

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema envolvendo a indústria brasileira do aço e suas relações com os Estados Unidos teve uma motivação inicial: a compreensão do protecionismo norte-americano e de suas imbricações com a atual ordem institucional-comercial do mundo.

Como toda dissertação de mestrado, esta, evidentemente, não terminou do mesmo modo como inicialmente pensada. Somada à questão do entendimento do protecionismo e de sua relação com o multilateralismo comercial, o presente estudo entrou no campo das políticas públicas, trouxe as expectativas e interpretações dos envolvidos neste comércio (indústria, governo, representação nos EUA) e propôs – assentado em determinada base teórica – uma nova política comercial para o setor na sua relação com os EUA.

Para tanto, contou com ampla colaboração dos atores que estavam, de alguma forma, relacionados (seja como partícipes deste comércio ou estudiosos do mesmo) com as questões comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos na siderurgia.

Foram de grande valia para a pesquisa os trabalhos enviados, as referências bibliográficas, as conversas telefônicas e os contatos pessoais com o professor Germano Mendes de Paula, especialista em economia siderúrgica da Universidade Federal de Uberlândia; com o especialista em aço do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ivan César; com os Srs. Rudolf Bühler e Murilo Furtado do Instituto Brasileiro de Siderurgia, os quais gentilmente concederam longa e esclarecedora entrevista na sede do instituto; com a Sra. Flávia Sekles, do “Brazilian Information Center”, sediado na capital norte-americana, que trouxe informações sobre o lobby brasileiro nos EUA; e com os Srs. Luis Guilherme Parga Cintra e Norberto Moretti do Itamaraty.

Além destes, transmitiram preciosas informações o economista Aluisio Lima-Campos, da embaixada brasileira em Washington; o advogado internacionalista Denis Borges Barbosa, que estabeleceu importante diálogo com a pesquisa em seu escritório no Rio de Janeiro; e o também advogado

internacionalista e professor da Universidade Federal de Santa Catarina, Welber Barral.

Parte importante do trabalho, incluindo as entrevistas, foram realizadas nas viagens empreendidas, por duas vezes, às cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, nos anos de 2001, 2003 e 2004, com especial importância para as idas à capital fluminense. No Rio de Janeiro, esse estudo enriqueceu-se com o material disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (além da já mencionada entrevista com seus diretores-técnicos), com as pesquisas feitas no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e no Instituto de Relações Internacionais da PUC do Rio de Janeiro, juntamente com as informações encontradas na biblioteca da mesma universidade.

A idéia central foi entender o comércio siderúrgico com os EUA considerando-se o contexto econômico liberal pós-1990 e pós-fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC). A história desse relacionamento bilateral, o enfoque das políticas públicas (ou a existência ou não das mesmas) no complexo contexto em que se combinam abertura, protecionismo e concentração industrial a partir da década de 1990, e considerações sobre o quadro normativo-legal formam a moldura explicativa deste trabalho.

É um estudo que inevitavelmente entra no terreno da economia política, embora o trate do ponto de vista da política *strictu sensu*, mais especificamente das relações internacionais. Os autores de relações internacionais fornecem os elementos teóricos que sustentam as análises e propostas deste trabalho. Contudo, há um caráter interdisciplinar marcado também pela utilização de autores, além da já citada economia, das áreas do direito e da ciência política em suas diferentes perspectivas.

As digressões por tais áreas dão substrato à questão política primordial na dissertação, isto é: como o Estado Brasileiro agiu em relação à sua política comercial setorial para o período analisado? E que opções de políticas podem ser consideradas desde então?

A partir destas premissas são investigadas as ações dos atores – Estado brasileiro e setor privado brasileiro de siderurgia – com vistas a obter rendas no

mercado norte-americano de aço. Neste sentido, o trabalho conta com análises acadêmicas de especialistas em economia e, especialmente, no comércio da siderurgia; relatórios governamentais; documentos da associação das empresas do setor (o Instituto Brasileiro de Siderurgia) e de organização de apoio aos interesses brasileiros nos EUA (o “Brazilian Information Center”, do qual faz parte o “Grupo Brasil”); pesquisa em trabalhos elaborados pela PUC-RIO, BNDES, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior.

Em decorrência disso, foi possível escrever um histórico do relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos no que diz respeito a seus setores siderúrgicos, que remonta ao final da década de 1960, início de um movimento fortemente protecionista por parte dos EUA. Com os dados históricos, a mudança no enfoque do Estado para este setor e a realidade do comércio internacional depois de 1990, o trabalho procurou pensar (e explicar) o comércio bilateral na siderurgia, conforme a conceituação de uma **política de comércio estratégica**.

Historicamente, os Estados Unidos são o maior importador do aço brasileiro. A relevância do parceiro comercial e o crescimento das exportações pode ser percebida a partir de alguns dados, fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹: *i*) enquanto em 1990, os Estados Unidos importaram 15,1% do aço exportado pelo Brasil, em 2001 foram 33,5% *ii*) em volume, apesar do ano de 2001 significar a volta do Brasil ao patamar de exportações de 1990, em torno de 9,3 milhões de toneladas (o que se explica pelo aumento do consumo interno) nas vendas para todo o mundo, os EUA aumentaram as importações de produtos brasileiros de 1,36 milhão de toneladas, em 1990, para 3,12 milhões de toneladas, em 2001; *iii*) os produtos semi-acabados de aço (aços de menor valor agregado, que precisam ser reprocessados em outra usina siderúrgica) representaram vendas no mercado estadunidense de 2,35 milhões de toneladas, em 2001, contra apenas 770 mil

¹ Dados extraídos do “Relatório Setorial” do BNDES, n. 1, 2002, p. 7-9.

toneladas em 1990, com participação de 37,1% do total das exportações em 2001 contra 21,8%, em 1990 (com pico de 45,7% em 1999); *iv*) as importações oriundas do Brasil representaram, em 2001, 10,4% do total de aços importados pelos Estados Unidos; *v*) no segmento de semi-acabados, o Brasil é o maior exportador com 36,2% do total de 6,5 milhões de toneladas importadas pelos norte-americanos, em 2001, seguido do México com 22,5%, Rússia e Ucrânia juntos com 19,6%, Austrália com 6,1% e outros com 15,6%; *vi*) o volume de semi-acabados exportado pelo Brasil aos Estados Unidos representava cerca de 40% da produção brasileira de placas, da ordem de 5,9 milhões de toneladas, em 2001.

Por outro lado, porém, o mesmo relatório aponta que as exportações brasileiras de produtos acabados para os EUA (aços com maior valor agregado, prontos para o destinatário que fará o produto final), no período 1990-2001, praticamente não mudaram de patamar. Em 1990, foram 590 mil toneladas e, em 2001, 773 mil toneladas, representando 26,1% do total de exportações de produtos acabados do país.

Além disso, os EUA, que importaram, em 2001, o quantum de 15,9 milhões de toneladas de aços acabados, isto é, 67,4% da importação total de 23,6 milhões de toneladas ocorridas no mesmo ano, compraram bem mais de outros produtores: da União Européia, 5,53 milhões de toneladas; do Canadá, 4,53 milhões de toneladas; 2,21 milhões de toneladas da Coreia do Sul; 1,86 milhão do Japão; 1,61 milhão por parte do México; e 666,3 mil da Turquia ².

Isto significa dizer então que, frente a estes números, a participação brasileira em aços de maior valor agregado pode ser considerada pouco expressiva, e que a forte participação brasileira no mercado norte-americano – concentrada em produtos de valor agregado menor – é desvantajosa ao país, por fatores que serão abordados no decorrer do texto.

A questão da política setorial, o problema do protecionismo dos EUA na siderurgia, as fusões e aquisições em escala internacional e o cenário multilateral impôs ao trabalho reconstruir as relações comerciais na siderurgia entre Brasil e

² *Idem*, p. 7, 10 e 11.

EUA, e pensar os elementos de uma política para o setor de maneira articulada à reflexão sobre os instrumentos de defesa comercial dos Estados e o novo ambiente internacional de regulação comercial.

A privatização mudou o setor. De empresas deficitárias e subsidiadas pelo Estado, mas também competitivas, passou-se a um quadro de aumento de competitividade sem subsídios públicos, com uma siderurgia guiada pelas forças de mercado, sem a regulação estatal que havia. Sob este novo cenário, algumas questões podem ser elencadas: Houve estratégia, após a privatização, para a inserção do setor na competição mundial? Que vantagens o Brasil tem a explorar? A existência da Organização Mundial de Comércio mudou as relações comerciais com os EUA na siderurgia?

As discussões, neste trabalho, pretendem começar, portanto, pelas diferentes abordagens de autores a respeito da questão da “interdependência”, já que o pensamento da interdependência tem as suas variantes. Todas dentro do campo de pensamento político liberal que predomina nas análises de relações internacionais, e cujo marco tem sido definido pelas interpretações sobre o interesse nacional: seja em sua abordagem neoliberal (Rosecrance), que defende a “total internacionalização econômica”; seja na intervencionista (Gilpin), que explana sobre as “políticas de comércio estratégicas” dos Estados Nacionais; ou ainda na “institucionalista” (Keohane), que defende instituições globais como forma dos Estados Nacionais conseguirem benefícios mútuos.

2 O PENSAMENTO DA INTERDEPENDÊNCIA

2.1 GILPIN E O ESTADO COMO ATOR FUNDAMENTAL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O conceito de Robert Gilpin que permeia a discussão sobre políticas públicas para a inserção na “economia global interdependente” é o de “*política de comércio estratégica (strategic trade policy)*”. Conceito que implica, segundo este autor, “uma aproximação significativa entre o pensamento liberal e o nacionalista, a respeito de comércio”. Para ele, o argumento básico desta teoria é o de que “na economia mundial altamente interdependente, composta de corporações oligopolísticas e estados competitivos, é possível, ao menos teoricamente, aos últimos [os estados] iniciarem políticas para desviar os lucros das empresas estrangeiras para as nacionais”¹.

A idéia é a de que o Estado promova um conjunto de ações em prol da empresa nacional em um ambiente internacional de competição interempresas e interestados. O princípio liberal da livre competição permanece, todavia não se está pensando num ambiente de competição perfeita, em um livre mercado smithiniano (um tipo ideal que nunca existiu), e sim em mercados integrados e em um comércio crescente entre os países, embora com um papel de intervenção do Estado muito maior do que no passado.

A diferença entre o conceito de Ricardo, das vantagens comparativas, para a conceituação de Gilpin, é que um país deve se concentrar naquilo que pode produzir com mais eficiência, nos recursos que detém para tanto e em suas vantagens “naturais” perante os demais e, assim, importar o restante de que necessita.

