabela 13.

⁸⁹ www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_csn.htm

⁹⁰ jbonline.terra.com.br/jseculo/1940.html

⁹¹ www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_csn.htm

⁹² www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_csn.htm

Tabela 13: Criação de Companhias Siderúrgicas Estatais

Décadas	Países
20 e 30	Itália, África do Sul.
40 e 50	Brasil, México, Argentina, Áustria, Espanha, Egito.
60	Finlândia, Venezuela, Coréia do Sul.
70	Taiwan, Indonésia, Iran, Arábia Saudita.
80	Malásia.

Fonte: BNDES Restructuring The Brazilian Metallurgical Sector - <http://www.bndes.gov.br/english/studies/metallur.pdf>

Em 1941, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A usina propriamente dita só foi inaugurada em 1946, sendo a maior usina integrada da América Latina na época. Ela permitiu um aumento considerável da produção brasileira, e, em 1974, já atingira uma média de 1,6 milhão de toneladas de aço bruto por ano⁹³. Em 1942, surgiram a Companhia Ferro e Aço de Vitória e a Companhia Vale do Rio Doce. Conforme indicado na Tabela 13, o Brasil seguia a mesma lógica de vários outros países que buscavam o seu fortalecimento no cenário internacional.

As políticas adotadas por Getúlio Vargas (desvalorização do câmbio, controle de importações, proteção de produtos industrializados produzidos no Brasil etc.) tiveram sua concretização com a usina siderúrgica de Volta Redonda, em 1946. *“A criação da [CSN], durante o governo Vargas, fazia parte de uma política fortemente nacionalista de promoção do desenvolvimento do parque industrial do país e sua independência da influência econômica estrangeira”*⁹⁴.

Em 1944, surgiu a Acesita, que entrou efetivamente em operação em 1949, produzindo aços especiais para o mercado doméstico e com capacidade de produção de 60 mil toneladas por ano. As obras foram financiadas pelo Banco do Brasil que, em 1951, se tornou sócio majoritário, com 79% do capital social da companhia, demonstrando a importância da indústria siderúrgica para o Estado⁹⁵. Em 1952, foi criada a Companhia Siderúrgica Mannesmann, que produziu o primeiro tubo por extrusão do país. A dinâmica de criação destas empresas acompanhou de perto a política na medida em que a instalação das indústrias siderúrgicas estatais dependia de entendimentos entre o governo federal e os governos estaduais, a fim de que fosse decidido o local de instalação. A cidade escolhida para a implantação da Companhia foi Belo Horizonte, sobretudo em face de sua posição estratégica (a cidade fica próxima a jazidas de minério de ferro)⁹⁶.

⁹³ http://csna0004.csn.com.br/portal/page?_pageid=843,77268&_dad=ebiz&_schema=PORTAL

⁹⁴ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

⁹⁵ http://www.acesita.com.br/interno.php?area=acesita_historico_localizacao

⁹⁶ <http://www.fiemg.com.br/bh100/hist-31.htm>

O governo Dutra, por sua vez, conservou o perfil de relações entre Estado e setor siderúrgico. O Plano SALTE⁹⁷ propriamente dito não teve muita influência nesse setor; no entanto, Dutra manteve as políticas lançadas por Getúlio Vargas de concessão de empréstimos para fortalecimento da base industrial brasileira. Neste período, o Banco do Brasil foi o órgão utilizado para a concessão desses empréstimos.

1.2. Década de 1950 – Consolidação

A década de 1950 foi de enorme relevância para a consolidação do setor siderúrgico brasileiro, em grande parte devido à volta de Getúlio Vargas ao poder e à retomada de suas políticas para o setor. Podem-se destacar duas iniciativas desta década que tiveram forte influência no setor:

1. A criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, em 1950, que teve como objetivo a elaboração de projetos em vários setores da indústria nacional, dentre eles na siderurgia. Segundo previsto nesses projetos, os Estados Unidos forneceriam assistência técnica aos setores escolhidos. Mesmo não tendo contribuído de forma expressiva para a indústria (cerca de 2,8% dos investimentos previstos foram efetivamente aplicados na indústria, enquanto a maior parte foi utilizada na agricultura)⁹⁸, ela foi importante, uma vez que ajudou o Brasil a tomar “*consciência dos problemas econômicos nacionais*”⁹⁹. Em seu âmbito foram elaborados 41 projetos, que identificavam “pontos de estrangulamento” que necessitariam ser revistos para possibilitar o desenvolvimento econômico. Desta forma, a maior contribuição efetiva desta Comissão foi a elaboração do projeto inicial do BNDE.
2. A criação, em 1952, do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atual BNDES), que desde sua implantação realizou grandes investimentos no setor siderúrgico, com maior ou menor intensidade em alguns períodos, conforme Tabelas 14 e 15.

A II Guerra Mundial havia tornado as matérias-primas importadas excessivamente caras, de forma que, a fim de diminuir sua vulnerabilidade, o Brasil adotou uma política de substituição de produtos importados.

“No final do conflito [Segunda Guerra Mundial], o país acumulara um montante significativo de reservas cambiais e agora gastava parte dele atualizando o parque industrial. No fim dos anos 40, já era praticamente auto-suficiente em bens perecíveis e semiduráveis – alimentos, bebidas, fumo, têxteis, vestuário, couro e peles, gráfica e editoração, madeira e móveis. Era o momento de dar um salto qualitativo no processo clássico de desenvolvimento industrial, a hora de passar para outro estágio, em que a indústria pesada se consolida e se expande”¹⁰⁰.

⁹⁷ Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Representava a soma de sugestões dos vários Ministérios. Dava prioridade a quatro áreas: Saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE). Os recursos para sua execução seriam provenientes da receita federal e de empréstimos externos. www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf

⁹⁸ www.unb.br/face/eco/textos/industrializacao.pdf

⁹⁹ www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf

¹⁰⁰ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.PDF

Para formar uma indústria de base sólida, eram precisos grandes investimentos. O setor privado não era capaz de realizá-los ou não apresentava interesse real em face da baixa lucratividade no curto prazo. O ministro da Defesa, Henrique Teixeira Lott (1952-60), ao ser entrevistado por Paulo César Farah em 1948, afirmava que:

"... o governo tem órgãos que estudam a evolução do mundo, analisando todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento dos países, entre os quais esse setor siderúrgico. A siderurgia, por outro lado, é um setor de atividades que demanda grandes capitais, enquanto nossos capitalistas, naturalmente, são atraídos por setores de atividades que dêem rendimento a mais curto prazo, com menos demanda de capital e com maior rendimento. Como a indústria siderúrgica não é das mais favoráveis nem do ponto de vista do prazo nem do ponto de vista da grandeza do rendimento, foi necessária a intervenção do governo para iniciá-la. Construída nossa primeira siderúrgica, entretanto, surgiram organizações civis também interessadas na produção de aço"¹⁰¹.

Para realizar tais investimentos, fazia-se necessária a criação de um banco ou agência financeira capaz de suportar os altos investimentos requeridos. Neste contexto, surge o BNDE¹⁰². Criado em 1952, o banco tinha como objetivo inicial investir em infra-estrutura. No entanto, após algum tempo ele passou a ser também utilizado para fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro, realizando investimentos na indústria¹⁰³. Com a criação do BNDE, o Estado passou a investir na indústria nacional de maneira organizada, dando um passo importante para a consolidação do parque industrial do país.

No início de suas atividades, a participação do Banco no setor siderúrgico era pequena, representando cerca de 4,6% do total de capital disponibilizado. A maior parte de seus recursos era investida em ferrovias e usinas hidrelétricas porque se acreditava que estes dois campos estavam impedindo o crescimento da economia brasileira por já terem atingido sua capacidade máxima de produção. Esta mudança de perspectiva ocorreu num momento em que o

"controle das tarifas nos serviços de utilidade pública, a crescente antipatia da sociedade contra o capital privado estrangeiro (especialmente nas décadas de 50 e 60) e o alto risco de investir desestimularam as empresas privadas de realizarem investimentos, fazendo com que o setor público gradativamente fosse assumindo o papel de prover as deficiências nos setores de energia elétrica, telecomunicações e transportes"¹⁰⁴.

Desta forma,

"em 1952, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual BNDES, a siderurgia brasileira passou a contar com esse agente financeiro da estratégia governamental, impulsionando o desenvolvimento do setor. O Banco, com base em diagnósticos do governo e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, atribuiu prioridade ao setor siderúrgico, por seu importante papel estratégico, que representava a independência

¹⁰¹ http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/depoimentos/Henrique_Teixeira_Lott/4.asp

¹⁰² "A história da criação do BNDES ocupa o epicentro do debate político-econômico ocorrido durante a década de 50, quando o Brasil precisava decidir que caminhos trilharia para acompanhar o reerguimento e expansão da economia mundial. O BNDES surgiu como instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização. O Banco atuaria como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos a longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo (duplicatas de sessenta dias)." www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.PDF

¹⁰³ www.prod.eesc.sc.usp.br

¹⁰⁴ <http://www2.fgv.br/professor/ferreira/FerreiraThomas.pdf> acesso no dia 05/10/04.

*industrial do país*¹⁰⁵. *“Assim, desde sua criação, o BNDES (que incorporou o S de Social em 1982) acompanhou a evolução da siderurgia nacional e participou desse processo com efetivos esforços e recursos. Ainda na década de 50, foram apoiados alguns projetos do setor, como a ampliação da Belgo-Mineira em 1953”*¹⁰⁶.

Os investimentos no setor siderúrgico do BNDE foram consideráveis. Em 1968, por exemplo, o BNDE controlava 58,2% do capital da Cosipa e, em 1960, o investimento total que o fundo havia feito na Usiminas chegara a um patamar de US\$ 2,6 bilhões. *“O BNDES era, portanto, o grande propulsor do desenvolvimento da siderurgia brasileira, visto que somente com sua atuação foi possível realizar os elevados investimentos requeridos para implantar e expandir o parque produtor em escala econômica”*¹⁰⁷.

A Tabela 14 mostra o total de desembolsos do BNDES para o setor siderúrgico no período de 1952-1973. Destaca-se que o Banco sempre teve uma participação grande nos investimentos no setor: do montante de investimentos no setor siderúrgico, 53,1% eram provenientes do BNDES e, de toda a renda do Banco entre 1952 a 1973, cerca de 3,622 bilhões de dólares, ou 24,2%, tiveram como destino o setor siderúrgico.

¹⁰⁵ http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

¹⁰⁶ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

¹⁰⁷ Idem - www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Tabela 14: Investimentos do BNDES no setor siderúrgico (1952/1973)

Anos	Total BNDES US\$ Milhões	BNDES Siderurgia US\$ Milhões	Investimento setor US\$ Milhões	%
1952-57	128	6	15	40.0
1958	39	14	31	45.2
1959	51	4	8	50.0
1960	51	38	76	50.0
1961	32	7	13	54.0
1962	113	69	107	64.5
1963	87	74	101	73.3
1964	69	44	57	77.2
1965	114	83	97	85.6
1966	150	73	91	80.2
1967	164	63	84	75.0
1968	136	20	28	71.4
1969	252	38	59	64.4
1970	313	33	60	55.0
1971	429	74	165	45.0
1972	630	74	250	29.6
1973	874	165	612	40.0
1952-73	3.622	878	1.652	53.1

Fonte: Implantação e desenvolvimento da indústria siderúrgica - Período 1952-89
http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Em 1953 foi fundada a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), que em 1965 já atingira uma capacidade de produção de ferro gusa de 1.650 toneladas por dia. A Cosipa contou com a participação do BNDES em 1957. "A colaboração inicial [...] referia-se à subscrição de aumento de capital (US\$ 10,5 milhões) e ao adiantamento de subscrições de capital do Tesouro Nacional (US\$ 28,6 milhões) e do Tesouro Estadual (US\$ 28,6 milhões), além do compromisso de concessão de financiamento em moeda nacional"¹⁰⁸. Desta forma, já em 1969 o BNDES controlava 58,2% do capital da empresa. O estado de São Paulo controlava 23,3%, o Tesouro Nacional 6,7% e outras companhias 11,8%.

¹⁰⁸ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Tabela 15: Companhias metalúrgicas criadas pelo governo brasileiro

Fundação	Início das operações	Companhia
1939	1959	Cia. Siderúrgica do Nordeste (Cosinor)
1941	1946	Cia. Siderúrgica Nacional (CSN)
1942	1942	Cia. Ferro e Aço de Vitória (Cofavi)
n.a.	1944	Cia. Siderúrgica de Mogi das Cruzes (Cosim)
1944	1949	Aços Especiais Itabira (Acesita)
1953	1963	Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa)
1956	1962	Mills Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas)
1961	1973	Aços Finos Piratini
1963	1973	Mill Siderúrgica da Bahia (Usiba)
1963/75	1985	Aço Minas Gerais (Açominas)
1976	1983	Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST)

Fonte: Reestruturação da Indústria Siderúrgica Brasileira
<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set901.pdf>

1.3. Juscelino Kubitschek - Expansão

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi criado um Plano de Metas que se dividia em vários setores, dentre eles a siderurgia. A indústria siderúrgica também apresentou um significativo crescimento nessa época, principalmente devido à implantação da indústria automobilística brasileira¹⁰⁹. A política adotada por Kubitschek era a de buscar uma rápida industrialização, transferindo para o Brasil as bases para um desenvolvimento autônomo.

Em 1956, apoiada no Plano de Metas do governo Kubitschek, foi criada a Usiminas (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais)¹¹⁰. As ações desta empresa estavam divididas entre o Estado brasileiro e acionistas japoneses. Em

"1962 [...] o BNDES já detinha 24,6% do capital ordinário; o estado de Minas participava com 23,9%, a Nippon Usiminas com 40%, a Companhia do Vale do Rio Doce (CVRD) com 9%, e outros acionistas com 2,5%. A empresa, cujo projeto inicial era de 500 mil toneladas/ano de produtos planos, com investimentos totais de US\$ 500 milhões, necessitou de constantes aportes do BNDES, em termos tanto de financiamento quanto de participação acionária, vindo o Banco a tornar-se acionista majoritário. Em 1960, o investimento total atingia US\$ 2,6 bilhões"¹¹¹.

A Cosipa e a Usiminas passaram por um processo de criação e estruturação muito semelhante: de início fundada por capital privado, a Usiminas foi depois paulatinamente controlada pelo Estado.

"Esse procedimento se transformaria em uma característica marcante da siderurgia brasileira: a constituição de uma siderúrgica por capitais privados ou por governos estaduais, e quando o empreendimento já se tomara irreversível e diante da insuficiência de recursos financeiros, a

¹⁰⁹ Em 22 de abril de 1958, o Plano de Metas de JK ganhou uma primeira forma: nesse dia foi apresentado o primeiro carro fabricado no país, um Sedan-Turismo DKW-Vemag, com 50% das peças produzidas no Brasil.

¹¹⁰ <http://www.usiminas.com.br/empresa/>

¹¹¹ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

responsabilidade era transferida para o governo federal ou para o banco de desenvolvimento estatal¹¹².

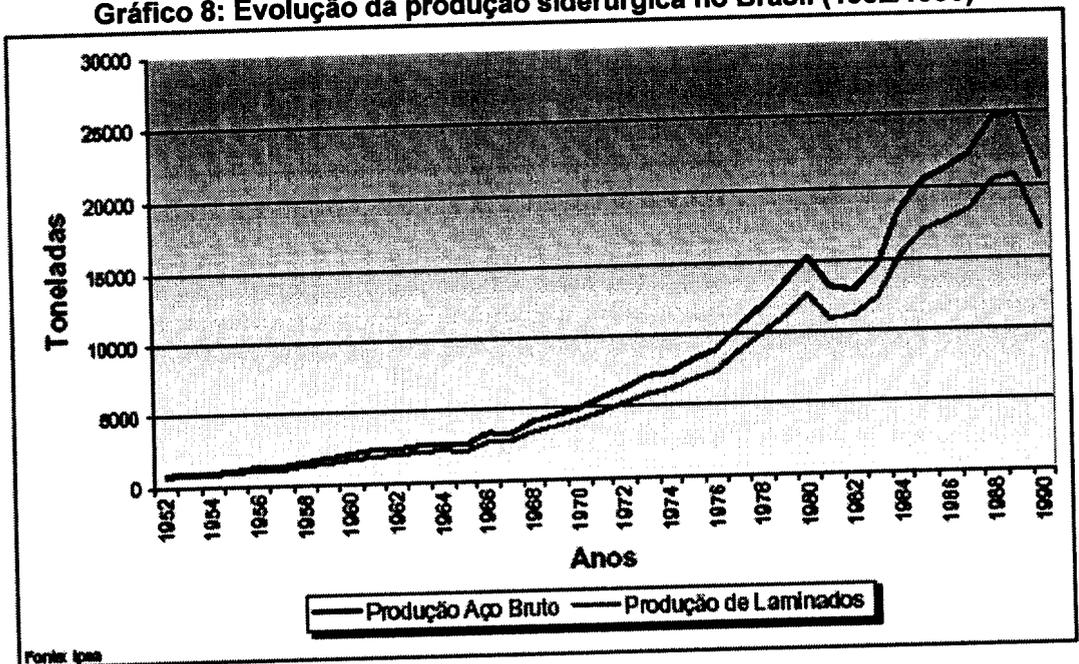
Entre 1945 a 1979, mesmo com o fim das perspectivas de insegurança criadas pelas guerras mundiais, o setor siderúrgico continuou a ser considerado de importância estratégica para os países, o que justifica os investimentos estatais que ocorreram na época.