¹ GILPIN, Robert. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002. p. 198-199. Ver especialmente o capítulo 5 “A política do comércio internacional”.

O professor norte-americano argumenta que, “sua explanação [da teoria liberal clássica] acerca dos padrões de comércio, baseada na intensidade e abundância dos fatores de produção, tem relevância declinante para um mundo de comércio intra-indústria e rápida difusão tecnológica. As *vantagens comparativas* são hoje consideradas de forma dinâmica, vistas como arbitrárias, um produto das políticas adotadas pelo Estado e pelas corporações” [grifo meu] (2002:200).

A complexidade com que tarifas de importação, diferentes cargas de tributação interna, financiamentos, regulação internacional da OMC, subsídios, custos trabalhistas, tratados bilaterais, zonas de livre-comércio, uniões aduaneiras, legislações de concorrência, desenvolvimento tecnológico, tamanho do mercado interno, política cambial, escala empresarial, posição de mercado (*market share*), eficiência da burocracia estatal em garantir as posições externas do setor privado são todos fatores que não eliminam as vantagens relativas “naturais” de cada país, mas, para Gilpin, têm peso determinante sobre essas vantagens e são constantemente usados para garantir competitividade externa às empresas e proteger o mercado interno.

O autor afirma que a teoria do comércio estratégico mudou a tradicional teoria liberal de comércio, asseverando também que uma “política de comércio ativa” pode beneficiar mais do que uma política de livre-comércio (GILPIN [KRUGMAN], 2002:241). Em primeiro lugar porque, uma política comercial ativa pode capturar as rendas criadas por uma situação oligopolística de comércio, propiciando ao Estado a implementação de políticas que dêem ganhos de escala ou benefícios similares às empresas nacionais.

Uma “política de comércio ativa”, portanto, é diferente de se ter uma política de livre comércio. Em uma política de comércio ativa, o Estado procura garantir posições externas a setores escolhidos, apóia a propriedade das companhias em mãos de empresários nacionais, através de fusões e de apoio à aquisição de ativos no exterior para garantir a posição no mercado (*market share*), além dele mesmo adquirir ações de empresas locais para garantir o controle acionário em mãos nacionais como, por exemplo, a aquisição de papéis da mineradora Vale do Rio Doce pelo BNDES, no final de 2003.

O Estado também subsidia a pesquisa e o desenvolvimento, oferece isenções tributárias em troca de metas de produção, qualidade e exportação (comumente adotados nos países asiáticos) e até financia exportadores com linhas que compensem o diferencial de juros do país com o cobrado no exterior.

Quando se pensa que o Estado deve ter uma política de comércio ativa, o conceito é o de que as decisões sobre investimento, desenvolvimento tecnológico e comércio exterior devem permanecer no país como importante variável estratégica. Questão que, para os defensores do livre-comércio, é irrelevante. Na visão destes, uma empresa decide produzir em algum país devido a este oferecer menores custos de produção e mercado local atrativo, entre outros fatores.

Também importante é o fato de que a inovação tecnológica representa o fator principal de competitividade internacional, fazendo com que a vantagem comparativa torne-se muito arbitrária e com que o conhecimento gerado em um setor beneficie outros, aumentando o nível geral de eficiência da economia. Neste caso, adverte Gilpin, o Estado deve então “*apoiar e proteger aqueles setores industriais que produzem rendas e são considerados de valor estratégico para a competitividade internacional*” [grifo meu] (2002:241).

O mesmo autor argumenta que a importância crescente da política de comércio estratégica (*strategic trade policy*) foi inicialmente identificada pela teoria da organização industrial do comércio internacional. Em um mundo de competição imperfeita, as políticas adotadas pelo Estado determinam significativamente o sucesso das operações de suas corporações multinacionais.

Bloquear o acesso a seu mercado interno dá às empresas locais uma forte posição competitiva em termos de custo, onde os subsídios são também utilizados para reduzir os custos arcados pela empresa nacional, além de fazer parte do rol de incentivos o apoio à pesquisa e ao desenvolvimento. Situação que confere à empresa nacional vantagens de ganhos de escala, gerando conhecimento para ser usado pela empresa e pela economia.

Nas palavras de Robert Gilpin, quando a tática do “efeito do mercado doméstico” (*home market effect*, ou ainda, *industrial preemption*) é empregada, o mercado local de um produto específico é tão protegido que o crescimento da

demanda capacita a empresa nacional a obter ganhos de escala e também eficiência. Esta tática de proteção nas importações para promoção das exportações tem sido mais sistematicamente aplicada pelo Japão e pelos “países recentemente industrializados” (*newly industrialized countries*), especialmente pelas nações exportadoras asiáticas, como uma forma sofisticada de proteção da indústria nascente que implica a negativa de acesso a seu mercado por estrangeiros ².

Exemplo desta abordagem é a política comercial japonesa. As importações de produtos norte-americanos sempre foram muito restringidas até que “um fabricante japonês alcançasse custos e qualidade de nível internacional” (GILPIN [ROSOVSKY], 2002:242). Segundo o teórico norte-americano,

o processo de integração econômica em muitos setores está sendo realizado por firmas nacionais, em um mundo cada vez mais interdependente, composto de Estados em constante competição. As empresas oligopolísticas mais influentes na determinação dos fluxos de comércio e na localização mundial das atividades econômicas não são realmente multinacionais – não se divorciaram da sua nacionalidade original. E o governo de seu país de origem não só tem a disposição de implementar uma política comercial e de outra natureza que as beneficie, em prejuízo das competidoras estrangeiras, mas também pode ter o poder de fazê-lo (2002: 243).

A crescente competição entre oligopólios de diferentes nacionalidades, tendo o Estado como parceiro estratégico, fez com que “os fluxos de comércio e a localização da indústria em alguns setores econômicos *tivessem sido afetados pelo exercício do poder e pela negociação internacional sobre posições de mercado*”. Como bem define Gilpin, “o número de automóveis que o Japão pode exportar para os Estados Unidos e a quantidade de carne que o Japão pode adquirir no mercado norte-americano tornaram-se temas *de alta política* [grifos meus]”. ³

Mas o mesmo autor adverte que, embora esta “*politização*” da divisão internacional do trabalho não transcenda completamente as considerações de

² GILPIN, *op. Cit.*, p. 242

³ *Idem*, p. 244

eficiência do mercado, “a competição dos preços se torna um fator menos importante na determinação dos fluxos comerciais” [grifos meus] (2002:244).

Para Gilpin, isto significa que a localização das indústrias, as posições de exportação e importação das corporações são muito mais determinadas por fatores políticos do que econômicos.

2.2 ROSECRANCE E A PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Richard Rosecrance em sua obra *La Expansión en el Estado Comercial – Comercio Y conquista em el mundo moderno*⁴, diferencia as concepções de expansionismo comercial e militar como afirmação dos estados nacionais. A perspectiva de expansionismo pela via militar viu-se seriamente comprometida após a Segunda Guerra Mundial e seus desastrosos efeitos. Uma nova perspectiva expansionista, agora baseada no comércio, mudou as estratégias dos atores estatais em busca de afirmação no cenário internacional. Japão e Alemanha são exemplos de países antes fortemente militaristas que se voltaram, de maneira muito bem sucedida, para o comércio exterior.

O liberalismo no comércio internacional, com a abertura dos mercados nacionais a importações e investimentos estrangeiros, além da liberalização do mercado financeiro têm sido vistos como fatores positivos para o desenvolvimento das nações e elementos importantes para que se evitem guerras futuras. Não por acaso, o nacionalismo da década de 1930 é sempre evocado como exemplo de ambiente internacional propício ao surgimento de regimes nacionais belicosos.

No que concerne à economia política (já que não é objetivo deste texto aprofundar estudo relacionando paz entre as nações e os interesses econômicos transnacionais) pode-se dizer que o vínculo entre território e poder rompeu-se a partir da Revolução Industrial.

⁴ No original, *The Rise of Trading State*.

Desde então, podia-se, segundo Rosecrance,

melhorar o potencial econômico sem a necessidade de se conquistar novas terras. As novas fontes de poder podiam desenvolver-se no interior de uma sociedade, organizando-a e orientando-a a partir da indústria. (...) Quando este planejamento se combinava com um comércio internacional ativo e pacífico, a Revolução Industrial pôde encontrar mercados nas partes mais afastadas do mundo. A demanda adicional gerada pelas exportações podia ampliar o volume de produção e fazer aumentar tanto a escala industrial como os benefícios empresariais (1986:158).

O autor, contudo, desconsidera as assimetrias de poder econômico, influência política e desenvolvimento tecnológico que sempre foram determinantes nesses processos. O comércio internacional que o Império britânico teve com suas colônias, por exemplo, foi coercitivo e em bases para se garantir as desproporcionais vantagens inglesas.

Países foram impedidos de desenvolver sua indústria para que não competissem com os manufaturados britânicos. Isso se deu através de guerras, como no caso da Guerra do Paraguai (embora este não tenha sido o motivo que iniciou este conflito); ou ingerência política, como no caso da Índia e de sua incipiente indústria têxtil. O modelo atomístico da competição perfeita numa economia aberta não traduz a realidade. A competição pela afirmação no mundo industrial sempre se deu em bases desiguais.

Depois de 1980, segundo Rosecrance, o crescimento do comércio internacional aumentou a taxas maiores que o crescimento da produção bruta mundial. O autor argumenta que “o crescimento dos custos de energia e trabalho diminuía os rendimentos empresariais, e era preciso alguma fórmula que incrementasse o bem-estar nacional” (1986:157). O incremento da economia viria através do comércio exterior.

Submeter-se a regulação nos campos trabalhista e previdenciário menos exigentes e pagar impostos menores tendo, portanto, custos reduzidos, tornou-se o objetivo das companhias de países desenvolvidos que passaram a transferir parte de suas operações para o exterior. Também é importante salientar que as estratégias de internacionalização empresarial, seja através de exportações ou investimentos diretos ou da combinação dos dois, obedeceu à necessidade dos

países se adaptarem ao fato de que o dólar, no pós-guerra, firmou-se como “reserva de valor”, isto é, passou a ser a moeda de referência nas transações internacionais. A partir de então, ter reservas em dólar passou a ser objetivo dos bancos centrais, que passaram a se adaptar à consolidação da hegemonia dos Estados Unidos.

Uma das grandes vantagens explicitada na idéia de interdependência é o que poderia se chamar, a meu ver, de “interesses cruzados”. Rosecrance cita o exemplo da relação entre os países industrializados e os países produtores de petróleo da OPEP.

Um país como os Estados Unidos poderiam ser auto-suficientes em energia se quisessem. Poderiam adotar o caríssimo método de liquefação de carvão para transformá-lo em combustível líquido, por exemplo. Poderiam obter energia de várias formas, que fizessem desnecessárias as importações de petróleo. Todavia, não o fazem por não ser economicamente vantajoso fazê-lo. É vantajoso, de acordo com o autor, ser dependente em energia.

Da mesma forma, para os países árabes, donos de ações de companhias ocidentais, não é interessante subir o preço do óleo a ponto de causar uma recessão nas economias centrais. O que, se ocorresse, significaria prejuízos também para os países árabes.

Países passam a ter interesse no bom desempenho econômico dos outros, pois nestes se encontram interesses econômicos seus. Rosecrance ressalta também que “estimuladas pelas demandas e incentivos gerados pelo ciclo vital dos produtos, *as multinacionais investem e fabricam no exterior para assegurar de que manterão sua participação no mercado.*

Este mercado pode encontrar-se em seu próprio país ou em qualquer outro, como é possível também que se produza no exterior para importar e consumir essa produção no mercado interno” [grifo meu] (1986:166). O teórico afirma também que,

a ameaça de se elevar as tarifas aduaneiras americanas, ou de estabelecer quotas para limitar as importações, tem feito com que as empresas estrangeiras invistam pesadamente nos Estados Unidos, evitando o problema de ter de exportar desde seus países de origem. Estes investimentos diretos representam uma vinculação muito mais permanente e um interesse muito mais intenso no bem-estar de um país, que aqueles motivados pelas simples relações comerciais. A produção no exterior significa um compromisso econômico mais duradouro que a mera relação de intercâmbio, pois não é fácil desmantelar ou liquidar toda uma empresa ou uma companhia filial” (1986:167).

2.3 KEOHANE E O INSTITUCIONALISMO

Robert Keohane em sua obra *Después De La Hegemonía*⁵ versa no capítulo 11, que conclui seu livro, sobre “o valor das instituições e os custos da flexibilidade”. A idéia básica é a de que,

para se evitar a discórdia e os conflitos sérios, as políticas seguidas pelos governos devem adaptar-se entre si. É necessária, portanto, a **cooperação**. Uma maneira de lograr essa mútua adaptação é por meio da atividade de um poder hegemônico, ou seja, através de medidas *ad hoc* ou pelo estabelecimento e manutenção de regimes internacionais, mas que são suficientemente compatíveis com os interesses dos outros para que estes os aceitem (1988:302).

O autor afirma que, nos quinze ou vinte anos após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos desempenharam o papel de poder hegemônico, e que, a partir da segunda metade da década de 1960, não tiveram mais força ou desejo de sê-lo, embora continuassem como protagonistas na cena internacional. Afirma ainda Keohane que,

a cooperação não-hegemônica é difícil já que deve produzir-se entre estados independentes, mais motivados por suas próprias concepções de auto-interesse do que pela dedicação ao bem-comum. Os regimes criam um marco institucional mais favorável para a cooperação, é mais fácil mantê-los do que criar outros novos. Estes regimes não são importantes porque constituam quase-governos centralizados, senão porque podem facilitar acordos e assegurar o cumprimento descentralizado desses acordos, entre os governos. Aumentam a possibilidade de cooperação reduzindo os custos de cooperação coerentes com os princípios do regime (1988:303).

⁵ No original, *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

A criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) como resultado da “Rodada Uruguaí” de negociações do GATT (1986-1994) deu início a um novo regime internacional de comércio, em que passaram a existir regras gerais no sentido de se garantir que os estados não “distorcessem” o comércio com subsídios e outros mecanismos que dessem vantagens competitivas às suas empresas.

Assim, quando um Estado se sentir prejudicado pela decisão de outro no campo comercial pode recorrer ao órgão para que o mesmo possa arbitrar uma decisão, que reestabeleça o “equilíbrio” das relações comerciais. Isso não significa, no entanto, que os Estados não possam ter políticas estratégicas de comércio ou políticas industriais, desde que estas estejam dentro dos parâmetros definidos pela OMC, que obedece ao princípio liberal da liberdade de comércio entre as nações.

A idéia de cooperação entre os Estados no campo econômico, embora em tese minimizadora de conflitos, pode também significar a perenização de clivagens determinantes na divisão internacional desigual de riqueza e poder, e até mesmo piorar a situação dos países em desenvolvimento, seja da semi-periferia ou da periferia do sistema capitalista.

A instituição de acordo relacionado à propriedade intelectual, o TRIPs – *Trade Related Intellectual Property Rights*, isto é, “Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio” – é exemplo de atitude ultraprotecionista por parte dos países ricos pois, estes últimos, em seus processos de desenvolvimento econômico, utilizaram-se largamente do recurso da cópia e agora defendem o *copyright*. Por isso, há que se ter em mente os interesses concretos em jogo para que não se incorra numa ingênua defesa da “cooperação internacional”.

Organizações multilaterais podem trazer benefícios, como certa previsibilidade de regras, e determinar que mesmo o ator mais forte da política e economia globais – os Estados Unidos – saiam perdendo em suas demandas, como no episódio da possibilidade de quebra de patentes de remédios em caso de epidemias nos países pobres (no que o Brasil saiu beneficiado pelo seu programa

para a Aids); e, mais recentemente, na condenação pela OMC das salvaguardas norte-americanas à indústria do aço.

Keohane argumenta que, “ao estabelecer legítimos parâmetros de conduta para os Estados, e ao fornecer meios de controlar seu cumprimento, criam a base de vigência descentralizada, fundada no princípio da reciprocidade” (1988:302).

No entanto, a articulação do Grupo G-20 pelo Brasil e Índia para a reunião da OMC em Cancún, no México, como parte da “Rodada Doha” de negociações, em confrontação com EUA e União Européia, expressa a necessidade de concessões por parte dos países ricos aos países em desenvolvimento para que se possa falar, nos termos de Keohane, de que “os Estados tem interesses complementares, o que faz com que *certas formas de cooperação sejam potencialmente benéficas*” [grifo meu] (1988:303).

A reciprocidade das trocas internacionais é discutível na origem de qualquer debate, dado o grau de predomínio das empresas dos países centrais no intercâmbio internacional. Qualitativa e quantitativamente, o comércio não é recíproco. Grande parte do comércio internacional é feito entre as empresas multinacionais, nas quais a maioria absoluta tem nacionalidade dentre os países ricos. Setores como agricultura, nos quais países em desenvolvimento – como o Brasil – têm vantagem competitiva encontram acesso dificultado aos mercados das nações desenvolvidas. E é esse o debate que se trava na OMC, na atual “Rodada Doha”.

Contudo, a idéia de reciprocidade como conceito pode conter, além do debate global sobre os termos de comércio em que se destaca o ativismo das ONG's, **o princípio de direito da igualdade**. O que difere do “liberalismo com eqüidade”, elaborado por Jonh Rawls (citado por Keohane), que defende **o princípio da diferença**, isto é, “*que as desigualdades econômicas e sociais devem se redistribuir de modo que (...) os maiores benefícios sejam para aqueles em maior desvantagem*” [grifos meus] (1988:309-310). O que tem prevalecido, até então na OMC, é o utilitarismo e não a argumentação em favor dos direitos, embora no caso da possibilidade de quebra de patentes pelos países pobres com

epidemias, decidiu-se com o direito. Significa isso um passo nesta direção ou apenas se contrariou os interesses da poderosa indústria farmacêutica norte-americana por se tratar da sensível questão dos doentes aidéticos, especialmente os da África?

Apenas o prosseguimento das negociações responderá a esta questão. É crível, no entanto, tendo em vista os desdobramentos do processo de internacionalização do capital pós-1989, que o utilitarismo continuará sendo o conceito predominante e que o realismo egoísta deva prevalecer.

Keohane toca neste ponto dizendo que seu livro se baseia no pressuposto realista que sustenta que os Estados são atores egoístas e racionais. Segundo este autor, “o realismo provê um bom ponto de partida para a análise da cooperação e da discórdia, já que sua severa estrutura lógica e suas suposições pessimistas acerca da conduta individual e estatal servem como freios para o pensamento ingênuo” (1988:303-304).

Sob este ponto de vista, El Salvador e Estados Unidos dependem da cooperação de instituições como a OMC para lograr seus interesses comerciais recíprocos. Não haveria outra forma a não ser este foro internacional entre “iguais”, inobstante os enormes recursos financeiros e humanos que os EUA têm para defender seus interesses em Genebra (sede da OMC). Recursos absolutamente incomparáveis aos dos países pobres, como El Salvador.

A constituição e o desenvolvimento da União Européia também servem para questionar este argumento. Embora a integração tenha servido aos interesses das corporações das principais economias européias, abrindo-lhes mercados, houve a preocupação dos países centrais em melhorar as economias de países periféricos na Europa como Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia e mais recentemente as economias do leste (embora a liberação de 40 bilhões de dólares para a adesão destes últimos tenha sido considerada insuficiente pelos mesmos).

Países como Portugal e Espanha entraram no mundo desenvolvido com aporte de muitos recursos para infra-estrutura a fundo perdido da União Européia, tornando-se mercados atraentes para investidores externos da própria Europa. Se foi possível para Alemanha, França e Inglaterra injetarem grandes somas de

recursos em seus vizinhos, o que impede de se pensar em uma solução similar em termos globais?

Poderia-se vir com o contra-argumento de que a Europa, traumatizada com duas guerras, resolveu “pacificar-se”, melhorando significativamente o nível de vida das economias periféricas do próprio continente, embora ainda haja uma grande diferença entre Grécia e Suécia.

Todavia, os Estados Unidos, potência dominante com sérios problemas relativos ao terrorismo, não poderiam pensar em algo parecido para muitas regiões do planeta? Os mesmos EUA, na negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) não poderiam ter uma postura semelhante à de Alemanha e França na União Européia e subsidiar o desenvolvimento das regiões mais pobres com vistas à equidade, mas também ao fortalecimento dos mercados do continente (beneficiando também às empresas dos EUA), combate às condições que fazem prosperar o narcotráfico e redução substancial da miséria?

Sabe-se que esta não é uma opção de implementação simples e não depende apenas de vontade política, dada a enorme complexidade dos interesses envolvidos. Seria, entretanto, passo importante em direção à equidade, que instituições com base apenas no utilitarismo mecanicista das vantagens comparativas não poderão prover.