“O setor siderúrgico se notabilizou por ser estratégico para o crescimento das economias neste século e principalmente após a Segunda Grande Guerra. Além disso, era um setor que normalmente empregava muito, apesar do alto coeficiente do fator capital. Seu crescimento foi notável de 1945 a 1979. Pelo seu caráter estratégico, este setor, no Pós-Segunda Guerra, mereceu muita atenção por parte de vários governos. Com a exceção dos EUA, os governos dos países capitalistas da Europa Ocidental, Japão e do bloco em desenvolvimento intervieram e estatizaram este setor, com o fim de criar e consolidar economias de escala”¹¹³.

1.4. Pós-Segunda Guerra Mundial - Fechamento

Com o fim da II Guerra Mundial, parte dos investimentos externos que tinham como destino o Brasil foram realocados para a reconstrução da Europa e do Oriente por meio dos Planos Marshall e Colombo. Neste contexto, a solução encontrada pelo governo brasileiro para proteger a indústria nacional foi a elevação do protecionismo por meio de novas tarifas aduaneiras e a implementação de uma nova política cambial que subsidiava a importação de máquinas e equipamentos em geral. Destaca-se, no entanto, que também era sobre-taxada a importação de “bens menos essenciais”, pela imposição de barreiras não-tarifárias por meio da criação da lei do Similar Nacional pelo Conselho de Política Aduaneira¹¹⁴.

Gráfico 8: Evolução da produção siderúrgica no Brasil (1952/1990)



Fonte: <http://www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf>

¹¹² www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

¹¹³ www.dieese.org.br/bol/lpr/lpjul99.html

¹¹⁴ www.unb.br/face/eco/bmueller/versiani_suzigan.pdf

Tabela 16: Evolução da produção siderúrgica no Brasil (1988/1996)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aço Bruto	24.657	25.055	20.567	22.617	23.934	25.207	25.747	25.076	25.238
Laminados	16.153	16.269	14.720	14.943	15.897	16.278	17.320	16.059	16.683

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/sidcola.pdf>

Tabela 17: Produção siderúrgica mundial e brasileira (1970/2002)

	Unid. milhões de toneladas						
Produção de Aço Bruto	1970	1980	1990	1999	2000	2001	2002
Mundial (A)	595,4	715,6	770,5	788,5	847,6	850,2	902,2
América Latina (B)	13,2	28,9	38,2	51,0	56,1	51,9	56,3
Brasil (C)	5,4	15,3	20,6	25,0	27,9	26,7	29,6
C/A (%)	0,9	2,1	2,7	3,2	3,3	3,1	3,3
C/B (%)	40,9	52,9	53,9	49,1	49,7	51,4	52,6
Posição relativa do Brasil no mercado internacional	18º	10º	9º	8º	8º	9º	8º

Fonte: IBS (2003) Anuário Estatístico da Siderurgia Brasileira

http://www.finep.gov.br/PortalDPP/relatorio_setorial/impressao_relatorio.asp?lst_setor=33

1.5. Década de 60 – Aumento da participação estatal

Na década de 1960, principalmente em sua primeira metade, o governo continuou a investir no setor por meio do BNDES, o que resultou no aumento da produção brasileira, conforme mostrado no Gráfico 8. Surgem nesta época várias outras instituições ligadas ao desenvolvimento do setor, dentre elas o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) (1963), no qual os produtores de aço se reuniam para planejar estratégias para o setor; e o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica (Consider) (1968), elaborando propostas de longo prazo para o setor. Participavam do Consider os presidentes do BNDES e do IBS, a fim de estipular as metas nacionais para o setor siderúrgico. O Consider foi o responsável pela elaboração do I Plano Nacional Siderúrgico, no qual o Estado se mantinha como responsável pelo desenvolvimento de grande parte do setor, dando continuidade à lógica de intervencionismo estatal.

“O Plano Siderúrgico Nacional, aprovado segundo exposição de motivos do Consider em 1971, objetivava expandir a capacidade brasileira de produção de aço de 6 milhões de toneladas/ano em 1970 para 20 milhões em 1980. O Plano também preconizava que as usinas de aços planos e perfis médios e pesados deveriam permanecer sob controle do governo, considerando que o setor privado não possuía a capacidade financeira necessária para desenvolver esse segmento; a produção de laminados longos e perfis leves ficaria sob responsabilidade da iniciativa privada. Definiu-se ainda que 20% da capacidade seria direcionada ao atendimento das exportações e dos picos de demanda interna”¹¹⁵.

¹¹⁵ Idem - www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

1.6. Década de 70

A década de 1970 foi outro período importante para a indústria siderúrgica brasileira, resultando num aumento considerável da produção total de aço, conforme mostra o Gráfico 8. Vários fatores contribuíram para isso; dentre eles, se destacam:

1. Retomada do crescimento geral da economia brasileira. A economia brasileira neste período cresceu consideravelmente em todos os setores. Conforme mostra a Tabela 18, no período de 1968 a 1973 o PIB brasileiro cresceu cerca de 42,8%. O aumento da produtividade industrial foi o maior responsável por este crescimento.

Tabela 18: Taxa de crescimento do PIB no Brasil por setor (1968-1973)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços	PIB Mundial milhões de dólares
1968	9,8	14,2	1,4	9,9	11.580.161
1969	9,5	11,2	6,0	9,5	12.227.815
1970	10,4	11,9	5,6	10,5	12.869.817
1971	11,3	11,9	10,2	11,5	13.389.468
1972	12,1	14,0	4,0	12,1	13.988.567
1973	14,0	16,6	0,0	13,4	14.921.483

Fonte: www.sj.univali.br O milagre econômico brasileiro (1968-1973). Última coluna extraída de <http://www.csls.ca/events/oct98/shrp2-app.pdf>

Entre os fatores que contribuíram para esse crescimento destacam-se o fim da capacidade ociosa no setor industrial e a retomada da demanda interna. Houve também a retomada dos investimentos, uma vez que havia uma percepção de estabilidade por parte dos principais agentes econômicos, aumentando assim a confiança dos investidores¹¹⁶. É importante notar que o crescimento brasileiro não foi um fato isolado, tendo a economia global também crescido consideravelmente no período.

2. Criação do PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Acompanhando a tendência das décadas anteriores, o Estado foi muito importante nesta fase de desenvolvimento econômico, uma vez que investiu amplamente no setor industrial brasileiro, incentivando as exportações, concedendo créditos e isenção de tributos. A década de 1970 foi marcada por grandes quantidades de subsídios estatais, o que serviu para impulsionar a indústria siderúrgica nacional.

Neste contexto foram desenvolvidos os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Pode-se observar no Gráfico 8 a importância que os PND tiveram para o desenvolvimento do setor siderúrgico na década de 1970, mais do que dobrando sua capacidade produtiva. Criado em 1968 no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o I PND tinha como objetivo implementar, por meio do capital estatal:

1. Uma comissão para o desenvolvimento do aço, como um corpo permanente interministerial, para estabelecer as políticas globais do setor;
2. Uma *holding* das companhias siderúrgicas estatais;

¹¹⁶ www.sj.univali.br

3. Uma comissão para o desenvolvimento do setor privado, para coordenar a expansão desse segmento; e
4. O Fundo Nacional de Siderurgia (Funasi), visando financiar a expansão do setor¹¹⁷.

O primeiro item já fora contemplado anteriormente pelo governo, com a criação do Consider que, conforme mencionado, é uma comissão interministerial encarregada de estabelecer as políticas globais do setor. O segundo foi igualmente implementado: a *holding* estatal conhecida como Siderbrás¹¹⁸ foi criada em 1974. Os dois últimos itens nunca foram alcançados.

A fase da história brasileira marcada pelo PND, e conhecida como a época do “milagre brasileiro”¹¹⁹, teve como características a entrada de capital externo, diminuição de importações e considerável desenvolvimento econômico¹²⁰. Assim,

“no ano de 1972 três grandes companhias siderúrgicas estatais CSN, Cosipa e Usiminas foram responsáveis por 52,8% de um total de 6,5 milhões de toneladas. Ainda neste ano, a representatividade brasileira chegou a 1% do total mundial na produção de aço e foi posicionada como o 17º maior produtor”¹²¹.

No entanto, devido ao primeiro choque do petróleo em 1973¹²², houve uma mudança repentina no padrão de crescimento do Brasil, sobretudo em função da brusca elevação dos preços internacionais do produto. A balança comercial superavitária deu lugar a um grande déficit (ver Tabela 19) devido à vulnerabilidade do país aos produtos afetados pelo choque, tais como o petróleo, petroquímicos, fertilizantes e equipamentos em geral. Com a elevação dos preços internacionais e a vulnerabilidade brasileira a estes produtos, a inflação começou a crescer. Ainda assim, mesmo com esta crise o Brasil continuou a investir no desenvolvimento de seu parque industrial. Pode-se ver no Gráfico 8 que a produção de aço, por exemplo, não foi afetada pelo primeiro choque do petróleo. O governo brasileiro continuou a lutar por uma indústria siderúrgica forte; para atingir esse objetivo foi lançado o II PND.

¹¹⁷ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

¹¹⁸ “A *holding* estatal Siderbrás – Siderurgia Brasileira S/A foi criada em 1974 a fim de coordenar e controlar a produção siderúrgica estatal”. www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf

¹¹⁹ “Por essa expressão entende-se um período de vários anos consecutivos em que a economia do país, favorecida por vários fatores e circunstâncias, teve um crescimento acelerado, com taxas médias anuais superiores a 10%, enquanto a inflação apresentava índices relativamente baixos, com média anual inferior a 20%. Esse período estendeu-se de 1968 a 1973”. www.sj.univali.br

¹²⁰ www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf

¹²¹ www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf

¹²² “Em consequência do choque do petróleo, deteriorou-se o clima econômico internacional, particularmente nos países centrais. A economia mundial, antes em franca expansão, entrou em declínio de produção. Assim, era fundamental adotar medidas para fazer frente à nova realidade. Todos os países atingidos pela crise do petróleo adotaram programas econômicos de contenção. Os países desenvolvidos agiram imediatamente no sentido de ajustar suas economias à nova situação: reorientaram e redimensionaram sua produção econômica e adotaram rigorosas medidas de austeridade, que levaram a economia mundial a um período de recessão. Como consequência do aumento dos custos, os países ricos elevaram os preços dos produtos industrializados que exportavam. E, dessa forma, transferiram para os países subdesenvolvidos parte do ônus do preço do petróleo importado.” www.sj.univali.br

Tabela 19: Balanço comercial brasileiro (1969/1977)

1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
318	232	-363	-244	7	-4.690	-3.499	-2.218	97

Fonte: www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls

O II PND, lançado em 1975 no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), preservou a lógica de seus antecessores, confirmando a importância, em termos estratégicos, tanto do setor siderúrgico quanto do setor energético para o país. Altos investimentos governamentais foram feitos no setor no período do II PND. Ao longo da década de 1970, foram investidos cerca de US\$ 13,5 bilhões na indústria siderúrgica, sendo que 77% foram executados pela *holding* estatal Siderbrás¹²³. No final do Plano, a capacidade produtiva da indústria siderúrgica brasileira havia dobrado, atingindo 15,3 milhões de toneladas em janeiro de 1980. Os objetivos do II PND eram:

- manter o mesmo sucesso da fase anterior (milagre brasileiro);
- investir nas indústrias de serviços e de produtos básicos;
- diminuir as desigualdades da renda, descentralizando os lucros; e
- investir no setor de transportes brasileiro.

O II PND foi responsável pela continuidade da industrialização brasileira, gerando uma média de crescimento anual de cerca de 6,9%. O crescimento do setor siderúrgico também foi sustentado, chegando em 1980 com uma capacidade de produção de cerca de 15 milhões de toneladas por ano. Assim, o Brasil deixou de ser um país importador para se tornar um país exportador.

No entanto, a dívida externa do período aumentou em 346% e a inflação, no período de 1974-1978, chegou a 38%¹²⁴, evidenciando que os fortes investimentos feitos pelo país no setor siderúrgico foram um dos motivos que contribuíram para agravar a dependência brasileira do capital externo. Ou seja, o crescimento tão esperado pelo governo só foi possível devido ao montante de capital estrangeiro que ingressou no país.

Naquela época, os investimentos – leia-se empréstimos – do BNDES ao setor siderúrgico eram reajustados segundo patamares inferiores à inflação da economia. Tal prática apresentava impactos no longo prazo para a comercialização do aço brasileiro na medida em que o governo norte-americano entendia tais empréstimos como subsídios, já que suas consequências se refletiam somente algumas décadas depois. Em outras palavras, empréstimos concedidos décadas atrás poderiam ser utilizados como argumento para a implantação de barreiras. Contudo, a Rodada do Uruguai do GATT eliminou essa prática com a adoção da *sunset clause*¹²⁵, que

¹²³ www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf

¹²⁴ www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls

¹²⁵ "Article 11 - Duration and Review of Anti-Dumping Duties and Price Undertakings

11.1. An anti-dumping duty shall remain in force only as long as and to the extent necessary to counteract dumping which is causing injury.

11.2. The authorities shall review the need for the continued imposition of the duty, where warranted, on their own initiative or, provided that a reasonable period of time has elapsed since the imposition of the definitive anti-dumping duty, upon request by any interested party which submits positive information substantiating the need for a review.21 Interested parties shall have the right to request the authorities to examine whether the continued

diminuiu os direitos de anti-dumping para um período de cinco anos. Desta forma, os empréstimos concedidos antes disso não poderiam ser considerados.

1.7. Segundo choque do petróleo

O segundo choque do petróleo¹²⁶ (1979) acarretou uma queda na produção de aço no Brasil, conforme mostra o Gráfico 9. Isso aconteceu principalmente devido ao alto índice inflacionário do período, causado pelo aumento exorbitante de 261,5% no barril de petróleo. Como resultado, houve um desaquecimento geral da economia, fazendo com que a demanda por produtos siderúrgicos recuasse. O setor automobilístico, por exemplo, grande comprador de produtos siderúrgicos, viu suas vendas declinarem devido ao aumento do preço do petróleo; em consequência, diminuiu sua demanda por aqueles produtos. Em suma, houve uma queda da demanda nos anos seguintes, conforme indicado no Gráfico a seguir.

imposition of the duty is necessary to offset dumping, whether the injury would be likely to continue or recur if the duty were removed or varied, or both. If, as a result of the review under this paragraph, the authorities determine that the anti-dumping duty is no longer warranted, it shall be terminated immediately.

11.3. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2, any definitive anti-dumping duty shall be terminated on a date not later than five years from its imposition (or from the date of the most recent review under paragraph 2 if that review has covered both dumping and injury, or under this paragraph), unless the authorities determine, in a review initiated before that date on their own initiative or upon a duly substantiated request made by or on behalf of the domestic industry within a reasonable period of time prior to that date, that the expiry of the duty would be likely to lead to continuation or recurrence of dumping and injury.²² The duty may remain in force pending the outcome of such a review.

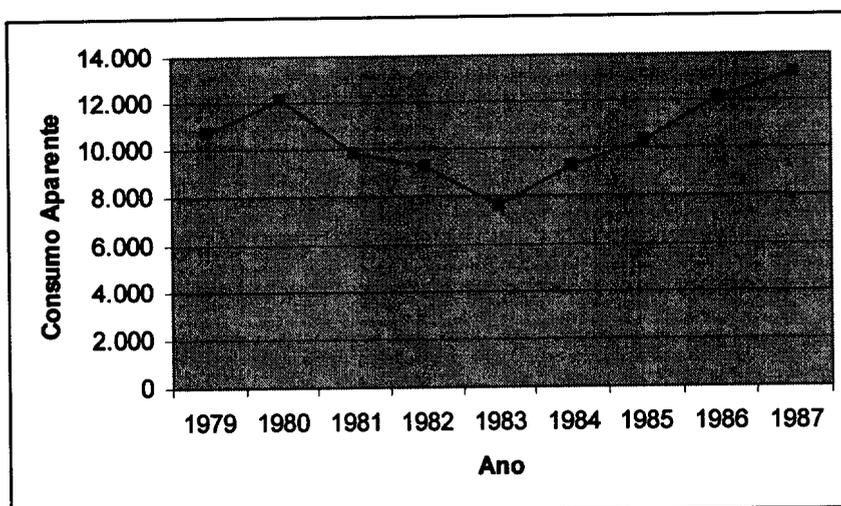
11.4. The provisions of Article 6 regarding evidence and procedure shall apply to any review carried out under this Article. Any such review shall be carried out expeditiously and shall normally be concluded within 12 months of the date of initiation of the review.