De fato, como argumenta Keohane, os regimes descentralizam a autoridade, Brasil e EUA podem peticionar perante a OMC com respaldo em igualdade jurídica formal, o que, mesmo tendo em vista as ressalvas feitas anteriormente, cria a possibilidade real de parâmetros de conduta para os Estados e dificulta a proteção às suas empresas da competição internacional. Situação que traz perdas e ganhos para os países individualmente.

Há que se lembrar, porém, que importantes instrumentos protecionistas como o direito anti-dumping, permanecem controlados no âmbito do estado nacional. Não se pretende neste trabalho, aprofundar o estudo da *internacionalização econômica versus nacionalismo econômico*, as vantagens e desvantagens de cada um. O que se quer é, a partir da constatação realista do cenário internacionalizado da economia – apesar disto não significar que não

existam ou não sejam desejáveis estratégias nacionais – verificar, no caso específico das considerações de Keohane e das críticas aqui feitas, a interação entre instituição internacional, no caso a OMC, e as relações comerciais entre Brasil e EUA na siderurgia, buscando entender se a OMC mudou estas relações e em que grau isto ocorreu.

2.4 AS RAZÕES PARA UMA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DENTRO DO CONCEITO DE “POLÍTICA DE COMÉRCIO ESTRATÉGICA”

2.4.1 Uma Interpretação Comparada Das Perspectivas Neoliberal e Intervencionista Interdependente

Como já foi explicitado neste texto, a idéia de interdependência econômica é uma idéia liberal tanto em sua concepção econômica quanto política. Economicamente significa minorar custos de produção, aumentando a eficiência alocativa dos recursos; politicamente significa dependência econômica mútua com vistas a laços mais duradouros, que garantam a paz entre as nações.

Muitos estudiosos criticam esta concepção de economia política internacional. O autor alemão Friedrich List, por exemplo, em seu *Sistema Nacional de Política Econômica*, ainda no século 19, conforme mencionado por Gilpin, “argüia que as teorias de livre comércio dos economistas clássicos ingleses eram a economia política dos fortes, que não existia uma ‘natural’ divisão internacional do trabalho baseada na lei das vantagens comparativas e que a divisão do trabalho era meramente uma situação histórica resultado, a priori, dos usos do poder econômico e político” (GILPIN [LIST] 2002:204).

Immanuel Wallerstein (também citado por Gilpin) com sua *Teoria do Moderno Sistema Mundial* o define como “uma unidade com uma única divisão de trabalho e múltiplos sistemas culturais” (GILPIN [WALLERSTEIN] 2002:390). A idéia, portanto, não é exatamente interdependência e o sentido valorativamente

positivo empregado a ela e, sim, dependência em sentido valorativamente negativo, como estratificação de relações econômicas desiguais.

Apesar das diferentes interpretações do significado de interdependência e das válidas críticas a uma visão pouco sensata e doutrinadora de globalização como equacionadora dos problemas do mundo, a realidade da economia mundial das últimas três décadas apresenta uma economia muito mais integrada. A partir disso e dos argumentos expostos nos próximos parágrafos tem-se a intenção de *avaliar a inserção internacional do Brasil em setor específico, de acordo com uma concepção de política de comércio estratégica.*

Nos últimos parágrafos relacionados aos argumentos de Rosecrance vemos coincidir a interpretação da necessidade de internacionalização empresarial deste autor com a de Gilpin. A diferença reside na atuação do Estado no processo. Enquanto o primeiro enfatiza os interesses empresariais na internacionalização, sem imprimir ao Estado papel preponderante; o último destaca a ação estatal como decisiva para o sucesso da internacionalização das empresas garantindo, por meio dos vários instrumentos de que dispõe, vantagens que lhes assegurem posições no mercado mundial.

O desenvolvimento econômico-social, nas últimas três décadas, em razão do movimento de internacionalização do capital industrial e financeiro tornou-se muito dependente das receitas que cada país consegue em moeda forte. Entendida aqui como uma moeda internacionalmente aceita como moeda de reserva, plenamente conversível em qualquer outra, papel desempenhado pelo dólar norte-americano na economia internacional.

Ter altas receitas em dólar e acumular reservas nesta moeda ganhou importância estratégica por ser o dinheiro dos Estados Unidos o meio de pagamento de dívidas no mercado financeiro internacional, de importações, de royalties e de remessas de lucros de empresas multinacionais. O vertiginoso progresso tecnológico dos últimos decênios também tornou não mais possível o desenvolvimento econômico dentro de uma concepção de economia fechada às importações de bens de consumo, bens de capital e tecnologia.

Uma política de comércio estratégica significa defender o interesse nacional dentro do contexto de uma economia industrial mundial relativamente aberta. Embora não seja absolutamente aberta, porque os Estados dispõem de meios para restringir importações, conforme suas necessidades, e as mudanças promovidas pela instituição da OMC pouco alterarem essa realidade.

A observação de como funciona o comércio entre os países traz os argumentos necessários à defesa desta abordagem. Os atores mais importantes do comércio internacional – EUA, Canadá, União Européia, Japão e leste asiático, incluindo a China – têm políticas específicas destinadas a assegurar rendas em setores específicos, seja por meio de exportações ou investimento estrangeiro direto ou pela combinação de ambos.

A solvência de um país em desenvolvimento em moeda forte, portanto, é fator imprescindível para o desenvolvimento econômico-social e a observação da experiência internacional, especialmente a experiência de países em desenvolvimento da Ásia como Taiwan, Coréia do Sul, Malásia, Cingapura ou Tailândia, com economias francamente direcionadas às exportações, mostra uma grande articulação entre os governos e as empresas e vários tipos de intervenção estatal para o sucesso das exportações.

A adoção de uma política de comércio estratégica visa garantir a segurança econômica do país com receitas em moeda estrangeira forte. A presença no exterior, com a formação de multinacionais próprias, tem o intuito de garantir acesso àquele mercado, livre, portanto, de barreiras que possam ser erguidas contra as importações.

A experiência brasileira com seu setor de siderurgia na década de 1990 e sua penetração no mercado dos EUA dá mais argumentos às posições de Gilpin de uma “política de comércio estratégica”. O Estado Brasileiro desfez-se da propriedade das empresas siderúrgicas, que foi sucedida por uma grande modernização que as tornou mais competitivas, o que, no entanto, não se traduziu em ganhos de fatias expressivas do mercado norte-americano, embora o produto nacional apresente vantagens de preço e qualidade equivalentes à dos produtos feitos nos outros principais produtores.

A abordagem adotada pelo Brasil no período foi semelhante à descrita por Rosecrance, conforme atestada em entrevista por Rudolf Büeller, diretor-técnico do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS): “a política para o setor foi não ter política”. Ainda que a privatização, no caso deste setor, tivesse melhorado a saúde financeira e a gestão das companhias inclusive com novas aquisições realizadas pelos grupos Gerdau e CSN, isto não se traduziu em posições mais significativas no exterior, especificamente com os EUA.

A abordagem de Rosecrance, portanto, não capta fatores importantes fora da dinâmica do preço, que são determinantes para o sucesso da internacionalização empresarial, o que, deixado ao sabor do mercado – dado que os principais atores políticos do mundo interferem no campo econômico de diferentes formas – não resulta no contrapeso necessário para prevalecer em alguns setores tendo em vista que, obrigatoriamente (e por diversos fatores) haverá muitos deles em que os concorrentes estrangeiros serão mais bem sucedidos, seja em mercados no exterior ou no mercado interno.

A entrada do Brasil no mundo interdependente, com a abertura de sua economia às importações e às reformas liberais, não se traduziu em políticas específicas setoriais (conceito de Gilpin) para os setores em que possui “vantagens naturais”. Situação que, dependendo do enfoque, poderia se chamar de política industrial, mas que, no contexto do mundo interdependente, com foco nas exportações e conquista de posições no mercado externo. Setores, por exemplo, em que o Brasil possui claras vantagens como papel e celulose, calçados, mineração, tecnologia bancária e siderurgia (para citar apenas alguns), não contaram com políticas voltadas para a obtenção de mercado em outros países.

O processo envolvendo a siderurgia brasileira e suas relações com os EUA, de 1990 em diante, será analisado neste trabalho exatamente de acordo com o conceito de “política de comércio estratégica”, desenvolvido por Gilpin. Desse modo, o próximo capítulo trará o histórico do contencioso comercial na siderurgia entre os dois países e das negociações internacionais, a partir do

ingresso do Brasil como “observador” na OCDE, além de informações sobre a articulação do governo e do setor privado brasileiros nos Estados Unidos.

3 AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS NA SIDERURGIA A PARTIR DE 1990

3.1 BREVE HISTÓRICO DO COMÉRCIO SIDERÚRGICO BRASIL- ESTADOS UNIDOS E AS NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

A industrialização brasileira iniciada na década de 1930 demandava grandes volumes de aço que, no entanto, eram importados, em sua maioria. Apenas a Companhia Belgo-Mineira de capital privado nacional e estrangeiro operava em escala de grande empresa, contudo não produzia todos os tipos de aços necessários. A cobertura cambial, na época, para as importações siderúrgicas necessárias ao desenvolvimento do país era escassa e as receitas de exportação estavam comprimidas por uma conjuntura internacional adversa.

O início da grande siderurgia no Brasil, que se deu com Getúlio Vargas e a troca do apoio aos aliados na Segunda Guerra Mundial pelo empréstimo para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, no ano de 1946, insere-se neste contexto de necessidade de eliminação ou redução da dependência dos produtos siderúrgicos importados.

Até o início dos anos de 1960, o governo federal estabeleceu duas outras plantas – a Usiminas (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais) e a Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista) – para a produção dos aços planos, enquanto que para a produção de aços não-planos, o investimento era feito pelo setor privado, de capital majoritariamente nacional, dentro do paradigma de economia política da época que era o de “substituição de importações”⁶.

⁶ Sobre a tese de “substituição de importações”, Ricardo Bielschowsky afirma que, “como processo específico da industrialização latino-americana, consiste principalmente na idéia de que o processo é o resultado de uma interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importação, resultantes da expansão industrial, que, em seu turno, advêm do próprio desequilíbrio”. Maiores informações ver, do autor, *Pensamento Econômico Brasileiro – O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

Conforme descrevem os economistas Mário M. C. Mesquita e Leane C. Naidim no trabalho *Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional e Privatização: O Caso da Siderurgia Brasileira*,

Ao final dos anos 60, depois de duas décadas de substituição de importações, as importações siderúrgicas situavam-se em torno de 10% do consumo aparente (soma da produção voltada ao mercado interno e exportações), enquanto as exportações permaneciam pouco significativas. A partir de 1968 a economia voltou a crescer de forma acelerada, e eventualmente a demanda por produtos siderúrgicos passou a superar, de forma importante, a capacidade produtiva doméstica, renovando assim a demanda por importações. Em 1975, por exemplo, as importações corresponderam a 31,9% da produção doméstica, frente a apenas 10,4%, em 1968. Este *boom* de importações, aliado à restrição de divisas, desencadeadas pelo primeiro choque do petróleo, fez com que a siderurgia fosse um dos principais setores selecionados para investimentos pesados pelo II PND (2º Plano Nacional de Desenvolvimento), o qual tencionava completar o processo de substituição de importações em diversos ramos industriais, prevendo também programas voltados para a geração de divisas. (1992:3)

Os Relatórios de Acompanhamento do Mercado de Aço, de 1976 e 1977, ainda de acordo com o trabalho citado acima,

cujas projeções orientaram os investimentos no setor até meados da década de 80 previam um crescimento do consumo aparente de 42,5% até 1980 e de mais de 150% até 1985. A produção deveria ser expandida paralelamente, gerando adicionalmente um excedente de 10 a 20% destinado às exportações, necessário para financiar importações de carvão metalúrgico, preservando, assim, a balança comercial do setor. A estagnação da economia brasileira na década de 80 fez, contudo, com que a maturação dos projetos previstos pelo 1º Plano Siderúrgico a partir de 1983/84 gerasse um grande excesso de capacidade produtiva...as previsões para o consumo aparente foram frustradas em mais de 50%. Era preciso encontrar um mercado para essa nova capacidade instalada, daí a grande expansão das exportações brasileiras (...) não seria possível conviver com uma ociosidade significativa e, portanto, tornou-se fundamental conquistar espaço crescente no mercado internacional. (1992:3-4)

O Brasil, portanto, tornou-se um exportador significativo no início dos anos 1980, pois a necessidade de exportar para ocupar capacidade produtiva era premente. Problema antigo da indústria siderúrgica mundial, no entanto, sempre foi o excesso de capacidade produtiva. Por tratar-se de indústria presente em muitos países – mesmo nos chamados subdesenvolvidos – o livre comércio, regido pelas vantagens comparativas, provocaria migração de atividades produtivas em direção a países de industrialização recente, que poderiam realizar todo o processo produtivo com custos menores. Embora fatores políticos,

principalmente o uso de medidas protecionistas, não permitissem que tal migração pudesse ocorrer em maior grau, a participação relativa destes países aumentou consideravelmente.

Neste caso, nos países denominados NIC's (*Newly Industrialized Countries*), instalaram-se significativos parques siderúrgicos. Mesquita e Naidim mencionam que, de 6,6% da produção mundial, a siderurgia nestes países passa a ser de 27,1% em 1990:

Estes visavam, inicialmente, suprir os mercados internos, cuja demanda crescia aceleradamente, como parece ser típico nas fases iniciais da industrialização. Contudo, alguns desses países, como os NIC asiáticos, atingiram rapidamente uma estrutura produtiva própria de economias maduras, com um peso crescente de setores industriais pouco aço-intensivos; enquanto que outros, como os países da América Latina atingidos pela crise da dívida, viram-se com uma significativa ociosidade potencial em suas indústrias. O 'amadurecimento precoce' da estrutura industrial dos NIC's asiáticos e a crise da dívida contribuíram, portanto, para o crescimento das tentativas de penetração no mercado mundial, especialmente nos Estados Unidos, gerando, em contrapartida, a reação da indústria local, a qual demandou, e obteve, a adoção de medidas protecionistas pelo governo, que passaram então a afetar também os países em desenvolvimento. (1992:9-10)

As restrições não-tarifárias (que são a maneira mais usada para se barrar importações) se institucionalizaram na siderurgia a partir de 1968, quando um surto de importações levou o governo dos EUA a estabelecer acordos de restrição "voluntária" às exportações originárias do Japão e da Comunidade Econômica Européia para o seu mercado.

Na década de 1970, o principal instrumento protecionista no mercado norte-americano foi o *Trigger Price Mechanism* (TPM), que abrangia todos os produtos de aço, e para os quais foram fixados "preços justos" de importação, baseados nos custos das empresas japonesas, os menores do mundo na época.

No momento em que o Brasil se tornou exportador de grande porte, o TPM revelou-se ineficiente como instrumento de proteção dos produtores norte-americanos, o que motivou uma onda de processos anti-dumping e direitos compensatórios contra exportadores de vários países. Em decorrência disso, em 1982, os EUA assinaram acordo de restrição de importações com os países da Comunidade Econômica Européia e, em 1984, com o Brasil.

No caso brasileiro, foi negociado, então, com os norte-americanos, o primeiro *Voluntary Restraint Agreement* ou “Acordo de Restrição Voluntária” (VRA-I). Dentre suas características, a validade de cinco anos e o fato de que, apesar de ter experimentado vigoroso crescimento de suas exportações no período 1981/83, o Brasil era um “*new entrant*” no mercado siderúrgico norte-americano. Nos anos seguintes, isto é, entre 1984 e 1985, entraram em operação, respectivamente, as usinas Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e Açominas, cuja produção seria quase totalmente de semi-acabados. A posição negociadora brasileira, à época, logrou conseguir uma cota global reduzida em troca de uma cota generosa de semi-acabados.

A assinatura de “acordos” mostrou-se vantajosa para países como o Brasil, fortemente prejudicados pelos processos anti-dumping e de direitos compensatórios. As cotas do VRA-I garantiam a apropriação de parcelas do mercado norte-americano e das rendas referentes.

Assim, o I Acordo Bilateral de Comércio Siderúrgico com os Estados Unidos, em 1984, concentrado nos produtos semi-acabados, iniciou tendência que se perenizaria: o Brasil exportaria aos EUA, predominantemente, produtos menos elaborados. Nesse sentido, os semi-acabados, de 47,6% passaram a 71,3% das exportações totais de aço aos EUA.

Cinco anos depois, o Brasil e os Estados Unidos renovaram o VRA, agora como VRA-II, onde a cota brasileira se ampliou significativamente, passando de 0,8% no VRA-I para 1,8%, no VRA-II. Os negociadores brasileiros conseguiram deixar explícita a discriminação sofrida pelo Brasil, exportador de grande porte, por ser um “*new entrant*” no mercado, cuja cota era definida pela performance passada. Para o Brasil, isto significava a impossibilidade de ter uma cota mais substancial porque, anteriormente, não exportava ao mercado norte-americano.

Vale ressaltar também que este ganho conseguido pelo país se deveu, em grande parte, ao desinteresse de japoneses e europeus, que focaram seus esforços em produção e exportações de aços mais especializados, portanto, com maior valor agregado. O Brasil, em troca da renovação do VRA pelos EUA, formalizou um “Consenso Internacional” com os mesmos visando colaboração

para a assinatura de um acordo multilateral sobre o comércio de aço, o *Multilateral Steel Agreement* (MSA).

Todos os países que exportavam aos EUA, em 1989, e que renovaram seus VRA's, tiveram que assinar este compromisso. O consenso visava liberalizar o mercado mundial de aço com eliminação de tarifas, barreiras não-tarifárias e proibição de qualquer tipo de subsídios.

A administração dos EUA – através de seus órgãos de defesa comercial como o ITC (*International Trade Commission*), o USTr (*United States Trade Representative*) e da divisão ITA (*International Trade Administration*) do Departamento de Comércio norte-americano (*Department of Commerce*) – tem barrado sistematicamente a entrada de produtos siderúrgicos importados com o intuito de preservar as posições de mercado (*market share*) da indústria local.

O relatório “Barreiras Externas às Exportações Brasileiras para Estados Unidos, Japão e União Européia” de 2001, explica que o pedido de abertura de uma investigação anti-dumping ou anti-subsídios deve ser feito ao Departamento de Comércio (*U. S. Commerce Department*) e à Comissão de Comércio Internacional (*U. S. International Trade Commission* – ITC):

Os pedidos devem ser encaminhados pela indústria doméstica que esteja se sentindo prejudicada por importações abaixo do valor justo – dumping – ou por importações subsidiadas. A Administração de Comércio Internacional do Departamento de Comércio (*International Trade Administration* – ITA) é encarregada de investigar a existência ou não de prática desleal, enquanto a ITC se encarrega de comprovar a existência ou ameaça de dano à indústria doméstica. Com a abertura das investigações, a ITC faz uma revisão inicial e chega-se a uma determinação preliminar que pode rejeitar o pedido e encerrar o caso, ou aceitá-lo e impor um direito preliminar. Um direito anti-dumping (ou compensatório) definitivo será instituído caso o parecer técnico comprove a prática de dumping (ou a existência de subsídios) e que tal prática (ou subsídio) esteja prejudicando ou ameace prejudicar a indústria doméstica, ou esteja impedindo o estabelecimento de uma indústria doméstica. (...) De acordo com a legislação norte-americana, os direitos anti-dumping e compensatório são aplicados retroativamente, isto é, sua incidência pode retroagir até seis meses antes da imposição da medida definitiva e três meses antes da imposição da medida provisória. Desse modo, a simples abertura de uma investigação já afeta consideravelmente as importações do produto sob investigação, dada à incerteza do montante que terá de ser efetivamente recolhido. Em muitos casos, os importadores suspendem a importação até que o resultado final seja conhecido. Considerando que uma investigação pode levar até doze meses, a perda do cliente pode ser fatal para o exportador. Note ainda que, mesmo no caso de imposição de medida definitiva, a incerteza ainda persiste, pois eventuais modificações no direito anti-dumping realizadas em revisões posteriores serão também aplicadas retroativamente, podendo retroagir por um período de até 18 meses. (2001:21-22)

Embora não tenha alterado a discricionariedade dos países no que tange à aplicação de medidas anti-dumping e anti-subsídios, a “Rodada Uruguai” produziu algumas mudanças de cunho procedimental. Explica o relatório citado no parágrafo anterior que:

Até a inclusão da Rodada Uruguai, as medidas impostas pelos Estados Unidos não tinham limite temporal para sua aplicação. Direitos anti-dumping e compensatórios vinham sendo aplicados por períodos superiores a dez anos. Um dos avanços promovidos pela Rodada Uruguai foi a inclusão, no acordo anti-dumping da OMC, da *sunset clause*. A partir de então, os direitos anti-dumping têm validade por prazo máximo de cinco anos, a menos que sejam revistos e se determine que com a revogação da medida anti-dumping ou compensatória a prática de dumping ou concessão de subsídios continuará ou retornará. (2001:22)

A “Rodada Uruguai” de negociações do GATT trouxe essa limitação ao poder nacional, no que diz respeito aos prazos para aplicação de direitos anti-dumping e compensatório. O texto final, conforme explica a teorização institucionalista de Keohane, “estabeleceu legítimos parâmetros de conduta para os Estados” (1986:303), porém de forma ainda bastante limitada, pois não impediu com esta medida a implementação de medidas protecionistas por parte dos EUA e de outros Estados.