11.5. The provisions of this Article shall apply mutatis mutandis to price undertakings accepted under Article 8."

Extraído de http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf - Acesso no dia 15/10/04

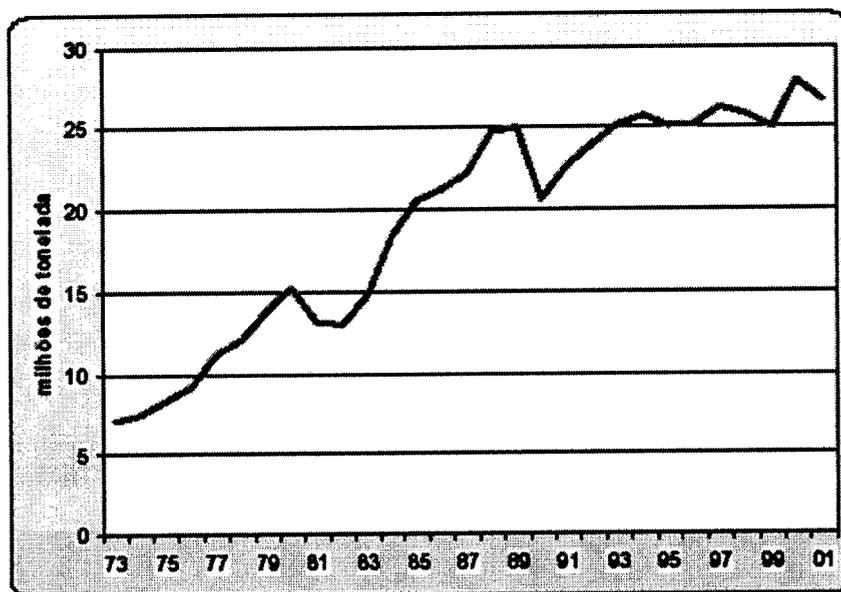
¹²⁶ "Em 79, a paralisação da produção iraniana, consequência da revolução Islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini, provocou o segundo grande choque do petróleo, elevando o preço médio do barril ao equivalente a US\$ 80 atuais. Os preços permaneceram altos até 1986, quando voltaram a cair" Folha online - http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo_choque2.shtml

Gráfico 9: Consumo aparente de produtos siderúrgicos (1979-1987)



Dados extraídos de http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Gráfico 10: Produção brasileira de aço bruto, em milhões de toneladas (1973-2001)



Fonte: IBS

Fonte:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf>

1.8. Década de 80

Durante a década de 1980, o Brasil teve que diminuir bruscamente os investimentos feitos não só no setor siderúrgico, mas em todos os setores da economia brasileira que recebiam capital estatal. Com isso, foi necessário capital estrangeiro para dar continuidade aos investimentos requeridos pelo desenvolvimento e modernização do parque industrial brasileiro. Neste contexto, surge um novo padrão de estruturação das empresas siderúrgicas nacionais, com a criação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), com 51% das ações da Siderbrás, 24,5% da Finsider (Itália) e 24,5% da Kawasaki Steel¹²⁷.

Os problemas econômicos que o Brasil enfrentava resultavam da confluência de vários fatores, dentre os quais se destacam:

1. **Juros internos.** Para cobrir o déficit interno, o governo começou a emitir moeda e títulos-públicos, aumentando a inflação. Para tornar esses títulos atraentes, o governo aumentou a taxa de juros, diminuindo assim a produção interna, uma vez que o investimento produtivo tornou-se uma opção de baixa rentabilidade relativa. A queda da produção de aço foi também influenciada por este fator.
2. **Conseqüências do segundo choque do petróleo.** Em 1979, o mundo sofreu as conseqüências de um segundo choque do petróleo¹²⁸. O Brasil, ainda muito vulnerável aos produtos derivados do petróleo, viu o preço de vários de seus produtos sofrerem elevações abruptas. Vários confrontos políticos ocorridos no Oriente Médio – tais como a revolução iraniana, que depois levou à guerra entre Irã e Iraque; a invasão do Paquistão pela URSS, no auge da Guerra Fria; e um sentimento anti-ocidental difundido na região do Oriente Médio – contribuíram para o choque, que elevou o preço do barril do petróleo em cerca de 261,5%.

Os países vulneráveis ao petróleo asiático, como por exemplo o Brasil, que importava 80% do total de petróleo consumido no país, passaram a direcionar seus investimentos a fontes de energia alternativas para diminuir sua vulnerabilidade (o Pró-Álcool é um exemplo de tentativa do governo de diminuir a dependência do país do petróleo asiático).

A crise do petróleo refletiu no setor siderúrgico, como mostra o Gráfico 9, no qual é apontada uma queda do setor consideravelmente grande no período 1979-1982. A queda nos investimentos e o desaquecimento na economia global foram os motivos principais desta queda. O setor só começou a se recuperar novamente a partir de 1983.

3. **Recessão econômica nos países desenvolvidos.** A recessão que se generalizou no período 1979-1982 fez com que todos os setores da indústria brasileira sofressem queda de produção, com exceção daqueles ligados ao Pró-Álcool. Ela

¹²⁷ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

¹²⁸ “Como na vez anterior, ocorreram substancial elevação dos preços dos produtos industrializados e das matérias-primas essenciais que o Brasil importava. Resultado: novo desequilíbrio na balança comercial, tendo em vista que a importação de petróleo ainda representava, na época, mais de 80% do total consumido no país”. www.sj.univali.br

elevou a média de taxa de juros internacionais e dificultou a captação de capital estrangeiro pelo Brasil. Para evitar a fuga de capitais, o governo brasileiro foi obrigado a elevar ainda mais as taxas de juros. Desse modo, em 1982 o Brasil pagava cerca de 11,35 bilhões de dólares em juros líquidos e a dívida externa atingira um patamar de 70,19 bilhões de dólares, 738% maior do que aquela de 1972¹²⁹. Os empréstimos feitos pelo governo foram negociados com taxas de juros flutuantes, acompanhando assim a tendência mundial – este foi um dos motivos que contribuíram para a enorme elevação da dívida externa brasileira.

Como consequência, os produtos de exportação do Brasil sofreram uma queda de preço, o que possibilitou o aumento das exportações e em decorrência gerou superávit no balanço comercial brasileiro. Esta foi a política adotada pelo governo na época: incentivar as exportações por meio da depreciação da moeda nacional.

Visando diminuir a vulnerabilidade externa do país, o governo, por meio do BNDES, continuou sua política de investimento interno, mesmo depois da crise generalizada que o Banco enfrentou na década de 1980.

No período 1974-89, conforme a Tabela 20, o BNDES investiu cerca de 42,33 bilhões de reais (6,35 bilhões de dólares) no setor siderúrgico, cerca de 18,7% do total de recursos do Banco. Nesse mesmo período, de todos os investimentos no setor siderúrgico (22,75 bilhões de dólares), 27,9% eram provenientes do BNDES.

Nesse período, o BNDES buscou apoiar o setor através da substituição de passivos onerosos e da troca de uma dívida por outra de menor custo financeiro por meio da emissão de títulos. Em 1989, ocorre uma queda acentuada nos investimentos do BNDES no setor siderúrgico, basicamente em decorrência do fim dos privilégios concedidos pelo fundo à *holding* estatal Siderbrás, com o fim dos empréstimos.

¹²⁹ www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls

Tabela 20: Desembolsos efetuados pelo sistema BNDES na siderurgia (1974/1989)

Anos	Total BNDES R\$ milhões	BNDES siderurgia R\$ Milhões	%	Total BNDES US\$ Milhões	BNDES Siderurgia US\$ Milhões	Investimento setor US\$ Milhões	%
1974	9.783	2.046	20,9	1.638	250	929	26,9
1975	15.288	2.872	18,8	2.734	375	1.252	30,0
1976	15.781	1.588	10,1	3.020	222	1.243	17,9
1977	16.665	1.844	11,1	3.456	278	1.607	17,3
1978	18.022	2.455	13,6	4.052	403	2.269	17,8
1979	17.712	2.159	12,2	4.163	370	3.090	12,0
1980	13.875	4.459	32,1	3.329	780	2.713	28,7
1981	10.895	3.023	27,7	3.102	628	2.882	21,8
1982	13.983	4.521	32,3	4.004	1.022	2.224	46,0
1983	16.258	4.386	26,9	3.653	797	1.521	52,4
1984	14.430	3.372	23,4	3.277	323	509	63,5
1985	13.437	2.438	18,1	3.006	216	474	45,6
1986	14.170	2.663	18,8	3.500	246	548	45,0
1987	15.390	1.511	9,8	4.267	164	365	44,9
1988	12.983	2.249	17,3	4.129	218	524	41,6
1989	7.934	771	9,7	3.156	58	601	9,7
1974-89	226.606	42.337	18,7	54.486	6.350	22.751	27,9

Fonte: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

4. Suspensão de empréstimos ao Brasil. Em setembro de 1982, conhecido como “setembro negro”, o FMI decidiu não conceder mais empréstimos para os países sobretudo devido à declaração de moratória pelo México por não ter condições de pagar suas dívidas. Já agitado na época por conta de uma declaração do FMI que dizia que um terço dos “US\$ 700 bilhões emprestados aos países emergentes podiam ser considerados créditos potencialmente duvidosos”¹³⁰, o mercado financeiro passou por momentos de tensão com a moratória mexicana. A suspensão dos empréstimos pelo FMI foi o último acontecimento a acabar com as possibilidades de recuperação de uma década que já estava em crise¹³¹. Em 1982, o impacto desta decisão para o balanço de pagamentos brasileiro fez com que os empréstimos líquidos, subtraídas as amortizações adquiridas pelo Brasil, ficassem em torno de 5,3 bilhões de dólares. Em 1983, logo após a decisão do FMI, o valor arrecadado pelo Brasil em empréstimos foi de 179 milhões de dólares, uma queda de 2.963,12%¹³².

¹³⁰ an.uol.com.br/2002/set/22/

¹³¹ “Havia uma expectativa, por parte dos países em desenvolvimento, em torno de uma decisão favorável dos países industrializados no sentido de aumentar sua participação, de modo que o Fundo passasse a dispor de maiores recursos financeiros para atender os países-membros no ajuste de seus balanço de pagamentos. Com a negativa dos Estados Unidos, acompanhados pelos demais países industrializados, desencadeou-se uma sucessão de pedidos de moratória de diversos países, entre os quais a Polônia”.

www.comex5.hpg.com.br/econbras/resumo.doc

¹³² www.uff.br/econ/download/camen/macroeconomia1/balanco.xls

Desta forma, os créditos internacionais estáveis e mais baratos acabaram. Para conseguir novos créditos, o Brasil teve que se adequar às exigências do FMI, sendo forçado a buscar superávit fiscal¹³³ (“*redução de dinheiro em circulação, elevação das taxas de juros, diminuição do déficit com aumento de arrecadação e fim dos subsídios, redução das importações e aumento das exportações, restrição dos salários*”¹³⁴). A redução de produção em todos os setores da economia foi uma das conseqüências dessa política econômica.

Iniciou-se então, ainda no governo Figueiredo (1979-1985), uma política de desvalorização cambial para aumentar as exportações e equilibrar as contas a fim de atingir as metas dos organismos econômicos internacionais. Em 1983, o câmbio sofreu uma desvalorização de 30%, e as exportações brasileiras bateram recordes, chegando a 6,47 bilhões de dólares. Entretanto, mesmo assim o balanço de pagamentos brasileiro ficou prejudicado, fechando o ano com um déficit de 5,96 bilhões de dólares. No ano seguinte, as exportações chegaram a 13,08 bilhões de dólares e, devido à volta de empréstimos, o país fechou seu balanço com um superávit de 7,03 bilhões de dólares¹³⁵. Entretanto, alguns fatores externos – protecionismo nos principais mercados internacionais, queda dos preços e política cambial – impediram um maior nível de exportação brasileira.

Conforme mostra o Gráfico 10, a partir de 1984 a produção brasileira de aço começou a se recuperar, o que ocorreu basicamente em função da disponibilização de incentivos governamentais para exportação, concedidos a fim de gerar recursos para equilibrar as contas. Por outro lado, os déficits governamentais obrigavam o governo a aumentar os juros, travando os investimentos e gerando desemprego. Os salários se desvalorizavam (existem estimativas de que, em 1983 e 1984, os salários reais desvalorizaram em torno de 25%¹³⁶). Nesse período, ocorre um movimento paradoxal: o governo inicia uma série de medidas voltadas ao estímulo à exportação, procurando o equilíbrio das contas externas; todavia, ao mesmo tempo, a necessidade de entrada de capital obrigou-o a elevar as taxas de juros, o que limitou o incentivo ao investimento produtivo. Desta forma, o que se verificou foi uma forte presença do capital estatal, sobretudo via BNDES que, por exemplo, em 1984, foi responsável por US\$ 323 milhões dos US\$ 509 milhões investidos no setor. Em suma, verifica-se que a produção aumentou baseada nas exportações e não no mercado interno.

De acordo com o Gráfico 11, ainda que a partir de 1977 as exportações tenham superado as importações, apenas na década de 1980 o Brasil vivenciou uma drástica redução nas importações de aço, sobretudo em face da desvalorização cambial resultante das políticas monetárias adotadas. O consumo aparente (soma da produção nacional e importações, subtraídas as exportações) é instável, iniciando a

¹³³ “O memorando técnico de entendimento expressava o compromisso de maior austeridade nos gastos públicos, em particular as despesas com pessoal e repasses às estatais federais. Já nessa época, havia a preocupação de equilíbrio das contas da previdência social. O País enfrentava o segundo ano consecutivo de queda do produto e alimentava a intenção de recuperar a economia e gerar novos empregos. A inflação deveria se situar em 78% no ano.”. an.uol.com.br/2002/set/22/0ecc.htm

¹³⁴ www.sj.univali.br/

¹³⁵ www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls

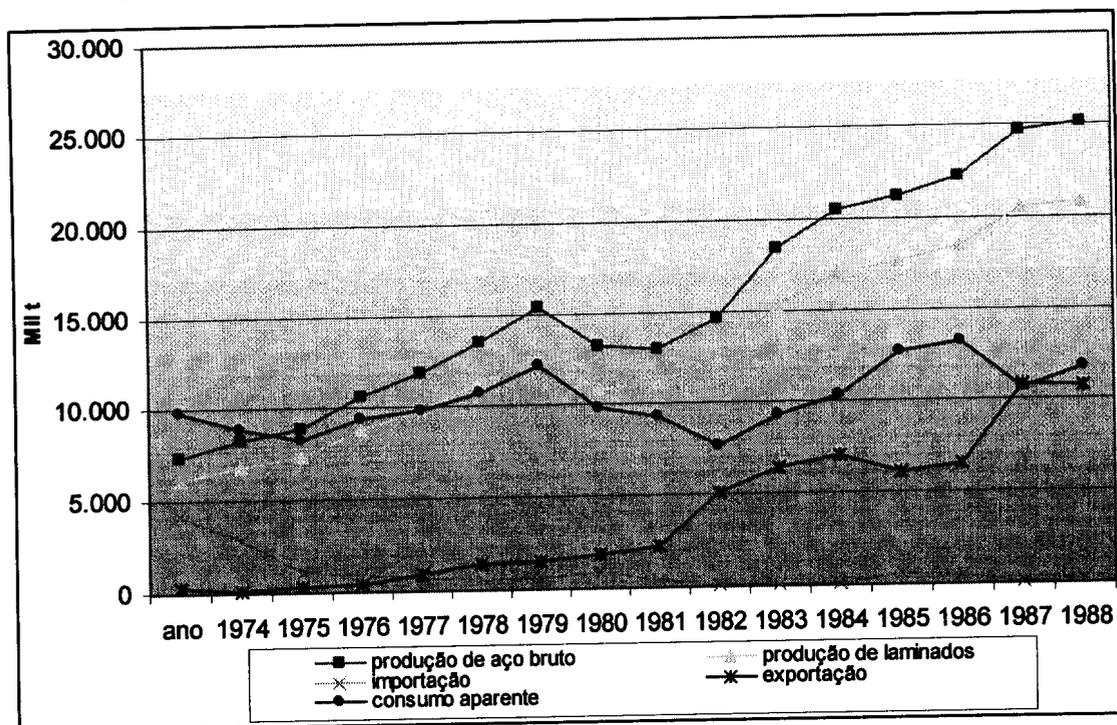
¹³⁶ www.sj.univali.br/

década em queda, recuperando-se no período de 1983 a 1986, e sofrendo nova queda no fim da década de 1980.

A demanda por aço tendeu a seguir a conjuntura econômica: quando a economia apresentava sinais de recuperação, o consumo aumentava. O segundo choque do petróleo motivou a queda na produção verificada no início da década; porém, mesmo com esta queda os estímulos governamentais – os PND e investimentos privilegiados do BNDES – possibilitaram que a produção de aço bruto no Brasil continuasse a se desenvolver, com forte ênfase nas exportações na década de 1980. No período de 1980 a 1989, as exportações cresceram em cerca de 719,62%, principalmente em decorrência dos estímulos governamentais à exportação e ao reaquecimento da economia global, que aumentou a demanda pelo produto. No entanto, o aumento da produtividade só ganha relevância na década de 1990, quando é iniciado um processo mais consolidado de modernização do setor.