A “cooperação” (um dos pressupostos teóricos de Keohane ao defender o institucionalismo) não pode se efetivar sem regras de validade internacional, que a garanta. Um exemplo desta problemática é citado pelo próprio Relatório de Barreiras Externas:

os exportadores e o governo brasileiro têm reclamado da demora dos processos de revisão e do uso indiscriminado e arbitrário da *melhor informação disponível*. Numa investigação dessa natureza, como forma de evitar a não-cooperação por parte das firmas e países submetidos a ela, a ITA pode basear sua decisão na melhor informação disponível. Os exportadores e o governo brasileiros têm reclamado contra a ITA porque esta, com frequência, desconsidera as informações que lhe são passadas pelo Brasil, baseando suas decisões nas informações fornecidas pelas firmas norte-americanas, sob alegação de que são as melhores informações disponíveis. [grifos originais] (2001:23)

Keohane argumenta que “as instituições internacionais ajudam a concretizar os interesses comuns na política mundial”. O professor norte-americano adverte, porém, que o pressuposto é o realismo “que sustenta que os

Estados são atores egoístas e racionais”, não sendo cabíveis análises que tenham como pressuposto o cosmopolitismo, o “bem-estar mundial” ou os “interesses mundiais”. Segundo Keohane, “as instituições são necessárias, inclusive com estas premissas restritivas, para alcançar os propósitos estatais” (1986:303). Os órgãos de defesa comercial dos EUA, no entanto, têm ampla margem de arbítrio, conforme demonstraram os parágrafos anteriores, sendo que os acordos da OMC pouco alteraram esse quadro.

Na avaliação da indústria brasileira, dentre as várias possibilidades para exercício do protecionismo siderúrgico norte-americano, aplicados por estes órgãos, um dos mecanismos de defesa comercial dos EUA que prejudica especialmente o Brasil é o chamado “cumulation” ou acumulação. Este recurso permite à autoridade administrativa de comércio dos EUA juntar os percentuais de participação de mercado dos diversos países que exportam ao mercado norte-americano como Japão, Rússia, União Européia e Brasil.

Com percentuais de participação de mercado bem inferior aos demais, algo entre 1% e 1,5% contra 4%, 5% ou mais, a indústria brasileira não ocupa, em sua avaliação, um espaço que se poderia considerar problemático para a indústria dos EUA. No entanto, o Brasil é “arrastado” para uma somatória com os percentuais dos outros países com participação bem maior, atingindo um alto percentual de “penetração de importações” no mercado norte-americano, justificando a adoção de medidas protecionistas⁷.

O setor privado brasileiro também aponta que, após as privatizações ocorridas na siderurgia mundial, o argumento para a abertura de novos processos contra os produtos importados por parte dos EUA passou a ser de que as siderúrgicas privatizadas “carregam” subsídios ainda do tempo em que eram estatais. Ou seja, de que os novos controladores não pagaram pela empresa o que o Estado investiu, tendo sido, portanto “subsidiados”, o que poderia ter efeitos por dez ou quinze anos.

⁷ Dados fornecidos por Rudolf Bühler e Murilo Furtado, em entrevista concedida na sede do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), em julho de 2003.

Justificativa contestada pelo IBS (Instituto Brasileiro de Siderurgia) que alega ser este o preço de mercado, da época, pago em leilão. O que, necessariamente, não é o mesmo *quantum* que o Estado investiu.

Esta breve síntese mostra um histórico envolvendo os Estados Unidos e os países que exportam aço ao seu mercado. A posição brasileira nas disputas comerciais, segundo o IBS, tem sido de se utilizar amplamente das possibilidades de defesa de posições de mercado nos EUA com os novos instrumentos jurídicos disponíveis.

Importante, além do histórico das disputas comerciais, é a compreensão do *lobby* feito para a promoção do interesse brasileiro nos EUA. Os atores envolvidos na questão – o governo, no que tange a negociações através de sua diplomacia; o setor privado, por meio de sua associação representativa, o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) – tomaram uma série de iniciativas com o intuito de se articularem dentro dos Estados Unidos.

Segundo o IBS ⁸, a siderurgia brasileira é membro do AIIS (*American Institute for International Steel*) que é a associação dos importadores de aço norte-americanos. Além disso, existem também contatos estabelecidos com o CITAC (*Consuming Industry Trade Action Coalition*), uma associação de consumidores industriais dos Estados Unidos que se mobilizou ativamente após a adoção de salvaguardas, em março de 2002, por Washington. Embora tivesse histórico de pouca eficácia em suas ações, o CITAC constitui-se, na avaliação dos técnicos do IBS, um interlocutor importante para os interesses da siderurgia brasileira nos EUA.

Nestas circunstâncias, têm sido interpretadas como relevantes, também, as aproximações realizadas, por exemplo, com os exportadores norte-americanos de carvão (o Brasil importa cem por cento do carvão metalúrgico que utiliza e o maior fornecedor individual são os EUA). Há, portanto, uma aliança devido aos interesses mútuos, mas que esbarra no fato da siderurgia norte-americana ser um cliente muito mais importante dos produtores de carvão daquele país.

⁸ Informações coletadas a partir de entrevista dos diretores-técnicos do IBS, Rudolf Bühler e Murilo Furtado, em 2003.

Há, ainda, o apoio dos setores ligados ao transporte – portos e transportes marítimo e ferroviário – principalmente da região do Golfo do México, por onde entra a maior parte das exportações brasileiras. Desse modo, os importadores, os consumidores e os transportadores, em maior ou menor grau, têm sido aliados da indústria brasileira.

O governo brasileiro tem se esforçado, por outro lado, para mobilizar os setores produtivos nacionais, dentre eles a indústria automobilística, e as multinacionais norte-americanas aqui instaladas, em relação às medidas de salvaguarda ⁹ que os Estados Unidos impuseram contra o setor siderúrgico do resto do mundo, em março de 2002. Porém, com uma mobilização por parte dos atores privados bastante fraca, a estratégia não gerou os efeitos esperados, segundo avaliação do IBS. A exceção foi a *Amcham* (Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos) que, através de suas seções do Rio de Janeiro e São Paulo, fez um esforço maior de não-discriminação no sentido de apoiar os interesses brasileiros e oferecer um tratamento mais favorável na questão das salvaguardas.

Na avaliação da indústria brasileira, tais associações precisam ser olhadas num contexto de longo prazo, por se tratar de regras novas de comércio e uma nova estrutura legal. De um modo geral, elas ajudam, mas não são decisivas no processo. Em todo caso, por constituírem associações de atores econômicos norte-americanos com voz ativa no cenário político local, a convergência de interesses com a siderurgia brasileira faz com que exista trabalho conjunto contra barreiras protecionistas.

Por sua vez, a diplomacia brasileira também criou uma organização para defender os interesses nacionais: o BIC (*Brazilian Information Center*). Regido pela legislação norte-americana, o BIC – que não é ligado formalmente à embaixada, embora possua ações com apoio do corpo diplomático – é mantido com a contribuição dos setores exportadores brasileiros (siderurgia, Embraer, escritórios de advocacia e interesses econômicos nacionais em geral) com o

⁹ A imposição de “salvaguarda” por um país ocorre quando este argumenta que um súbito aumento nas importações ameaça a sua própria indústria.

objetivo de divulgar e defender os interesses do país que, no entender da siderurgia brasileira, não eram suficientemente reconhecidos pelos legisladores de lá.

Nas palavras de Rudolf Bühler, diretor-técnico do IBS: “Nos EUA, o Congresso tem papel nas questões de comércio que, no Brasil, não temos nem sombra. Tem-se feito um trabalho grande junto a esses assessores, principalmente no Senado”¹⁰.

Flavia Sekles, do *Brazilian Information Center*, menciona, por exemplo, que a entidade de *lobby* brasileiro (BIC) tem quatro anos de existência, com “papel na promoção comercial do Brasil ainda limitado, mas com forte potencial de crescimento”¹¹. Em função disso, assinou, em 2003, convênio de cooperação com a APEX Brasil – Agência de Promoção de Exportações do Brasil – e tem buscado se aproximar dos sindicatos, pois, segundo Sekles, a razão de ser do BIC “é a promoção institucional do Brasil e, portanto, o *bulk* (a maioria) de nossos projetos não são de caráter comercial”¹².

Por sua vez, ao ser questionada sobre *que* atividades desenvolvem mencionou: “comercial: estudos de mercado, participação de empresas em feiras, contatos com compradores e organização de missão de empresas americanas para o Brasil; institucional: *Brazil on the Hill*, *Brazil News*, *Contact Brazil*, Grupo de trabalho executivo, Grupo Brasil-EUA”¹³. De acordo com Flávia Sekles, tem sido o Instituto Brasileiro de Siderurgia um dos mantenedores da instituição desde a fundação e ao ser indagada sobre os resultados do BIC para a promoção dos produtos brasileiros, em geral, e do aço, especificamente, argumentou que:

A vantagem do BIC é estarmos no mercado americano. Fazemos um contato personalizado e de LONGO PRAZO [destaque da própria entrevistada] com os compradores que atendemos. Não fazemos promoção comercial do aço.

¹⁰ Entrevista concedida em julho de 2003.

¹¹ Informações enviadas por Flávia Sekles, diretamente do *Brazilian Information Center* (BIC), sediado em Washington, nos Estados Unidos.

¹² *Idem*

¹³ *Idem, Ibidem*

No plano das alianças e apoios governamentais que o BIC estabelece nos Estados Unidos, a relação com a embaixada brasileira pode ser qualificada como “muito estreita”, sendo o embaixador brasileiro em Washington o presidente do Conselho Diretor do BIC: “Trabalhamos sempre em coordenação”. Entretanto, admitiu que as possibilidades de abertura de mercado para a siderurgia a partir de ações do BIC são nulas, já que esta entidade, segundo suas palavras “apenas desenvolve relacionamentos relevantes para o IBS no Congresso Americano, a fim de melhorar o nível de informação sobre a siderurgia brasileira nos EUA”¹⁴.

Relacionado entre os trabalhos para promoção institucional feitos pelo BIC está o “Grupo Brasil”, que reúne, pelas informações de Sekles, “cerca de sessenta empresas de capital nacional nos EUA e tem maior potencial para ser uma organização de *lobby* do que o BIC. Portanto, todos estes esforços, inclusive o BIC, ainda são incipientes. O que falta, por parte das empresas é maior comprometimento financeiro com o lobby. O ‘Grupo Brasil’ serve como expansão da base de associados do BIC”.

Importante ressaltar que, cada membro do “Grupo Brasil” paga 100 dólares por ano para ingressar na organização, cujo funcionamento tem sido mantido pelo próprio BIC. A expectativa, segundo Flávia Sekles, é de que o Grupo possa contar com mais membros e recursos para poder realizar um trabalho independente do BIC. A diplomacia brasileira e o lobby do setor privado nos EUA tem trabalhado constantemente, tanto em âmbito multilateral quanto dentro do território norte-americano, por uma maior previsibilidade dos mecanismos de defesa comercial, questionando os critérios adotados.

O IBS e o governo atuam de forma conjunta, segundo as palavras de seu diretor-técnico, Rudolf Bühler. Enquanto o governo faz o trabalho de negociar o acesso a mercados e faz a defesa comercial do país, o setor privado subsidia o governo com informações e acompanha todas as negociações. A associação que representa a indústria brasileira do aço, nas palavras de seu diretor, considera que

¹⁴ SEKLES, F. Depoimento enviado por escrito em 2004.

“a nossa embaixada nos EUA sempre foi muito ativa, e nos últimos anos nos EUA com o embaixador Rubens Barbosa mais ainda. Eles criaram o BIC, tem o ‘Grupo Brasil’, de filiais de empresas brasileiras, estabelecido para identificar os interesses dessas empresas nos EUA, remover barreiras”¹⁵.

No final do ano de 1995, em consulta a órgãos públicos e entidades privadas relacionadas ao setor, o governo brasileiro detectou grande interesse na participação do país nas discussões da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), organismo multilateral que reúne os países desenvolvidos, acerca de vários temas.

O capítulo IV da obra “OCDE – uma visão brasileira”, intitulado “Da missão exploratória de 1991 à participação no diálogo com países não-membros selecionados” cita relatório das consultas do Ministério das Relações Exteriores com os seguintes atores públicos e privados: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Secretaria de Comércio Exterior do MICT (Ministério da Indústria, Comércio e Turismo), Secretaria de Política Industrial do MICT, Secretaria de Minas e Metalurgia do Ministério de Minas e Energia, Companhia Vale do Rio Doce, Instituto Brasileiro de Siderurgia, Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal¹⁶.

O país ingressa na OCDE como participante de determinados comitês em fevereiro de 1996, apesar de ter a confirmação pelo Congresso Nacional apenas em maio de 1998. Ainda em 1978, quando foi constituído o Comitê de Aço da OCDE, a participação significativa do Brasil no mercado siderúrgico internacional fez com que fosse convidado a participar dos trabalhos do Comitê. Por ter setor predominantemente estatal, o governo brasileiro preferiu não participar e manter apenas contatos informais. Missão Brasileira à OCDE, em 1991, inicia o trabalho brasileiro nesta organização, ainda que não especificamente no Comitê do Aço, pois com o processo de globalização, a OCDE se abre a “países não-membros selecionados”¹⁷, a partir de 1990.

¹⁵ Entrevista concedida em 2003.

¹⁶ A esse respeito, ver Denis Fortes de Souza Pinto, *OCDE – Uma visão brasileira*, p. 112.

¹⁷ *Idem, ibidem*

O Comitê do Aço da OCDE tem por objetivo declarado aumentar o diálogo multilateral, a transparência e o intercâmbio quanto às informações estatísticas e as políticas governamentais para o setor. Os países trocam informações e se comprometem a prestar esclarecimentos, quando demandados. Segundo o trabalho “OCDE – Uma Visão Brasileira”, a avaliação do BNDES e do IBS é a de que “a participação brasileira tem representado importante instrumento para melhor conhecimento das posições dos principais atores internacionais e das tendências do mercado siderúrgico mundial. Tem reforçado, ademais com vistas à preparação de documentação rotineiramente requerida pelo Comitê, a prática do levantamento de dados sobre o desempenho setorial, de grande utilidade para o acompanhamento da evolução do setor siderúrgico nacional”¹⁸.

Ainda segundo o mesmo texto:

Os participantes brasileiros nas reuniões do Comitê do Aço destacam que as obrigações de membro pleno do Comitê têm forçado ‘um maior auto-conhecimento do setor’. Os participantes brasileiros são unânimes em destacar a importância da preparação das reuniões e do *follow-up* das matérias discutidas, com vistas a assegurar a preparação de estratégia de atuação para as reuniões seguintes e de melhor aproveitamento das informações colhidas. Funcionários do IBS, como órgão representativo das principais empresas privadas do setor, destacaram que as reuniões do Comitê tem servido, inclusive para troca de impressões, com representantes de países importadores de produtos siderúrgicos brasileiros, sobre eventuais pendências bilaterais¹⁹.

Embora haja inegavelmente um caráter de coordenação no Comitê e aspectos positivos, como os supracitados, a existência de órgão específico da OCDE para tratar de um setor industrial como o da siderurgia, amplamente disseminado pelo mundo e com excesso de capacidade de produção – situação conjunturalmente revertida a partir de 2003 por causa do crescimento econômico da China – revela (o que se observa também para outras atividades, como a da agricultura, da qual o Brasil participa de Comitê como observador) que a liberdade de comércio apregoada pelo discurso liberalizante vale plenamente para as indústrias e setores em que a competitividade dos países industrializados é superior à dos demais.

¹⁸ *Idem*, p. 113

¹⁹ *Idem*, *Ibidem*

O livre comércio do setor farmacêutico ou de semicondutores não pode ser aplicado ao setor de aço, pois os EUA não resistiriam à competição de Brasil e China, por exemplo. É importante ressaltar esta dimensão da política internacional no que diz respeito ao comércio, pois quando se fala em “transparência” e “diálogo multilateral” há que se ter em mente que siderúrgicas estão falindo ou entrando em concordata nos Estados Unidos e do peso político dos mesmos.

Fábricas têxteis de propriedade de norte-americanos estão na iminência de fechar na América Central, com vistas a se deslocar para os custos ainda menores do trabalho chinês, com conseqüências sérias para as economias e sociedades desses países. Não há, contudo, por óbvios motivos, a mesma preocupação nas discussões econômicas multilaterais.

Mais recentemente, o processo de negociações multilaterais para redução de capacidade produtiva e eliminação de subsídios tem estado estritamente relacionado às elevadas importações de aço dos Estados Unidos e a normalmente desfavorável relação entre oferta e demanda, com excesso de oferta. Por iniciativa dos Estados Unidos estão sendo realizadas Reuniões de Alto Nível do Comitê de Aço da OCDE, segundo relatório do BNDES com o objetivo de reduzir a produção mundial de aço, para adaptá-la à demanda. As reuniões objetivam também “a análise de implantação de medidas rígidas para eliminação de subsídios governamentais ao setor”²⁰.

Germano de Paula, economista especialista em siderurgia, que elaborou trabalho sobre a siderurgia brasileira menciona que nestas reuniões, “A delegação norte-americana sustentou que era necessário romper o círculo vicioso, pelo qual o excesso de produção gerava pressões sobre o mercado dos Estados Unidos o que, por sua vez, acaba conduzindo à adoção de *trade remedies*, com os indesejáveis atritos comerciais que daí resultavam”²¹.

²⁰ *Relato Setorial do BNDES*, n.1, 2002, p. 13

²¹ DE PAULA, Germano Mendes. *Estudo de Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio. Cadeia: Siderurgia*. Campinas, 2002, p. 200

No mesmo relatório é destacada a posição da União Européia – semelhante à norte-americana no que tange à eliminação de capacidade excedente e o fim dos subsídios – a qual enfatiza ter crescido de 27 milhões em 1997 para 30 milhões de toneladas, em 2001, a importação de produtos siderúrgicos da UE, tornando o bloco o maior importador de aço do mundo (à frente dos EUA, com 26 milhões de toneladas/ano) com sua balança comercial do setor passando a ser deficitária ²². Situação entendida pelos demais países como ameaça de futuras medidas protecionistas.

Por sua vez, o relato setorial do BNDES destaca ainda que, “Na 1ª Reunião nos dias 17 e 18 de setembro de 2001 os representantes dos 40 países presentes ao encontro, responsáveis pela quase totalidade da produção mundial de aço, consensaram a existência de capacidade ineficiente em vários países, gerando desequilíbrios no mercado, estoques elevados e níveis críticos de preço”²³. A OCDE, à época, avaliou em 200 milhões de toneladas o excedente global. Em 2001, a produção mundial atingiu cerca de 822 milhões de toneladas.

Três meses depois, a 2ª Reunião de Alto Nível estipulou cortes de produção ineficiente de cerca de 100 milhões de toneladas até 2010, sendo de 61 a 65 milhões até 2002/2003, segundo o BNDES ²⁴. Pelo relatório, “a delegação brasileira chefiada pelo Embaixador Waldemar Carneiro Leão, Diretor-Geral do Departamento Econômico do Itamaraty, foi bem sucedida na argumentação com dados fundamentados de que a siderurgia brasileira encontra-se reestruturada, sendo uma das mais competitivas do mundo” ²⁵.

No ano seguinte, a 3ª. Reunião de Alto Nível, ocorrida entre os dias 07 e 08 de fevereiro de 2002, definia as quantidades a serem cortadas na produção. Esta medida foi tomada tendo em vista o *que* seria paralisado na capacidade de cada país ou região (neste caso, em relação à União Européia), tendo como balizamento a necessidade de se reestruturar a indústria e a eficiência produtiva.

²² Dados extraídos do Relatório “Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio”, 2002, p. 200.

²³ BNDES, *op. Cit.*, p. 13.

²⁴ *Idem*

²⁵ *Idem, Ibidem*

Assim, Japão e Estados Unidos entrariam com os maiores cortes, 28 milhões de toneladas e de 19 a 31 milhões de toneladas, respectivamente. Rússia e Ucrânia defendiam financiamentos para uma adesão com grandes cortes. A China propôs redução de apenas 6 milhões de toneladas até 2002, considerada pequena se comparada à sua produção total, a maior do mundo ²⁶.

O Brasil não aceita reduzir sua capacidade de produção siderúrgica, haja vista ter o reconhecimento mundial da competitividade de sua siderurgia. Segundo o relatório do BNDES: “o Brasil ainda fez menção à atual fase de avaliação de novos investimentos para a expansão de seu parque siderúrgico” (2002:13-14).