O crescimento nas exportações evidencia a preocupação do governo brasileiro em equilibrar as contas públicas; através das exportações, ele esperava gerar superávit comercial, valendo-se para isso tanto de incentivos governamentais, quanto da redução na taxa de câmbio. Tais ações ocorreram num momento em que o governo se via pressionado a atingir as metas estipuladas pelo FMI a fim de continuar a receber os empréstimos daquele órgão. Deve-se destacar que, entre as principais metas, estavam a redução das importações e o aumento das exportações. Foi sobretudo em face dos estímulos governamentais concedidos nesse período que o Brasil deixou de ser um país importador e passou a exportar .

Gráfico 11: Evolução do mercado siderúrgico brasileiro (1974/1988)



Fonte: www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf – Acesso em 15/09/2004.

1.9. Redemocratização

Em certa medida, em decorrência do esgotamento do modelo de desenvolvimento aplicado pelos governos militares, houve uma mudança na estrutura política brasileira, de forma que o país inicia seu processo de redemocratização em 1985. Neste novo cenário que se formava, as metas do governo eram: "a) controlar a recessão; b) controlar a inflação; c) controlar o déficit do setor público e a elevada dívida interna e d) a dívida externa e a elevada taxa de juros"¹³⁷. Em face de sua centralidade na lógica produtiva, as conseqüências dessa política econômica se refletiram também no setor siderúrgico. Os dados da Tabela 21 indicam que, de 1980 a 1984, a média de investimentos no setor siderúrgico era de 2,33 bilhões de dólares, enquanto que, entre 1986 e 1989, ela foi de 856,25 milhões.

Com a diminuição da demanda por conta das sucessivas crises da "década perdida", o excesso de produção fez com que as empresas fossem forçadas a escoar seus produtos para o mercado externo, forçando por sua vez a queda internacional dos preços e diminuindo os lucros do setor.

Devido a problemas financeiros, o Consider deixou de existir em 1988 e a Siderbrás deixou de obter financiamentos do BNDES pelo mesmo motivo¹³⁸. A brusca

¹³⁷ www.sj.univali.br/

¹³⁸ "A Siderbrás apresentava graves problemas financeiros, apesar das diversas operações de saneamento (tendo inclusive parte de sua dívida transformada em capital). Naquele ano, com a Resolução 1469 do Banco Central, a Siderbrás, como empresa pública, ficou impedida de obter financiamentos do BNDES" www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

queda de investimentos apontada fez com que a indústria siderúrgica nacional perdesse o compasso do desenvolvimento tecnológico, perdendo também em competitividade nos padrões internacionais.

“Nos anos 80, dada crises internacionais que foram imputadas diretamente a economia brasileira, o reflexo que incidiria diretamente sobre o setor siderúrgico não poderia ser diferente. A crise da dívida pública externa gerou uma representativa diminuição da demanda interna por aço, e todo o excedente da produção brasileira foi colocada para o resto do mundo com retornos muito menores ao que se verificava, objetivando a continuidade da produção e a posição brasileira no mercado externo. Por exemplo, em 1982 houve uma redução na ordem de 15% da produção em comparação a 1980”¹³⁹.

Tabela 21: Indicadores da siderurgia brasileira (1980/1990)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Produção (milhões de ton)	15,34	13	18,38	21,23	24,66	20,57
% Produção na América Latina	53,2	48,7	55,3	56,7	58,2	53,8
Vendas Internas (milhões de ton)	10,71	8,84	9,33	12,52	11,08	8,61
Exportações (milhões de ton)	1,5	2,39	6,46	6,14	10,92	9
Faturamento (US\$ Milhões)	Nd	Nd	6.081	7.069	9.905	10.627
Investimentos (US\$ milhões)	2.713	2.224	509	548	496	494
Produtividade (base 1980)	100	75	118	118	131	122
Número de Empregados (mil)	135	127,5	137,9	151,3	151,8	132,7

Fonte: www.bndes.gov.br/english/studies/metallur.pdf

A crise da década de 1980 e todas as políticas governamentais adotadas para contornar a crise tiveram impactos significativos no padrão de desenvolvimento do setor siderúrgico brasileiro. Entre os mais importantes, destaca-se a queda dos investimentos e da lucratividade das empresas brasileiras, derivada da necessidade de escoar o excesso produzido para mercados externos depois de uma queda acentuada da demanda interna proporcionada pela crise. *“Dessa forma, nos anos 1980, a crise do Estado brasileiro impediu que fossem realizados investimentos na modernização do parque industrial, distanciando-o cada vez mais dos padrões internacionais de qualidade, produtividade e competitividade”¹⁴⁰.*

A Tabela 21 expõe parte da dinâmica do período. Em 1990, a produção já havia se recuperado, chegando aos 20,57 milhões de toneladas; o Brasil deixou de ser um país importador para se tornar um país exportador; o faturamento cresceu e os investimentos sofreram forte redução. Até 1990, o número de empregados não sofreu grandes variações.

¹³⁹ <http://www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf>

¹⁴⁰ www.propp.ufu.br/revistaeletronica/humanas2003/investimentos_siderurgica.pdf

1.10. Década de 1990

No início da década de 1990, a indústria siderúrgica brasileira encontrava-se relativamente atrasada em tecnologia de produção se comparada com os principais padrões mundiais, o que diminuía sua competitividade no mercado internacional. O Plano Collor (1990) tinha como principais características um amplo programa de privatizações e liberalização da economia.

1.10.1. Privatizações

Antes das privatizações o setor siderúrgico era caracterizado por: (1) altas taxas de endividamento; (2) parque industrial atrasado em termos mundiais; (3) limitações das fontes e quantidades de investimentos; (4) gestão burocrática e/ou política das principais empresas do setor; (5) limitações de competitividade internacional; (6) baixa autonomia de planejamento e estratégia; e (7) alto passivo ambiental¹⁴¹.

Em 1989, sua produtividade era de 160 toneladas anuais por trabalhador, percentual relativamente baixo se comparado com outros países produtores na mesma época, o que evidencia a falta de investimentos em desenvolvimento tecnológico feitos pelo Estado e de reformulação de todo o processo produtivo. Para que o setor siderúrgico se mantivesse forte, era preciso reformular toda sua estrutura produtiva e comercial. As privatizações surgem neste cenário como uma forma de se buscar os investimentos e a modernização necessários para a recuperação do setor. Entretanto, a falta de reestruturação não era fruto somente da falta de uma política de desenvolvimento industrial: a crise em que se encontrava o Estado brasileiro fazia com que o governo tendesse a se livrar dos custos do setor.

1.10.2. Auto-subsistência

Antes das privatizações, a indústria siderúrgica brasileira estava voltada para o mercado interno. A produção não era integrada¹⁴² e visava sobretudo a auto-subsistência, de forma que o setor procurava produzir todos os produtos siderúrgicos que apresentavam demandas internas. A tendência mundial na segunda metade da década de 1980 era a de abertura para um mundo globalizado; no entanto, o Brasil ainda não havia passado por um processo de abertura comercial, o que acarretou o retardamento da modernização da estrutura produtiva, que só vai ocorrer na década seguinte, com as privatizações.

“O setor siderúrgico nacional tinha produção muito pulverizada, mas atuava pelo princípio de auto-suficiência em todos os artigos siderúrgicos, a qualquer custo; desse modo, apresentava certa vulnerabilidade, pois já se iniciava a globalização do mercado... Se a participação estatal se mostrara fundamental desde o início, ela já não tinha condições de completar o ciclo de capacitação do setor, pois impunha, ela própria, entraves ao desenvolvimento. O controle

¹⁴¹ www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf

¹⁴² Basicamente, as usinas integradas se especializam em alguns produtos, o que as torna mais competitivas no mercado internacional. Uma indústria fragmentada só tem condições de atender as demandas internas, sendo presa fácil em um mundo globalizado. Definição da IBS (Integradas - que operam as três fases básicas: redução, refino e laminação; Semi-integradas - que operam duas fases: refino e laminação. Estas usinas partem de ferro gusa, ferro esponja ou sucata metálica adquiridas de terceiros para transformá-los em aço em aciarias elétricas e sua posterior laminação).

*estatal, influenciado por decisões políticas, reduzia a liberdade e velocidade de resposta das empresas ante as exigências do mercado e as mudanças do ambiente. As siderúrgicas tornavam-se lentas, desatualizadas ou até mesmo obsoletas, pouco racionalizadas e pouco eficientes, porque protegidas por mercados fechados*¹⁴³.

A nova tendência internacional de integração das empresas e o aumento da competitividade forçaram o Brasil a passar pelo mesmo tipo de mudança, a fim de alcançar a competitividade requerida para sua participação no mercado mundial, o que resultou numa enorme pressão para o fim do controle estatal, gerando o início das privatizações. Em função das novas tendências impostas pela globalização, no final da década de 1980 tem início uma onda de privatizações, embora ainda pouco expressivas. No início da década de 1990 inicia-se um segundo ciclo, mais importante, quando o controle das companhias é transferido para o setor privado.

1.10.3. Primeiro ciclo de privatizações

O primeiro ciclo de privatizações teve início em 1988, quando algumas empresas estatais voltaram a ser controladas pelo setor privado¹⁴⁴. O artigo 173 da Constituição Federal de 1988¹⁴⁵ deu início ao processo que viria a ser implementado dali em diante, de transferência para o setor privado de atividades econômicas até então em poder do Estado. O Decreto nº 95.886, de 1988, por sua vez, criou o Programa Federal de Desestatização, já a partir do governo Sarney.

“... instituiu Programa de Privatização, posteriormente aprimorado pelo Decreto n.º 95.886, de 29.3.1988, este criando o Programa Federal de Desestatização, com o fito de “transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público” (art. 1º, inc. I), visando “concorrer para a diminuição do déficit público” e “propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional”

¹⁴⁶

No âmbito desse ciclo também foi lançado o Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás, que deu início ao processo de desestatização do setor siderúrgico brasileiro. A Siderbrás e o BNDES transferiram as indústrias Aparecida, Cosim,

¹⁴³ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

¹⁴⁴ *“Eram produtoras de aços longos, as quais foram absorvidas principalmente pela Gerdau e pela Villares. Para o BNDES, essa etapa representou desmobilização de ativos, tendo o Banco promovido oferta pública das empresas sob seu controle e prestado assessoria à Siderbrás para venda daquelas pertencentes à holding estatal.”* www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

¹⁴⁵ Art. 173. (*) Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1.º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

§ 2.º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3.º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4.º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5.º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

(*) Emenda Constitucional Nº 19, de 1998

www.senado.gov.br

¹⁴⁶ <http://www.uepg.br/rj/a1v1at01.htm>

Cimental e Usiba para grupos privados, como o Gerdau e a Villares, conforme indicado na Tabela 22.

Tabela 22: 1ª etapa – Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás

Empresa	Venda	Controle anterior	Adquirente	Valor*
APARECIDA	07/88	BNDES, THOMAZ	VILLARES	-
COSIM	09/88	SIDERBRÁS	DUFERCO	-
CIMETAL	11/88	BNDES, BNB, BDMG	GERDAU e outros	US\$ 59 milhões
USIBA	10/89	SIDERBRÁS	GERDAU	US\$ 54,2 milhões

Fonte: <http://www.ibs.org.br/>

1.10.4. Segundo ciclo de privatizações

O segundo ciclo de privatizações teve início em 1991 e se prolongou até 1993, tendo por base o PND (Programa Nacional de Desestatização). As vendas deste segundo ciclo geraram uma receita de cerca de US\$ 5,5 bilhões, conforme Tabela 23 (excluídas as dívidas do setor, que foram transferidas para o Estado). No final do processo, cerca de 65% da capacidade produtiva da indústria siderúrgica brasileira já estavam sob controle do setor privado¹⁴⁷. É neste momento que se inicia o processo de concentração do setor, que tem como uma de suas características principais os investimentos em tecnologia, com o aumento da produtividade e conseqüentemente do desemprego¹⁴⁸.

¹⁴⁷ www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato1.pdf

¹⁴⁸ <http://www.ip.pbh.gov.br/revista0102/ip0102pimenta.pdf>

Tabela 23: 2º ciclo de privatizações da indústria siderúrgica brasileira

Empresa	Data do leilão	Receita de venda	Dívida transferida	Resultado geral	Principais compradores
Usiminas	24/10/91	1.941,2	369,1	2.310,3	Bozano
Cosnor	14/11/91	15,0	-	15,0	Gerdau
Piratini	14/02/92	106,7	2,4	109,1	Gerdau
CST	16/07/92	353,6	483,6	837,2	Bozano, CVDR e Unibanco
Acesita	22/10/92	465,4	232,2	697,6	Previ, Sistel e Safra
CSN	02/04/93	1.495,3	532,9	2.028,2	Bamerindus, Vicunha, Docenave, Bradesco, Itaú
Cosipa	20/08/93	585,7	884,2	1.469,9	Anquila e Brastubo
Açominas	10/09/93	598,6	121,9	720,5	Cia. Mim. Part Industrial
Total	-	5.561,5	2.626,3	8.187,8	-

Fonte: <http://www.ibs.org.br/>

A privatização dessas empresas proporcionou ganho em produtividade alguns anos depois e ainda uma maior rentabilidade. A libertação das influências políticas permitiu às empresas a busca por melhores práticas administrativas. Ainda assim, faz-se necessário destacar que a privatização das empresas não representou sua ruptura com o BNDES; o fundo continuou a investir no setor, o que proporcionou uma melhora de seu desenvolvimento tecnológico. O fim do controle estatal permitiu também que os preços praticados passassem a ser determinados sobretudo em função das leis de livre mercado.

"Paralelamente à privatização, iniciou-se o processo de liberalização do setor, com redução do controle de preços do governo, como também o começo da abertura da economia. Reduziram-se as alíquotas de importação de produtos siderúrgicos e de tecnologia, assim como as barreiras não tarifárias"¹⁴⁹.

A indústria siderúrgica brasileira, cuja produção poderia ser qualificada até então como de auto-subsistência e voltada sobretudo a diminuir a vulnerabilidade do país, deu lugar a uma indústria competitiva. A abertura forçou as empresas a se modernizarem para sobreviver. Na década de 1980, por exemplo, essa indústria possuía cerca de trinta companhias com seus preços controlados pelo governo. Estes ciclos de privatização iniciaram no Brasil uma tendência à concentração, que podia também ser observada em vários outros países produtores.

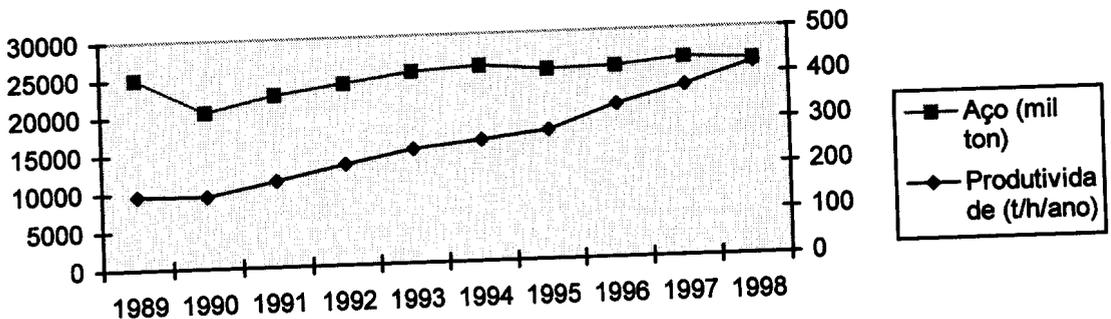
¹⁴⁹ www.bndes.gov.br/conhecimento/setorial/is_g3_9.pdf

1.11. Modernização tecnológica

Talvez a principal característica do setor siderúrgico nesta época tenha sido a elevação da tecnologia de produção. As privatizações permitiram que a indústria siderúrgica nacional, até então obsoleta e defasada frente aos concorrentes internacionais, investisse no setor, ainda com apoio do BNDES, mas sem a participação direta da burocracia estatal. Pode-se perceber esta tendência através do Gráfico 12, que mostra o aumento da produtividade por trabalhador. A produção de aço manteve-se constante, com algumas variações; entretanto, o número de trabalhadores nas minas diminuiu bruscamente entre 1989 e 1999. O motivo principal para isso foram os altos investimentos em tecnologia feitos pelo setor, que possibilitaram o aumento da produtividade por trabalhador. Conforme mostra o Gráfico 13, em 1989 cada trabalhador produzia 160 toneladas por ano, enquanto que, em 1998, sua produção era de 423 toneladas, o que representa um aumento de cerca de 264,37%, evidenciando assim a enorme importância que a modernização tecnológica teve para o setor. Em suma,

“com exceção do Grupo Gerdau, no período de 1990 a 1998 as principais empresas brasileiras não privilegiaram o investimento para o aumento de produção. Os investimentos nesse período destinaram-se prioritariamente à modernização e aumento de produtividade, ‘proteção’ ao meio ambiente e enobrecimento do mix de produção”¹⁵⁰.

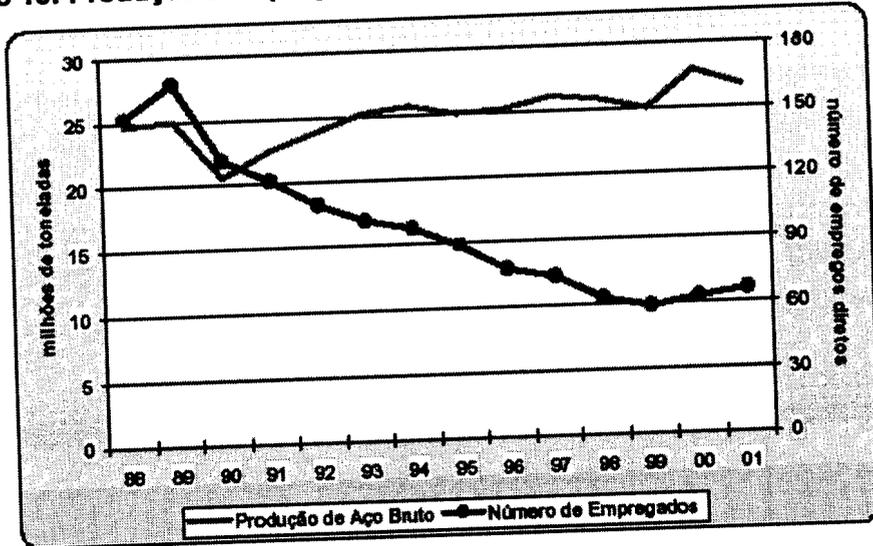
Gráfico 12: Produção de aço bruto e produtividade da indústria siderúrgica brasileira (1989/1998)



Fonte: IBS.

¹⁵⁰ www.dieese.org.br/bol/lpr/lpjul99.html

Gráfico 13: Produção e emprego na indústria siderúrgica brasileira (1988/2001)



Fonte: IBS

Tabela 24: Programa de modernização da siderurgia (1994/2002)

	1994/95	1996/97	1998/99	2000	2001	2002	Total
Total	1.550	3.429	3582	1.438	1.228	920	12.147
BNDES	520	1.674	830	799	487	317	4.627
Meio Ambiente	155	226	172	60	60	60	733

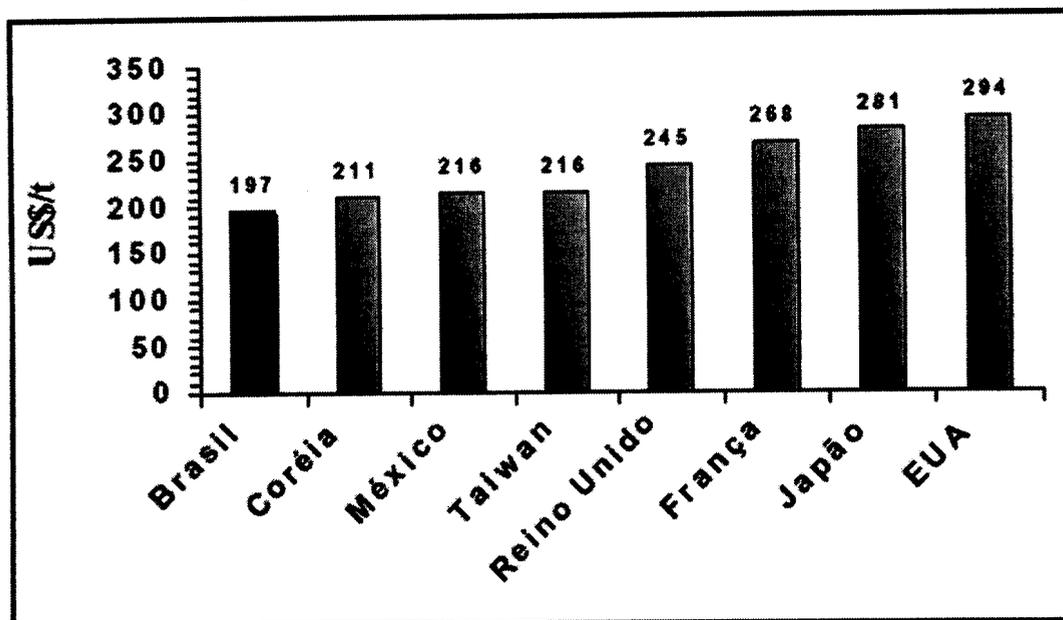
Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf

Todos esses investimentos resultaram em uma indústria mais competitiva, sobretudo porque houve redução nos custos acompanhada por melhora na qualidade do produto final. A indústria nacional, após as privatizações (Gráfico 14), detém um dos mais baixos custos de produção em termos mundiais.

“A indústria nacional, atualizada, moderna e eficiente, contando também com as vantagens comparativas decorrentes de abundantes jazidas de minério de ferro de ótima qualidade, disponibilidade de mão-de-obra e energia, possui atualmente [janeiro de 2001] um dos menores custos operacionais do mundo”¹⁵¹.

¹⁵¹ www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf

Gráfico 14: Comparação do custo de produção na indústria siderúrgica (2001)

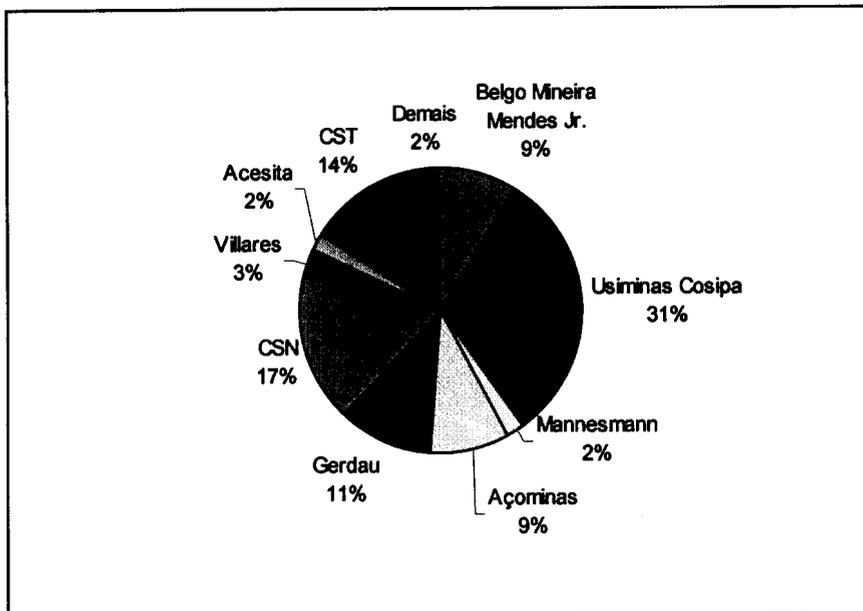


Fonte: www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf

1.12. Pós-privatizações

Com empresas mais rentáveis, redução na defasagem tecnológica, investimentos e liberalização do setor, iniciou-se uma nova fase da siderurgia nacional. As políticas de liberalização econômica sustentadas pelo presidente Collor estimulam ainda mais o setor a acompanhar as tendências globais observadas naquele período.

Nos anos 1980 já se podia perceber uma tendência de concentração que marcaria o setor e que resultou na criação de grandes companhias voltadas para esse segmento. Diante das mudanças ocorridas durante a década de 1990, quando ocorreram as privatizações e a retirada do Estado como controlador de preços, o Brasil começou a se adaptar a essa nova lógica. Naquela década, a produção brasileira estava dividida em cerca de 30 empresas ou grupos; no final do processo de privatizações e com as políticas de abertura de mercado, ela se concentrou em basicamente 9 empresas, que controlam cerca de 96% de toda a produção nacional: Belgo-Mineira, CST, Acesita, Villares, CSN, Açominas, Gerdau, Mannesmann e Usiminas (Gráfico 15).

Gráfico 15: Produção de aço bruto no Brasil – Principais grupos

Fonte: www.ead.fea.usp.br/semead/4semead/Artigos/adm_geral/Vasconcellos_e_Lee.pdf

Essas empresas vivenciaram um grande aumento de produtividade, com redução considerável no número de empregados e manutenção da quantidade de produção. Também como resultado desse processo de modernização houve aumento no faturamento. A Açominas, por exemplo, viu sua produtividade por trabalhador aumentar em 85,4% e, por isso, o número de trabalhadores caiu quase que pela metade (resultando numa redução de 2.573 postos de trabalho) ainda que mantendo a mesma quantidade de produção, com pequenas variações (média de 2.328 mil toneladas). As outras empresas acompanharam esta mesma lógica, conforme indicado na Tabela 25.

Tabela 25: Indicadores das empresas siderúrgicas brasileiras privatizadas (1992/1997)

Empresa	Ano	Produção de Aço Bruto (Mil t)	Faturamento (US\$ Milhões)	Lucro Líquido (US\$ Milhões)	Patrimônio Líquido (US\$ Milhões)	Retorno sobre Patrimônio Líquido (%)	Número de Empregados	Produtividade (ton/homem.ano)	Aumento de Produtividade
Acesita	1992	700	397	(100)	428	-	7.462	94	58,5%
	1993	768	483	31	499	6,2	5.584	138	
	1995	612	678	32	1.064	3,0	4.996	123	
	1997	632	623	3	1.051	0,3	4.247	148	
Açominas	1992	2.127	394	38	2.567	1,5	6.479	328	85,4%
	1993	2.375	430	55	2.852	1,9	6.281	379	
	1995	2.435	678	35	2.244	1,6	5.060	481	
	1997	2.378	571	(37)	1.718	-	3.900	608	
Cosipa	1992	2.960	863	(297)	793	-	16.757	177	179,1%
	1993	2.952	796	(579)	1.351	-	13.544	216	
	1995	3.598	1.222	74	2.059	3,6	9.182	391	
	1997	3.791	1.178	(108)	1.458	-	7.681	494	
CSN	1992	4.363	1.516	125	4.136	3,0	18.162	240	112,5%
	1993	4.337	1.604	22	3.937	0,6	17.904	242	
	1995	4.340	2.206	110	5.905	1,9	13.900	312	
	1997	4.798	2.290	403	3.942	10,2	9.400	510	
CST	1992	3.179	546	(149)	1.972	-	4.892	650	57,7%
	1993	3.571	617	33	1.923	1,7	5.055	702	
	1995	3.739	931	190	3.129	6,1	4.350	859	
	1997	3.714	878	113	2.778	4,1	3.622	1.026	
Usiminas	1992	4.033	1.256	123	1.395	8,8	12.144	301	54,8%
	1993	4.132	1.212	246	1.557	16,8	10.944	362	
	1995	4.160	1.740	336	2.813	11,9	9.890	375	
	1997	3.930	1.618	325	2.699	12,1	8.436	455	

Fontes: Economática, IBS, periódicos, empresas e BNDES (1998: 11). Extraído de <http://www.bneds.gov.br/conhecimento/relato/sidcola.pdf>. Alguns dados são estimados pelo BNDES.

Os principais benefícios proporcionados pelas privatizações, segundo o estudo “Impactos da Privatização no Setor Siderúrgico” realizado pela Gerência Setorial de Mineração e Metalurgia, foram:

“(1) Início de nova etapa de desenvolvimento; (2) Melhorias de performance nas áreas administrativa, financeira e tecnológica; (3) Profissionalização das administrações; (4) Reorientação das gestões para obtenção de resultados; (5) Fortalecimento das empresas como grupos empresariais (compatíveis com a abertura econômica); (6) Participação em novos investimentos no exterior e em parcerias com clientes; (7) Redução de custos; (8) Elevação da produtividade; (9) Acesso ao mercado de capitais; (10) Desenvolvimentos de processos e produtos para atendimento ao cliente; (11) Definição de novos investimentos em modernização e atualização tecnológica e meio ambiente; (12) Investimentos em logística e infra-estrutura; (13) Autonomia para planejamento e estratégia de atuação; (14) Estratégias comerciais mais agressivas; e (15) Melhoria dos indicadores de resultados”¹⁵².

1.13. Estrutura patrimonial

Os métodos de privatização utilizados pelo governo brasileiro ajudaram a moldar o atual perfil estrutural do setor. Comparando-se com outros países, sobretudo com os 22 países que privatizaram suas indústrias no mesmo período, o Brasil foi o único país que se utilizou de leilões para efetuar as privatizações. Além disso, foi estipulado um teto de 40% para investidores externos. Estas características da privatização brasileira são de extrema importância para a compreensão do setor siderúrgico.

“There seems to be an apparent absence of timely industry-wide strategic thinking prior to privatization. More time should be spent substantially ahead of the sale studying strategic aspects of the industry, how an industry might ideally be organized, what legal, policy and regulatory changes are needed for the industry to reach international competitiveness, attract buyers and maintain competitive pressure, and how the mode of privatization might be modified to accomplish this strategy (World Bank, 1992, p.vi)”¹⁵³.

No segundo ciclo, pode-se perceber a ascensão de investidores – tais como a Bozano –, alguns fundos de pensão – a Previ e a Docenave –, e empresas relevantes no setor – como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Gerdau (Gráfico 16). É importante frisar que, inicialmente, e mesmo após as privatizações, o governo não perdeu o controle total de algumas companhias, uma vez que parte de suas ações foram adquiridas por empresas controladas pelo Estado – a CVRD é um exemplo disso: o fundo de pensão PREVI, que pertence ao Banco do Brasil, é um dos acionistas da empresa. Em suma, percebe-se que as privatizações não afastaram o Estado totalmente do setor siderúrgico.

Em estudo realizado em junho de 2004, intitulado “Ownership structure in the post-privatized Brazilian Steel Industry: complexity, instability and lingering role of the State”¹⁵⁴, Germano de Paula, João Ferraz e Edmund Amann apontam que, para compreender de que forma o setor se estruturou no período pós-privatização, faz-se necessário analisar duas características, que são: (1) complexidade e (2) instabilidade.

¹⁵² www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf

¹⁵³ idpm.man.ac.uk/crc/wpdl5099/WP75.pdf

¹⁵⁴ idpm.man.ac.uk/crc/wpdl5099/WP75.pdf

A *complexidade* pode ser definida como a forma através da qual a companhia passa a ser controlada: se são muitos investidores, se são da mesma origem e de diferentes formatos¹⁵⁵. A Figura 3 evidencia que a forma como o setor siderúrgico nacional se estruturou é extremamente complexa. Talvez o principal exemplo disso possa ser observado através das inter-relações entre a CSN e a CVRD. De acordo com a figura, a CSN possui 25,2% da Valepar, que por sua vez detém 52,2% da CVRD e esta, paradoxalmente, possui 9,9% da CSN.

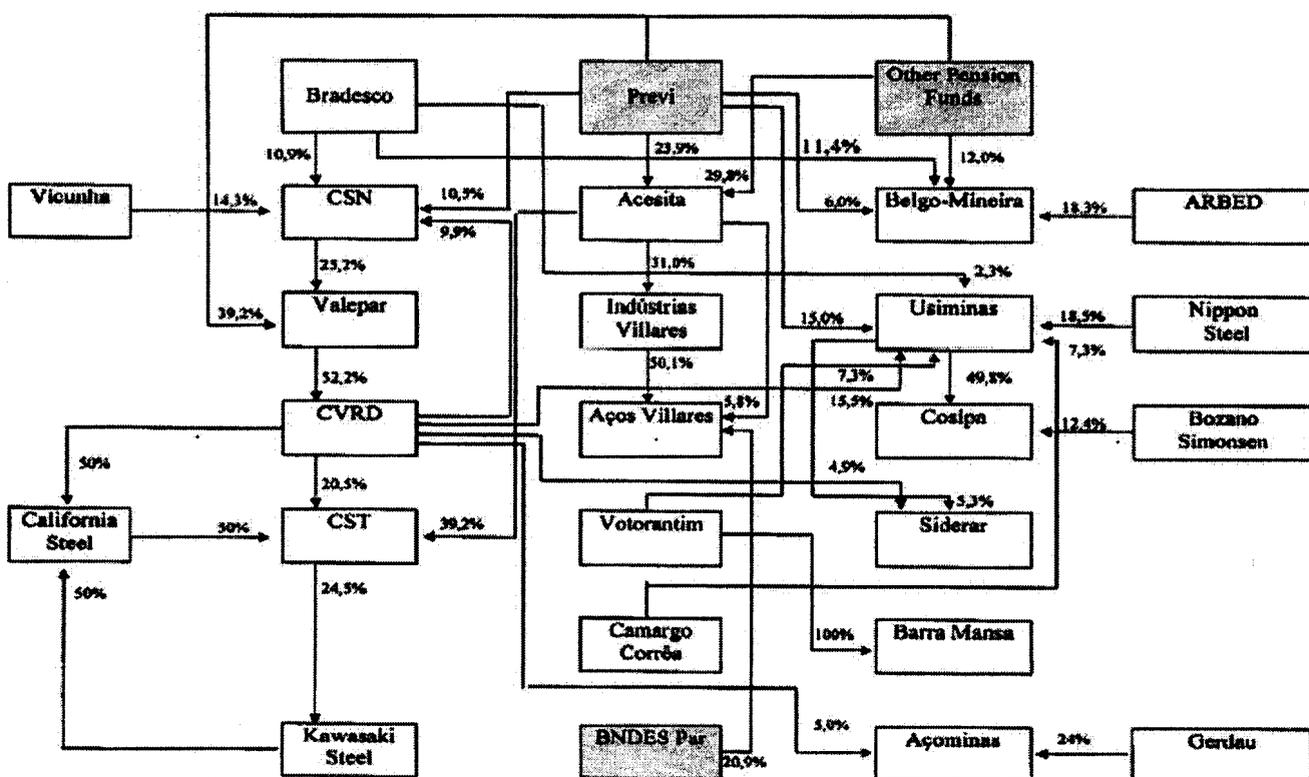
“Therefore, it can be seen that privatization of the Brazilian steel companies heightened the complexity, or in other words, a relatively small number of investors from different origins, controlling newly privatized corporations and grouped together in a multitude of different configurations, either directly or through holding companies. ... In other words, this kind of complex ownership discourages the attractiveness of investing for minority shareholders...”¹⁵⁶.

A principal consequência dessa concentração de todo o setor nas mãos de poucos é que ela facilita a elaboração de alianças para atingir um determinado fim. Em outras palavras, a concentração do setor aumentou sua capacidade de tomar algumas decisões.

¹⁵⁵ idpm.man.ac.uk/crc/wpdl5099/WP75.pdf

¹⁵⁶ idpm.man.ac.uk/crc/wpdl5099/WP75.pdf

Figura 3: Estrutura dos donos da indústria siderúrgica brasileira



Source: De Paula (1998). Note: percentages denote shares of voting capital; Shaded boxes indicate entities associated with the public sector

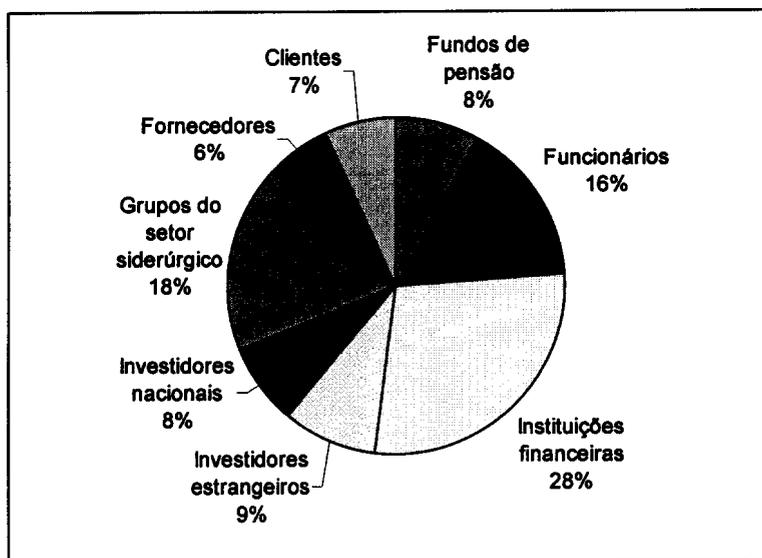
A *instabilidade* pode ser definida como mudanças consideráveis na estrutura das ações de uma companhia ou na composição dos principais acionistas. Os autores citados acreditam que a indústria siderúrgica brasileira possui um alto grau de instabilidade, conforme demonstraria a Tabela 26, principalmente devido à forma como as privatizações foram feitas. Segundo os autores, os leilões incentivam acionistas que estão procurando lucros fáceis e que não se preocupam com a indústria propriamente dita. Apenas 17% das ações de todo o setor não sofreram quaisquer alterações, e a instabilidade patrimonial constatada resultou da participação de bancos no processo de privatização, utilizando-se de “moedas podres” e de revenda de ações.

“...As instituições financeiras que exerceram papel fundamental na etapa de privatização das empresas tiveram como principal motivador a troca das chamadas “moedas de privatização” por ativos reais, obtendo expressivos lucros no negócio. Posteriormente, essas instituições foram retirando-se do setor, que passou a contar com forte participação dos fundos de pensão”¹⁵⁷.

Tabela 26: Mudanças acionárias na indústria siderúrgica brasileira pós-privatizações

Type of Ownership Change	Number of Transactions
Changes in the Internal Composition of Main Shareholders	7
Financial Institution Sale of Equity Stakes	5
New International Entrants	3
Acquisition of Traditional Private Sector Companies	3
Leasing of Assets	3
Acquisition of Majority Control of a Former SOE	2
New Domestic Group Entrants	1
Other Cases (including CVRD-CDN separation)	2
TOTAL	26

Fonte: adapted from De Paula (2002)

Gráfico 16: Acionistas pós-privatização

Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

1.14. Internacionalização da indústria siderúrgica brasileira

A maneira como as privatizações foram conduzidas de certa forma inibia a entrada de investidores internacionais, pois conforme já mencionado, havia um teto para investidores estrangeiros. Após a saída daqueles grupos que visavam somente

lucros a curto prazo, começou a ocorrer a reestruturação societária das companhias, de forma que atualmente o setor possui cerca de 11 empresas/grupos que são atuantes no país. Esse processo de reestruturação, por sua vez, permitiu a entrada de novos investimentos estrangeiros. Em 1998, por exemplo, o controle acionário da Usinor, Acesita, CST e Villares (responsáveis por 4,1 milhões de toneladas) era francês. No mesmo ano, a Belgo Mineira e a Mendes Junior (responsáveis por 2,2 milhões de toneladas) eram controladas por um grupo luxemburguês¹⁵⁸.

Nesse contexto, as empresas brasileiras procuraram se desprender das fronteiras nacionais, entrando assim na lógica global. Um exemplo disso são os investimentos do grupo brasileiro Gerdau em outros países. Dando início a este processo em 1980, com pequenas aquisições na América do Sul¹⁵⁹, a Gerdau deu um passo importante em 1999 com a aquisição da AmeriSteel, da Kyoei Steel¹⁶⁰ Japão, por US\$272 milhões. *“A transação com a AmeriSteel aumentou os resultados totais da Gerdau em mais de 50%, triplicou sua produção fora do Brasil e elevou a companhia da 46ª à 25ª posição no mercado mundial, de acordo com a classificação do International Iron and Steel Institute”*¹⁶¹. Em agosto de 2002, a Gerdau anunciou sua fusão com a companhia canadense Co-Steel, aumentando ainda mais a presença do grupo no mercado internacional, tornando-se a 15ª maior companhia siderúrgica do mundo¹⁶².

Tabela 27: Internacionalização do Grupo Gerdau (1980/2001)

País	Empresas	Data	Custo Take-over*	Capacidade Anual**	
				Aço Bruto	Laminados
Uruguai	Laisa	1980	-	42	44
	Inlasa	1992	7	60	100
Canadá	Courtice	1989	52	280	250
	Monitoba	1995	92	300	320
Chile	Indac	1992	3	18	15
	Aza	1992	7	350	430
Argentina	Sipsa	1997	10	-	75
	Sipar	1998	25	-	160
Estados Unidos	AmeriSteel	1999	262	1.800	1.700
	Birmingham Southeast	2001	49	800	700

Fonte: De Paula (2001^a), noticiário nacional e internacional

Obs: *em US\$ milhões; ** em mil toneladas

A Belgo-Mineira, assim como a Gerdau, também se internacionalizou. Em junho de 2000, a Belgo-Mineira Bekaert Arames – BMBA (*joint venture* da Belgo-Mineira com a belga Bekaert) anunciou a união estratégica com a chilena Inchalam. Com isso, a BMBA controlava 50% da Wire Rod Industries (Canadá), 50% da

¹⁵⁸ <http://www.ceae.ibmecmg.br/wp/wp8.pdf>

¹⁵⁹ “O processo iniciou em 1980, com a compra de uma pequena companhia do outro lado da fronteira com o Uruguai, tendo se acelerado com as aquisições de usinas em Cambridge, Ontario, em 1989 e Winnipeg, Manitoba, em 1995”. www.raizesdosul.com.br/gerdau_nyt.htm

¹⁶⁰ A Kyoei Steel, grupo japonês, era dona da AmeriSteel até a compra pela Gerdau. A AmeriSteel é estadunidense e possui minas no Canadá também.

¹⁶¹ www.raizesdosul.com.br/gerdau_nyt.htm

¹⁶² www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Prodinsa (Chile) e 50% da Procables (Peru), cedendo em troca 50% da Cimaf Cabos. Em outubro de 2000, a Belgo-Mineira passou a participar da argentina Acindar (investindo US\$ 131 milhões).

Devido a todas estas movimentações do setor siderúrgico brasileiro, observa-se que a estrutura societária do setor também se internacionalizou. Conforme mostra a Tabela 28, atualmente existem companhias estrangeiras participando ativamente no setor, tais como Nippon Steel (Japão), Arcelor (Europa), Kawasaki (Japão) e Sidenor (Europa). Ainda segundo essa Tabela, por exemplo, existe uma grande quantidade de capital europeu investido no setor de aços especiais: a Arcelor com 39% da Acesita e a V&M e Sidenor com 58% da Villares

Tabela 28: Estrutura acionária da siderurgia brasileira

Aços Especiais	Acesita	Arcelor (39%), Previ (19%), Sistel (12%)
	Villares	Sidenor (58%), BNDESPAR (29%)
	V&M	V&M(93%)
Aços longos (ao carbono)	Barra Mansa	Votorantim (100%)
	Belgo-Mineira	Arcelor (60%), Bradesco (11,5%)
	Met. Gerdau	Gerdau (73%)
	Açominas	Gerdau (79%)
Aços Planos (ao carbono)	Cosipa	Usiminas (92%)
	CSN	Vicunha (46,5%), Valla (10%)
	CST	Acesita/Arcelor (44%), CVRD (20,5%), Kawasaki (20,5%)
	Usiminas	CVRD (23%), Nippon Steel (18%), Previ (15%), CIU (10%)

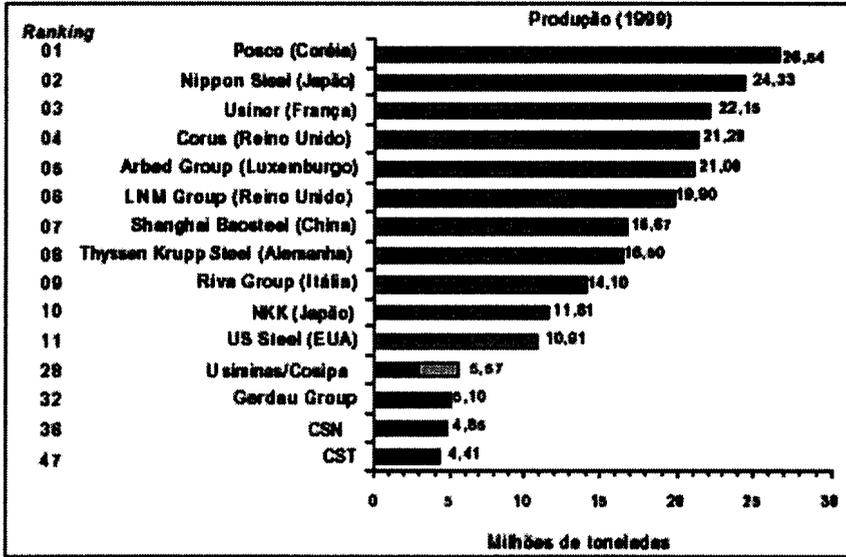
Fonte: empresas e noticiário nacional e internacional

Extraída de www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, onde as empresas possuem vários proprietários com base acionária pulverizada, e diferentemente das empresas européias, nas quais a base acionária é concentrada na mão de poucos grupos – como Ispat, Riva, Techint –, as empresas brasileiras não são nem pulverizadas, nem concentradas nas mãos de poucos (com exceção do grupo Gerdau, que possui maioria acionária isolada na Met. Gerdau e Açominas). O motivo pelo qual as ações não foram pulverizadas, como já foi exposto, tem a ver com a forma como as privatizações foram feitas.

Conforme o Gráfico 17, as empresas brasileiras, mesmo sendo o Brasil o 8º maior produtor de aço do mundo, não se encontram na lista das maiores empresas produtoras mundiais. O maior grupo brasileiro, em 1999, era a Usiminas/Cosipa, com uma produção de 5,51 milhões de toneladas, encontrando-se em 28º lugar no *ranking* siderúrgico mundial. O Grupo Gerdau encontra-se em 32º lugar, com uma produção de 5,10 milhões de toneladas anuais; a CSN, em 36º lugar, com 4,85 milhões de toneladas; e a CST ocupa o 47º lugar, com 4,41 milhões de toneladas. Como contraponto, pode-se citar a empresa coreana Posco, que é responsável por um volume de produção maior do que toda a produção brasileira, e que apresenta média de 25 milhões de toneladas anuais. Assim, conforme mencionado, pode-se concluir que o setor siderúrgico brasileiro não é altamente concentrado ou pulverizado.

Gráfico 17: Ranking das maiores empresas siderúrgicas mundiais (milhões de tons)



Fonte: www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf

Tabela 29: Pressões da internacionalização na indústria siderúrgica brasileira

	Siderurgia Mundial	Siderurgia Brasileira
Taxa de crescimento da produção	No período 1989-2000: 0,7% a.a.	No período 1989-2000: 1,0% a.a.
Mix de produtos	Enobrecimento é uma Estratégia Clássica	Estratégia de Crescimento Dual: enobrecimento para dentro, exportação crescente de semi-acabados
Nível do Esforço Tecnológico	Relativamente Baixo em Comparação com Outras Indústrias	Mais Baixo do que a Média da Siderurgia Mundial.
Direção do Progresso Tecnológico	Ênfase Crescente no Desenvolvimento de Produtos	Ênfase Crescente no Desenvolvimento de Produtos
Escala Mínima Ótima	Processo Intenso de Consolidação em Fabricantes de Aços Planos	Escala das Plantas Adequadas; Risco da Consolidação é Maior em Fabricantes de Aços Planos Comuns/Ao Carbono
Intensidade de Políticas Públicas	Cada Vez Menos Relevantes	Cada Vez Menos Relevantes
Mecanismos de Apoio Público à Siderurgia	Realocação e Retreinamento de Mão-de-Obra; P&D; Melhoramentos Ambientais	-
Rentabilidade das Empresas	Baixa	Alta
Vantagens Competitivas da Siderurgia Brasileira	-	Baixos Custos Salariais e de Minério de Ferro
Desvantagens Competitivas da Siderurgia Brasileira	-	Custo Financeiro Elevado, Custo do Carvão Mineral, Custos Portuários, Impostos em Cascata

1.15. Exportações brasileiras

Como já exposto, o Brasil ocupou o 8º lugar no *ranking* mundial siderúrgico em 1998 e chegou a ocupar o sétimo em 1996 e 1997, com uma média de 25 milhões de toneladas. Mesmo com a produção total sendo constante, a produção de semi-acabados apresenta a maior parcela desse crescimento. Existe um crescimento paulatino de semi-acabados (produto de menor valor agregado) e uma relativa queda de produtos acabados. Em 1991, por exemplo, a porcentagem de semi-acabados nas exportações siderúrgicas brasileiras era de 40,3% e, em 2001, eles já haviam atingindo uma porcentagem de 68,1% do total, ou seja, um aumento de 43,18%. Em suma, houve uma alteração no principal produto de exportação, que passou de produtos acabados para produtos semi-acabados. No entanto, a despeito do aumento

na exportação de semi-acabados, a exportação total não aumentou. Em 1991, as exportações totais foram de 10,9 milhões de toneladas e, em 2001, de 9,3, registrando uma queda de 1,6 milhões de toneladas. Em contrapartida, também é possível observar um aumento nas importações, em grande parte de produtos acabados. Assim, é possível concluir que, sobretudo a fim de aumentar sua produtividade e melhorar sua inserção no mercado global, a siderurgia nacional passou a se especializar em apenas um produto.

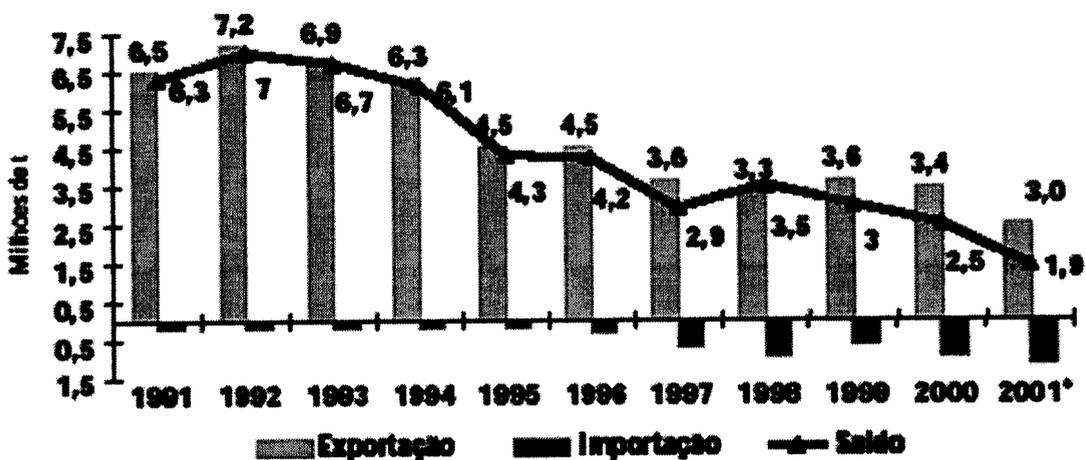
A Tabela 30 mostra que as exportações brasileiras de produtos acabados sofreu uma brusca queda: em 1991, elas eram de 6,5 milhões de toneladas e, em 2001, de 3 milhões de toneladas, evidenciando uma queda de 46,15%. Em contrapartida, as importações destes produtos têm aumentado anualmente, em virtude principalmente da qualidade superior dos produtos importados e de seus preços competitivos. Pode-se igualmente observar queda no saldo dos produtos acabados, em grande parte resultado da queda tanto dos preços internacionais quanto das exportações. Os produtos semi-acabados, não fugindo a esta lógica, também sofreram com uma queda de preços.

Tabela 30: Perfil do mercado de produtos siderúrgicos em milhões de toneladas (1991/2001)

Anos	Vendas Internas	Exportações Totais	Exportação de Semi-Acabados	% de Semi-Acabados nas Exportações	Importações
1991	9,1	10,9	4,4	40,3%	0,16
1992	8,7	11,8	4,6	39,0%	0,18
1993	10,4	12,2	5,3	43,4%	0,20
1994	11,9	11,1	4,8	43,2%	0,21
1995	11,7	9,7	5,1	52,6%	0,29
1996	12,7	10,3	5,7	55,3%	0,38
1997	14,7	9,1	5,5	60,4%	0,79
1998	13,6	8,8	5,4	61,4%	0,90
1999	13,4	10	6,4	64,0%	0,65
2000	14,9	9,6	6,2	64,6%	0,94
2001	15,7	9,3	6,3	68,1%	1,10

Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

Gráfico 18: Saldo comercial de produtos acabados de aço (1991/2001)

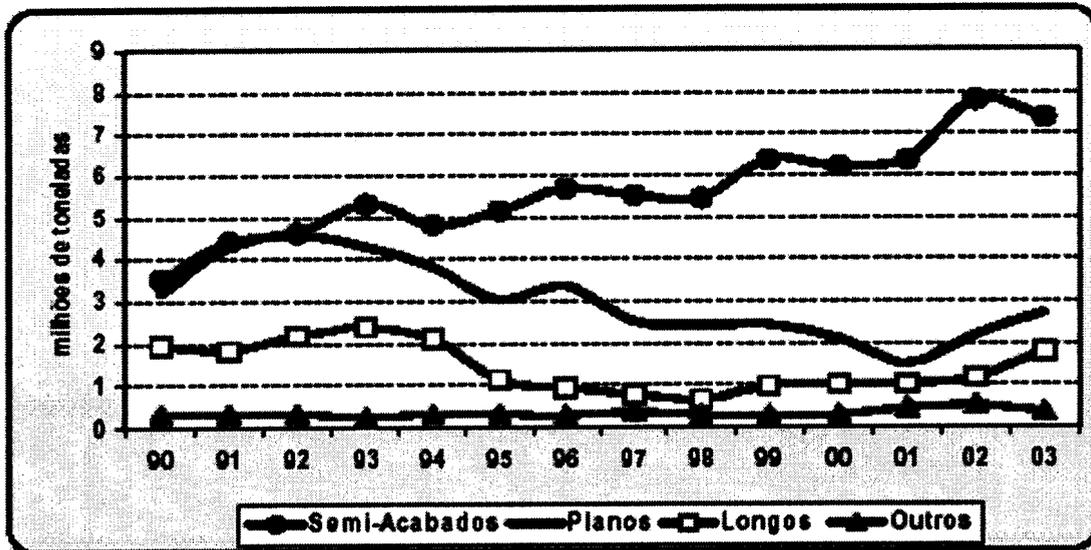


Fonte: IBS, *estimativa BNDES

Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

Gráfico 19: Exportação brasileira de produtos siderúrgicos por tipo (1990/2003)

Exportação Brasileira de Produtos Siderúrgicos, Por Tipo, 1990-2003

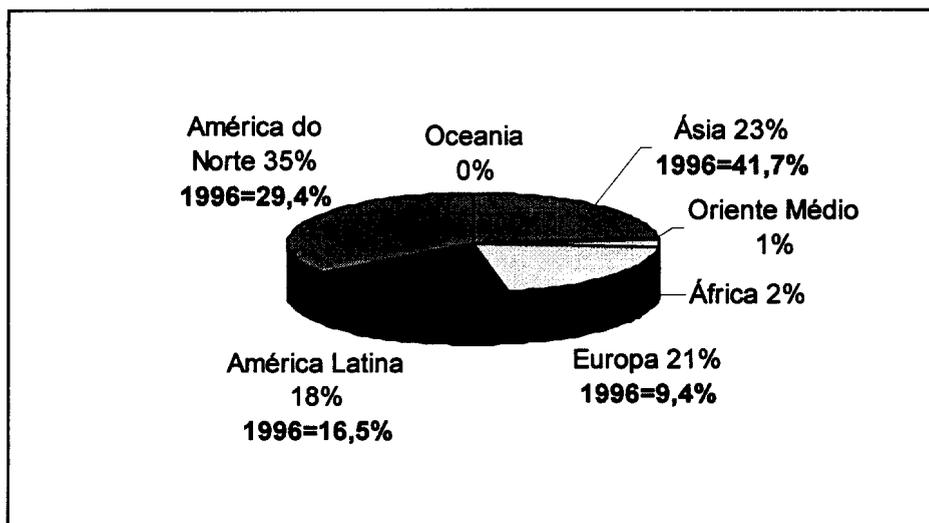


Fonte: Extraído de www.desenvolvimento.gov.br/

As exportações brasileiras têm como destino principal a América do Norte, responsável por 35% do total exportado pelo Brasil, e que vem apresentando um aumento considerável, já que em 1996 o principal mercado brasileiro era o asiático. Em 2001, a Ásia era o destino de 23% das exportações brasileiras. A Europa também aumentou sua participação, passando de 9,4% em 1996 para 21% em 2001. Tais

mudanças são parte da realocação da produção nacional, e não se refletem no âmbito doméstico, ainda que se perceba variações mais significativas nos destinos exportadores, com o declínio do mercado asiático e o aumento do mercado norte-americano. O Gráfico 20 mostra o destino das exportações brasileiras nesses dois anos (1996 e 2001). Em 2001, um ano antes da decisão norte-americana de implantar barreiras protecionistas às importações de aço, a Ásia era o destino de 23% das exportações brasileiras, a Europa 21%, a América Latina 18%, a América do Norte 35% e os restantes 3% divididos entre África, Oriente Médio e Oceania.

Gráfico 20: Destino das exportações brasileiras (1996-2001)



Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

1.16. Exportações brasileiras para os Estados Unidos

A exportação brasileira para os Estados Unidos registrou um forte aumento entre 1990 e 2000, mantendo-se constante em 2001. A importância dos Estados Unidos para as exportações de aço brasileiro cresceu consideravelmente também, atingindo um patamar de 33,5% do total exportado naquele período. No entanto, mesmo com esse aumento, a produção brasileira de aço se manteve constante, sem maiores oscilações. Vale ressaltar que grande parte desse aumento se deu em aços semi-acabados. A participação dos produtos acabados nas exportações brasileiras para os Estados Unidos caiu de 43% para 24% entre 1990 e 2001, e os produtos semi-acabados aumentaram sua participação, passando de 57% para 76%. A Tabela 31 mostra a evolução das exportações dos semi-acabados para os Estados Unidos, responsável por 37,1% de toda a exportação brasileira deste produto, em contraste com 21,8% em 1990, o que representa uma evolução de 1,58 milhão de toneladas. Já os produtos acabados aumentaram cerca de 0,18 milhão de toneladas.

Tabela 31: Exportações brasileiras para os Estados Unidos em milhões de toneladas (1990/2001)

	1990			2000			2001		
	Valor	% do Total	% do Total para os EUA	Valor	% do Total	% do Total para os EUA	Valor	% do Total	% do Total para os EUA
Exportações brasileiras	8,89	100%		9,62	100%		9,29	100%	
Exportações brasileiras para os EUA	1,36	15,1%	100%	3,11	32,3%	100%	3,12	33,5%	100%
Semi-Acabados	0,77		57%	2,37		76%	2,35		76%
Produtos de aço	0,59		43%	0,74		24%	0,77		24%
Exportações brasileiras de semi-acabados	3,52	100%		6,21	100%		6,34	100%	
Exportações brasileiras de semi-acabados para os EUA	0,77	21,8%		2,37	38,1%		2,35	37,1%	
Exportações brasileiras de produtos de aço	5,46	100%		3,41	100%		2,95	100%	
Exportações brasileiras de produtos de aço para os EUA	0,59	10,8%		0,74	21,7%		0,77	26,1%	

Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

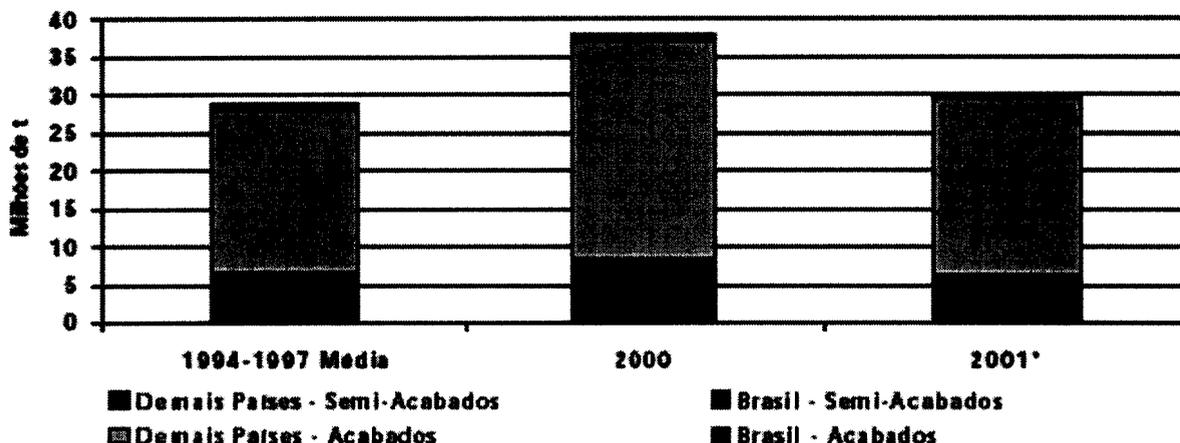
Em 2001, a indústria siderúrgica norte-americana estava passando por um período de crise. As importações de produtos siderúrgicos em geral giraram em torno de 30,1 milhões de toneladas, significando uma queda de 12% da produção nacional (cerca de 90 milhões de toneladas)¹⁶³, conforme mostra o Gráfico 21. O motivo pelo qual os EUA vivenciavam a entrada de produtos estrangeiros no país, como já foi apontado na discussão sobre a indústria siderúrgica norte-americana, deveu-se principalmente à baixa produtividade norte-americana e aos elevados custos de produção.

“O Brasil possui amplas vantagens comparativas, como minério de ferro abundante de ótima qualidade, custos competitivos de mão-de-obra, disponibilidade de energia elétrica e bom sistema de logística interligando fontes de matéria-prima, usinas e portos. Em comparação com os outros produtores mundiais, [as empresas brasileiras] apresentam índices de rentabilidade superiores”¹⁶⁴.

¹⁶³ www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

¹⁶⁴ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

Gráfico 21: Importação norte-americana de produtos de aço (1994/2001)



Fonte: AISI. * Estimativa BNDES.

Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

1.16.1. O protecionismo norte-americano sobre o setor siderúrgico brasileiro

As tarifas sobre produtos siderúrgicos nos países ricos vêm sofrendo quedas constantes desde a elaboração dos acordos do GATT. Neste sentido, o máximo médio de tarifas *ad valorem* cobrado pelos Estados Unidos não ultrapassa 5%. Já o Brasil, em contrapartida, bem como a maioria dos demais países em desenvolvimento, cobra taxas bem maiores. No caso brasileiro, essas tarifas giram em torno de 10% a 25%. Sendo assim, pode-se concluir que o Brasil é um país que adota medidas protecionistas tarifárias mais duras do que aquelas praticadas pelos Estados Unidos.

Para melhor compreender a forma de proteção de produtos que os países desenvolvidos utilizam, deve-se atentar para as barreiras não-tarifárias, bem como às alegações de *anti-dumping* (AD), *countervailing duty* (CVD - medidas compensatórias) e medidas de salvaguarda (medidas de *escape*). Entre 1997 e 2000, por exemplo, foram levantados 1.064 casos de *anti-dumping* e 98 de Direitos Compensatórios, com um total de 1.216 processos no âmbito da OMC, o que demonstra a relevância dessas medidas como forma de proteger as indústrias. O setor siderúrgico foi responsável por 30,4% destes processos (equivalente a 323 medidas). De 1959 até 1999, das 35 medidas de salvaguarda implantadas, apenas duas se relacionaram ao setor. Em 2000, das 26 salvaguardas, duas envolviam o setor¹⁶⁵.

Vale ressaltar que "as exportações siderúrgicas, segundo a OMC, foram responsáveis por apenas 2,13% do valor total das exportações mundiais de produtos, caracterizando uma grande desproporção na utilização de AD frente à relevância econômica do setor"¹⁶⁶. Somente no ano de 2000, conforme a Tabela 32, os Estados

¹⁶⁵ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

¹⁶⁶ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio -

Estados Unidos foram responsáveis por 37 medidas anti-dumping na indústria siderúrgica, das 46 em que o país estava envolvido, ou seja, 80,4%.

A indústria siderúrgica norte-americana era tecnologicamente atrasada e envolvia elevados custos de produção. Para a manutenção das empresas deste setor foram necessários elevados subsídios estatais, resultantes de pressão do lobby siderúrgico, extremamente forte nesse país. Existem algumas estimativas¹⁶⁷ indicando que, em 2000, 35 produtos siderúrgicos foram afetados pelas medidas anti-dumping nos Estados Unidos, chegando a atingir 95 países, além das 18 medidas compensatórias¹⁶⁸.

Tabela 32: Número de processos de anti-dumping na indústria siderúrgica por país (2000)

País	Número de Investigações Anti-Dumping na Siderurgia	Número Total de Investigações Anti-Dumping	Importância Relativa da Siderurgia (%)
Estados Unidos	37	46	80,4
Canadá	16	21	76,2
Argentina	16	36	44,4
União Européia	9	31	29,0
Outros	17	117	14,5
Total	95	251	37,8

Extraído de www.dcmu.puc-rio.br

1.16.2. Salvaguardas

Antes de 2000, as cláusulas de escape, ou medidas de salvaguarda, não eram regularmente usadas pelos países para defender a siderurgia. Entretanto, a partir desse ano, elas começaram a ser utilizadas com mais frequência no setor. Vários países se utilizaram destas medidas para proteger sua indústria, entre eles a União Européia, a Venezuela e os Estados Unidos. Conforme anteriormente mencionado, entre 1995 e 1999, foram levantadas 35 salvaguardas, sendo 2 para siderurgia; em 2000, das 26 salvaguardas levantadas, 2 foram direcionadas para esse mesmo setor¹⁶⁹.

Essas medidas estão baseadas na seção 201 do *Trade Act* (1974), e são utilizadas quando a importação de um determinado produto se eleva a tal ponto que

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (UNICAMP-IE-NEIT), Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)

¹⁶⁷ www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf

¹⁶⁸ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

¹⁶⁹ www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf

passa a ameaçar a sobrevivência da indústria nacional. Elas são reconhecidas pela OMC sob o artigo XIX do GATT¹⁷⁰.

Desta forma, ressalta-se a convergência da legislação internacional e doméstica norte-americana no assunto, facilitando a adoção de medidas por parte dos Estados Unidos. Após estudos da ITC, podem ser adotadas medidas para proteger a indústria nacional desde que fique comprovado que as importações causam danos graves à indústria nacional. Após o término do estudo, cabe ao presidente decidir se acata os conselhos da ITC ou não. Caso ele se negue a tomar as medidas de salvaguarda, o congresso ainda pode obrigá-lo a acatá-las¹⁷¹.

Os países afetados pelas medidas de salvaguarda podem pedir compensações por terem seus produtos prejudicados ou podem tentar resolver o impasse bilateralmente. Caso um acordo não seja atingido, o país afetado pode praticar retaliações. Países que participam com até 3% das importações em questão não podem ser atingidos pelas medidas¹⁷².

Em 2001, a ITC iniciou estudos no setor siderúrgico para verificar se seria necessária a adoção de medidas de salvaguarda para proteger a indústria norte-americana. O presidente George W. Bush iniciou este processo, e 33 produtos foram investigados. Em outubro de 2001, a ITC divulgou a primeira parte de suas pesquisas, concluindo que a indústria norte-americana estava sendo fortemente prejudicada pelas importações de alguns produtos –12 no total: *“placas de aço carbono; chapas grossas de aço carbono; bobinas laminadas a quente; bobinas laminadas a frio; chapas revestidas (galvanizadas); barras laminadas a quente e perfis leves; barras acabadas a frio; vergalhões; tubos com costura; acessórios para tubos; perfis leves e barras de aço inoxidável; e fio-máquina de aço inoxidável”*¹⁷³. A ITC continuou então a estudar estes 12 produtos e, em dezembro de 2001, divulgou sua decisão final.

A ITC recomendou a implantação de cotas tarifárias e de tarifas. O Canadá e o México foram isentos na maioria dos produtos, uma vez que possuem acordos preferenciais com os Estados Unidos (NAFTA). As restrições durariam cerca de quatro anos, com reduções gradativas a cada ano. Bobinas laminadas a quente, bobinas laminadas a frio e chapas revestidas, por exemplo, receberam tarifas de 20%. No segundo ano, a tarifa cairia para 17%, no terceiro ano para 14% e no quarto ano para 11%. Em suma, as tarifas recomendadas eram parecidas (20%, 17%, 14% e 11%), com algumas exceções, tais como folhas de Flandres (40%, 38%, 36% e 31%), vergalhões (10%, 8%, 6% e 4%), acessórios para tubos (13%, 10%, 7% e 4%), perfis

¹⁷⁰ “Esclarecimento das normas disciplinares do Artigo XIX do GATT. O Artigo XIX do GATT permite aos membros empreenderem ações emergenciais, de forma não-discriminatória (NMF), para proteger suas indústrias contra surtos de importações 'leais'. Coerentemente com suas disposições: poder-se-ão colocar em prática ações de salvaguarda quando um produto estiver sendo importado para o território de uma Parte contratante em quantidades tão aumentadas e em condições tais que cause ou ameace causar prejuízo grave aos produtores internos de bens similares ou diretamente concorrentes; as ações de salvaguarda só poderão ser colocadas em prática 'com a intensidade e pelo tempo necessários para impedir ou sanar' o prejuízo; antes de se colocar em prática a ação, as Partes contratantes deverão ser notificadas para se dispor de uma oportunidade de consultas com relação à ação proposta (em situações críticas, em que a própria demora acarreta prejuízos, a ação poderá ser colocada em prática em caráter provisório, seguindo-se depois as consultas); e as Partes contratantes que colocarem em prática medidas de salvaguarda deverão compensar os parceiros de comércio afetados ou poderão enfrentar retaliações”. <http://www.sice.oas.org/cp061096/portug/02020400.asp>

¹⁷¹ <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>

¹⁷² <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>

¹⁷³ <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>

leves e barras de aço inoxidável e acessórios para tubos (15%, 12%, 9% e 6%) aços ferramenta e arames de aço inoxidável (10%, 8%, 6% e 4%).

No entanto, a decisão do presidente George W. Bush não convergiu inteiramente com as recomendações feitas pela ITC. As tarifas valeriam apenas por 3 anos, mas ele aumentou o nível das tarifas recomendadas pela ITC (Tabela 33). Em suma, para a maioria dos produtos as tarifas seriam de 30% no primeiro ano, 24% no segundo e 18% no terceiro, com exceção para vergalhões (15%, 12% e 9%), tubos com costura (15%, 12% e 9%), acessórios para tubos (13%, 10% e 7%), perfis leves e barras de aço inoxidável (15%, 12% e 9%), fio-máquina de aço inoxidável (15%, 12% e 9%) e arames de aço inoxidável (8%, 7% e 6%). A indústria siderúrgica brasileira foi direta e indiretamente afetada por estas medidas norte-americanas de duas maneiras.

Tabela 33: Decisão do presidente Bush quanto ao processo de salvaguarda (março de 2002)

Produto	Forma de Proteção	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Países em Desenvolvimento Atingidos
Placas de Aço Carbono	Cota Tarifária	30% de tarifa sobre importações que excedam 4,9MT	24% de tarifa sobre importações que excedam 5,4MT	18% de tarifa sobre importações que excedam 5,8MT	Brasil
Chapas Grossas de Aço Carbono	Tarifa	30%	24%	18%	Brasil
Bobinas Laminadas a Quente	Tarifa	30%	24%	18%	Brasil
Bobinas Laminadas a Frio	Tarifa	30%	24%	18%	Brasil
Chapas Revestidas (galvanizadas)	Tarifa	30%	24%	18%	Brasil
Folhas-de-Flandres	Tarifa	30%	24%	18%	
Barra Laminadas a Quente e Perfis Leves	Tarifa	30%	24%	18%	
Barras Acabadas a Frio	Tarifa	30%	24%	18%	
Vergalhões	Tarifa	15%	12%	9%	Moldávia, Turquia e Venezuela
Produtos Tubulares					
Tubos com Costura	Tarifa	15%	12%	9%	Tailândia
Acessórios para Tubos	Tarifa	13%	10%	7%	Índia, Romênia e Tailândia
Perfis leves e Barras de Aço Inoxidável	Tarifa	15%	12%	9%	
Fio-Máquina de Aço Inoxidável	Tarifa	15%	12%	9%	
Arames de Aço Inoxidável	Tarifa	8%	7%	6%	

Fonte: BNDES Extraído de www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf

1.16.3. Impactos diretos e indiretos na siderurgia brasileira

Conforme se vê na Tabela 33, as medidas de salvaguarda norte-americanas afetaram a indústria brasileira diretamente em cinco pontos:

- Semi-acabados: quota tarifária de 2,5 milhões de toneladas, com aplicação de tarifas adicionais extraquota de 30%, 24% e 18%;
- Produtos acabados planos, barras a quente e a frio: tarifas adicionais de 30%, 24% e 18% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- Flanges de carbono: tarifas adicionais de 13%, 10% e 7% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- Barras e cabos inoxidáveis: tarifas adicionais de 15%, 12% e 9% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente; e
- Fios inoxidáveis: tarifas adicionais de 8%, 7% e 6% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente¹⁷⁴.

A maior preocupação para o Brasil referia-se à cota restritiva aos semi-acabados. Conforme exposto anteriormente, as exportações desses produtos para os Estados Unidos vinham crescendo a uma grande velocidade. Conforme a Tabela 33, em 2001 as exportações brasileiras atingiram um patamar de 6,3 milhões de toneladas, tendo os Estados Unidos como destino de 2,35 milhões delas, com 37,1% do total exportado pelo Brasil. A cota de 2,5 milhões de toneladas imposta pelos Estados Unidos em 2002, embora superior àquela que o Brasil havia exportado em 2001, proporcionaria uma margem de crescimento muito pequeno para as exportações brasileiras – algo em torno de 0,15 milhões de toneladas.

O principal argumento levantado para a aplicação dessas cotas semi-acabados foi a segurança nacional. A indústria de mineração dos Estados Unidos era afetada pelas importações de semi-acabados, uma vez que eles podem substituir o minério de ferro. Entretanto, em suas investigações, o Departamento de Operações Comerciais concluiu que a importação desse produto não tem nenhuma relação com a segurança nacional norte-americana (embora ele seja importante para a confecção de armamentos bélicos, a produção interna dos Estados Unidos era mais do que suficiente para atender as demandas da área). Contudo, o parecer do DOC não impediu que o governo Bush implantasse essas medidas contra os semi-acabados, afetando diretamente a indústria brasileira.

As outras medidas apontadas anteriormente simplesmente retirariam os produtos brasileiros do mercado norte-americano, já que seria difícil concorrer com tarifas de 30%. Uma vez que a salvaguarda norte-americana não elimina as AD e CVD mencionadas anteriormente, seria praticamente impossível sobreviver em tal mercado.

Foram vários os prejuízos acarretados para as companhias brasileiras por essa decisão. A CSN, detentora de unidades nos EUA, sofreu fortemente com a

¹⁷⁴ <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>

implantação dessas tarifas, tendo enfrentado forte elevação de preços naquele país. Para exemplificar, até fevereiro de 2003, houve crescimento de 12% de semi-acabados, produto de menor valor agregado, e queda de 38% de produtos acabados, como chapas e bobinas. Para não perder mercado, o Brasil tentou, por meio de acordos bilaterais, uma exclusão nas restrições de semi-acabados. Conseguiu-se 250 mil toneladas de elevação nas cotas, o que não é muito relevante frente ao forte crescimento no consumo que os semi-acabados brasileiros vinham apresentando nos Estados Unidos. Assim, não apenas a CSN, mas a Cosipa e a Usiminas estavam sendo diretamente afetadas. A CSN, por exemplo, com suas plantas nos EUA, perdeu lucratividade. Em suma, os investimentos feitos naquele país haviam se perdido.

A exclusão do NAFTA também foi altamente prejudicial para a indústria brasileira, uma vez que os produtos produzidos pelo México e Canadá tornaram-se muito mais competitivos do que os brasileiros. É importante destacar que o México era o maior concorrente brasileiro em produtos semi-acabados, estrategicamente importantes para o Brasil.

Houve também efeitos indiretos para a siderurgia nacional. O principal deles é conhecido como “efeito cascata” ou “efeito dominó”. Com a implantação de tarifas pelo governo norte-americano, a expectativa era que outros países agissem da mesma forma para evitar que o excesso de produção prejudicasse suas indústrias. Alguns exemplos do “efeito dominó” podem ser citados: *“fechamento dos mercados na Europa (salvaguardas com tarifas extraquota de até 26%), México (aumento de tarifas para 35%), Chile e Venezuela (medidas de salvaguardas), Malásia (aumento de tarifas para 50%), Tailândia e China (tarifas de 7% a 26%)”*¹⁷⁵.

1.17. Resposta brasileira

O Brasil tentou se organizar para conseguir de alguma forma diminuir os danos às exportações brasileiras para os Estados Unidos, buscando acordos bilaterais em primeiro lugar, e deixando a OMC em segundo plano. O país também encaminhou discussões sobre o assunto em organizações multilaterais, como a OCDE.

A estratégia brasileira baseava-se amplamente nas movimentações norte-americanas, que podem ser divididas em três partes. A primeira consistiu na solicitação, feita pelo presidente, de uma investigação junto à ITC por meio da seção 201 das leis comerciais norte-americanas. A segunda foi uma iniciativa de lançar a questão em um ambiente multilateral. O organismo utilizado para isso foi a OCDE, e a discussão contou com a participação brasileira. A terceira, e não menos importante, foi abrir as portas do país para consultas bilaterais dos seus parceiros comerciais.

No início da crise, o Brasil queria evitar a OMC, pois este organismo é demorado em suas decisões, e portanto não traz resultados práticos em curto prazo, o que poderia ser prejudicial para as exportações brasileiras, que teriam de esperar por volta de 18 meses para serem liberadas. Contudo, muitas companhias brasileiras acusavam o governo de lentidão e acreditavam que o melhor caminho para um acordo seria através da OMC. Elas citavam como exemplo de forma de ação que o governo brasileiro deveria seguir as duras críticas feitas pela União Européia, Japão e

¹⁷⁵ <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>

Coréia do Sul ao protecionismo norte-americano. Estes países também já haviam divulgado que seria inevitável recorrer à OMC. Entretanto, esta não era a posição do governo, que tentava não tomar atitudes precipitadas e evitava pronunciamentos agressivos. Altamente criticado pelo empresariado, o governo argumentava que somente 10% ou no máximo 15% das exportações brasileiras seriam afetadas pelas medidas norte-americanas, diferentemente portanto da União Européia, que seria afetada com 66%, o Japão com 63% e a Coréia com 70%. Através de trecho de uma entrevista com o então chanceler Celso Lafer, pode-se perceber claramente quais eram as intenções do Ministério das Relações Exteriores e como ele pretendia agir nessa questão:

*“Aproveito a oportunidade para dizer algo mais sobre o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Como todos sabem, esse mecanismo, por mais rápido que seja no plano internacional – 18 meses é o padrão normal –, é sempre lento do ponto de vista das necessidades. Trabalhamos com cuidado essa hipótese – que, de maneira nenhuma, excluímos –, a fim de aguardar dois prazos para uma boa avaliação. O primeiro está relacionado ao Executivo norte-americano e vai até 14 de abril, para alterar ou extinguir as medidas de salvaguarda. Estamos justamente negociando nesse sentido. O segundo prazo é 3 de julho, para o pedido de exclusão de produtos. Já ressaltei que um bom acordo é melhor do que uma excelente demanda, porque queremos defender os princípios, mas assegurando as exportações e o desempenho das companhias brasileiras. Não excludo, de maneira nenhuma, o recurso à solução de controvérsias da OMC, mesmo porque, tendo trabalhado nesse âmbito, conheço o mecanismo e sei das suas possibilidades. Por isso, o caminho da negociação deve ser explorado antes de se ir à OMC e antes de se tomar uma decisão nessa organização. Não há falta de firmeza, mas a convicção de que convém esgotar as etapas da negociação antes de se chegar à demanda”.*¹⁷⁶

Visto que o Brasil ficou concentrado em acordos bilaterais, o governo enviou para os EUA algumas missões, tanto governamentais quanto empresariais. Dentre elas, duas se destacam: a indústria enviou a primeira e o governo enviou a segunda; nesta estavam presentes o próprio ministro Celso Lafer e o ministro Sérgio Amaral. A intenção destas visitas era expressar o argumento brasileiro não apenas para as autoridades norte-americanas, mas também para aqueles setores da economia do país que seriam prejudicados com as tarifas adicionais.

1.17.1. Argumento brasileiro

Utilizando as próprias palavras do embaixador Valdemar Carneiro Leão, o argumento brasileiro afirmava que *“a indústria siderúrgica brasileira tinha em relação ao seu comércio com os Estados Unidos um perfil de complementaridade que não se verificava necessariamente em outros casos”*.¹⁷⁷ Quer isso dizer que as importações norte-americanas de semi-acabados do Brasil, ao invés de prejudiciais, eram um sinal inequívoco da recuperação das indústrias daquele país, pois são elas que não só agregam valor aos semi-acabados, mas os revendem também. O crescimento das exportações de semi-acabados brasileiros para os Estados Unidos seria assim um sinal claro da reestruturação da indústria local.

O Brasil argumentava também que, tendo uma parte da indústria norte-americana abandonado a metalurgia e passado a se concentrar na laminação, devido

¹⁷⁶ www.radiobras.gov.br/integras/02/integra_0404_4.htm

¹⁷⁷ <http://www.radiobras.gov.br/>

à alta qualidade dos semi-acabados brasileiros e ao seu baixo custo, as importações desses produtos por aquele país passaram a ser vitais. Enfatizava-se também que, contando com as importações, as indústrias norte-americanas puderam se especializar em laminação, aumentando sua produtividade e competitividade. “Nós (o governo brasileiro)”, afirma o embaixador Valdemar Carneiro Leão, “portanto mostramos que o Brasil não era parte do problema e sim parte da solução da indústria norte-americana”¹⁷⁸.

Caso a necessidade de impor as barreiras fosse inquestionável, o governo brasileiro esperava ao menos que as “peculiaridades da situação brasileira” fossem levadas em consideração. São três essas peculiaridades:

A primeira delas era que, caso fosse necessário implantar barreiras, que elas fossem sob a forma de cotas e não de barreiras tarifárias para os semi-acabados. Estas cotas deveriam levar em consideração o volume exportado pelo Brasil e ainda que essa margem possibilitasse uma possível expansão. Conforme já apontado, o pedido brasileiro de impor cotas foi acatado pelo presidente Bush em sua decisão. Contudo, a cota de 2,5 milhões de toneladas imposta pelo governo norte-americano para a produção brasileira – em 2001 o Brasil havia exportado 2,35 milhões de toneladas para os EUA – possibilitava uma margem de crescimento de apenas 0,15 milhão de toneladas, considerada extremamente insatisfatória tanto pelo governo quanto pelas companhias brasileiras.

A segunda peculiaridade se refere aos laminados, para os quais a proposta brasileira era semelhante àquela relativa aos semi-acabados. Estes produtos, já fortemente prejudicados por AD e CVD, caso recebessem tarifas adicionais ficariam impossibilitados de entrar nos Estados Unidos. Comparando-se esta demanda com a decisão de Bush, constata-se que os interesses brasileiros não foram levados em consideração nesta área.

A terceira peculiaridade se relaciona a produtos como longos, ferramentas, inox e tubos. O governo brasileiro pediu isenção de tarifas sobre eles sob a alegação de que eram importados em pouca quantidade e portanto não eram prejudiciais à indústria norte-americana. “Estes produtos não são de grande vulto e que (consideramos) por isso mesmo poderiam ser excluídas”¹⁷⁹. O governo norte-americano efetivamente retirou-os dos produtos que seriam salvaguardados.

A movimentação brasileira frente às medidas protecionistas, quando confrontada com a evolução do setor siderúrgico brasileiro, evidencia um padrão negociador que tem no Estado não apenas um ator participante do setor, mas também central para o estabelecimento das estratégias negociadoras brasileiras. Ao contrário do que ocorre no caso norte-americano, no Brasil o Estado é chamado a atuar em nome do setor, o que implica um padrão negociador que depende das barganhas cruzadas realizadas pela diplomacia brasileira.

¹⁷⁸ <http://www.radiobras.gov.br/>

¹⁷⁹ <http://www.radiobras.gov.br/>