A 3ª Reunião de Alto Nível decidiu também pela criação de dois grupos de trabalho: *Capacity Working Group* e *Disciplines Study Group*. O primeiro, com representantes oficiais de governos, “deverá acompanhar as reduções de capacidade ineficiente e a continuidade do processo de reestruturação da indústria siderúrgica mundial, identificando ainda a oportunidade de novos cortes. Também deverá analisar os aspectos financeiros inerentes a esse processo, explorando as possibilidades de financiamentos especialmente para assistência a trabalhadores e comunidades afetadas” (2002:15).

O segundo grupo foi instrumentalizado para análise de subsídios na indústria siderúrgica de diversos países, podendo os representantes de cada um deles definir se a iniciativa privada participa ou não. Foi criado com a finalidade de “aprofundar a natureza e o escopo das intervenções governamentais no mercado de aço e os compromissos a serem assumidos pelos governos para limitar distorções, de acordo com as regras da OMC” (2002:15).

As negociações multilaterais para a redução da capacidade produtiva da siderurgia mundial estão praticamente abandonadas. A diminuição de capacidade que eventualmente ocorre está relacionada mais em função da realidade do mercado e da reestruturação produtiva do que de negociações no âmbito da OCDE. Dos dois grupos que foram criados – *Disciplines Study Group* e *Capacity Working Group* – este último foi desativado.

²⁶ *Relato Setorial do BNDES*, n. 1, 2002, p. 13-14

Uma vez por ano, ocorre uma reunião em que é relatado o panorama da siderurgia, quem reduziu capacidade e quanto, além dos acréscimos de produção, tratando-se, porém mais de uma ação de conhecimento do que de compromisso entre as partes. Um exemplo do tamanho do problema é a situação da Ucrânia que, de acordo com Bühler, admite seu excesso de capacidade, mas argumenta que cidades inteiras dependem das usinas e que não tem dinheiro para realocar as pessoas que estariam desempregadas, portanto, não podendo fazer nada ²⁷.

Desse modo, as discussões sobre subsídios tornaram, recentemente, a OCDE um ator importante nas negociações globais envolvendo o tema do aço. No momento em que os Estados Unidos impõem as salvaguardas contra o resto do mundo, em março de 2002, também houve a proposta de que se iniciassem, no âmbito da OCDE, discussões sobre a questão dos subsídios com o objetivo de se chegar a um acordo que fosse mais restritivo que o Código de Subsídios da OMC.

O assunto foi encaminhado à OCDE por ser o único fórum multilateral que possui um comitê específico para a questão do aço. Havia anteriormente um fórum de governos, pelo fato da questão dos subsídios envolver considerações sobre leis antitruste, mas há alguns anos este tem sido um tema tratado pela OMC. E como a OMC tem um acordo de subsídios e direitos compensatórios, isto fez com que, segundo Mendes de Paula, na 1ª Reunião do Comitê do Aço existisse “importante controvérsia” entre os debatedores a respeito de ser ou não o Comitê de Aço da OCDE o foro mais apropriado sobre a questão dos subsídios.

O mesmo autor destaca que a União Européia “defendeu um esforço para a definição de disciplinas específicas para o setor, no âmbito da OCDE, tendo em vista que vários países importantes, produtores e exportadores de produtos siderúrgicos, não são membros da OMC como a Rússia, Ucrânia e Taiwan” ²⁸.

As conclusões resultantes da 1ª Reunião do mesmo Comitê, segundo Mendes de Paula, foram então as seguintes: a) no mercado siderúrgico mundial

²⁷ Informações fornecidas por Rudolf Buhler e Murilo Furtado, em entrevista realizada na sede do IBS, em 2003.

²⁸ DE PAULA, Germano Mendes. *Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio. Cadeia: Siderurgia*. Campinas, 2002.

prevalecem práticas que distorcem mercados; b) existe a necessidade de comércio aberto de produtos siderúrgicos sendo que as forças de mercado deveriam ser fortalecidas na indústria; c) as medidas (restritivas) de comércio possuem um impacto significativo sobre o mercado siderúrgico global; d) subsídios são necessários para arcar com os custos sociais e ambientais decorrentes do fechamento permanente de plantas; e) não existe suficiente transparência de dados sobre o setor siderúrgico, bem como a qualidade e o timing de tais dados são inadequados ²⁹.

O mesmo autor destaca que:

Na 2ª Reunião, os governos dos países participantes mantiveram consultas com suas respectivas indústrias para: a) avaliar a viabilidade econômica de sua siderurgia num contexto de mercados abertos; b) identificar a resposta de suas empresas siderúrgicas à mudanças no cenário competitivo nos últimos anos e considerar ações adicionais a serem tomadas; c) identificar unidades produtivas economicamente inviáveis; d) identificar os principais instrumentos regulatórios relativos a aspectos econômicos e sociais que impedem (ou podem impedir) o fechamento ou redução de capacidade; e) considerar políticas que facilitem a redução ou o fechamento de unidades ineficientes por intermédio dos mecanismos de mercado ³⁰.

Os interesses da indústria do aço voltam-se, também, às negociações da Organização Mundial de Comércio. Na 4ª Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha, no Catar, entre os dias 9 e 13 de dezembro de 2001,

se firmou compromisso para que sejam celebradas negociações para aclarar tanto as disciplinas contidas no Acordo relativo à aplicação do artigo VI do GATT 1994 (atinentes às medidas anti-dumping) quanto àquelas relativas ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, levando-se em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. As negociações deveriam ser concluídas, no mais tardar, até 1º de janeiro de 2005. Apesar destes serem esforços iniciais, estas disposições significam uma evolução do pensamento mundial acerca do protecionismo ³¹.

²⁹ Dados extraídos do Relatório “Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio.

³⁰ *Idem*

³¹ ABREU LIMA, Rodrigo de Carvalho de.; ÁVILA, Flavia de. “O Protecionismo na Indústria Siderúrgica Norte-Americana”. In: BARRAL, Welber. (org.). *O Brasil e o Protecionismo*. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 207-208

A discussão sobre subsídios e excesso de capacidade na década de 1990, portanto, tinha como objetivo viabilizar a redução do excesso de capacidade na siderurgia mundial, principalmente nas “economias em transição” – Rússia, Ucrânia, China e Leste Europeu. Atores relevantes no comércio mundial de aço como Brasil, Rússia e Ucrânia, como mencionado anteriormente, participam embora não sejam membros da OCDE. A OMC não comporta as discussões setoriais pelo fato de muitos países não as aceitarem, preferindo tratar de regras multilaterais de caráter geral ³².

Essa característica de generalização faz com que não exista na Organização Mundial de Comércio negociação específica para aço, assim como não existe negociação para automóveis ou equipamentos eletrônicos e, sim, negociação de bens, em âmbito generalizado, havendo, no máximo, diferenciação entre bens agrícolas e bens industriais.

As disciplinas (que são as regras internacionalmente pactuadas) relativas à leis de defesa comercial são de especial interesse para o Brasil, haja vista a larga utilização, especialmente pelos EUA, destes instrumentos. Para que hajam critérios que garantam maior previsibilidade nas transações, notadamente nos processos movidos com acusações de dumping (venda com preço inferior ao de fabricação), o Brasil se articula em uma coalizão de países denominada *Friends of Fair Dumping* na qual sua atuação se destaca – juntamente com a do Japão – e que estão trabalhando, através de um esforço conjugado, para viabilizar mudanças nas regras de dumping. Posicionamento que encontra forte oposição dos EUA, embora não seja propriamente uma negociação de aço, mas de regras.

A estratégia brasileira de promoção comercial considera ainda que os órgãos de defesa comercial norte-americanos, embora tenham critérios técnicos e uma burocracia muito bem estruturada com independência formal para tomar suas decisões, estão diretamente ligados à Presidência dos Estados Unidos e ao Congresso do mesmo país e que podem ambos solicitar medidas de defesa do mercado interno, além das próprias empresas norte-americanas ³³.

³² Dados obtidos a partir de entrevista com Rudolf Büller e Murilo Furtado, 2003.

³³ *Idem, ibidem*

O grau de politização destes órgãos é exemplificado pela decisão da ITC (*International Trade Commission*) de absolver o Brasil e outros países da acusação de dumping e subsídios do aço laminado a frio, por causa da “explícita posição brasileira contra o adiamento das negociações para implementação da ALCA”. Para o Ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, a preocupação brasileira é discutir o “núcleo duro do protecionismo norte-americano”³⁴.

Mudança importante para as negociações de todo o comércio global foi o surgimento da Organização Mundial de Comércio. A OMC é o braço executivo do GATT, é a sua estrutura burocrática. De acordo com Vera Thorstensen, “o GATT morreu como órgão internacional, mas está vivo como sistema das regras do comércio internacional” (2001:41).

A partir da OMC o não cumprimento das decisões por parte dos países-membros dá o direito de retaliação comercial por parte do país que teve sua reclamação julgada procedente, após abertura de “painel”. Depois do advento da OMC, de alguns poucos países passou-se a ter mais de 40 membros da organização como aplicadores regulares de processo anti-dumping, sendo que o Brasil está entre os grande aplicadores, dado que, entre outros, leva a crer que a OMC, ao menos formalmente, deu mais efetividade às disposições do GATT³⁵.

Paralelamente à negociação global na OMC e na OCDE, o Brasil desenvolve esforços regionais como a priorização do Mercosul, as negociações da ALCA e com a União Européia, além da aproximação com países semi-desenvolvidos como Índia, África do Sul e China. Na avaliação do especialista em siderurgia Germano M. de Paula, tais negociações para acesso a mercados são fundamentais para a estratégia expansionista das empresas brasileiras, especialmente no que tange a ALCA.

Os representantes do Instituto Brasileiro de Siderurgia frisaram ainda que Estados Unidos e Canadá têm, entre si, acordo setorial para a siderurgia na Organização Mundial do Comércio: O *Acordo Zero por Zero*, iniciado em 2004 e

³⁴ ABREU LIMA, R.; ÁVILA, F. *Op.cit.*, p. 208

³⁵ Informações obtidas a partir de entrevista de Rudolf Büller e Murilo Furtado, 2003.

que envolve também Austrália, Japão e União Européia. Neste caso, qualquer país do mundo poderá acessar esses mercados com alíquota zero. Portanto, Canadá e EUA já têm alíquota zero antes da assinatura do acordo (caso se chegue a este acordo) que dará origem à ALCA.

A alíquota brasileira de importação é de 12%. O que limita, no entanto, a entrada nesses mercados são as regras de dumping, segundo a indústria brasileira. Além disso, mencionam o fato do aço estar sendo colocado pelo Brasil como produto “sensível” na negociação, o que significa ser de grande importância nestas tratativas.

Importante ressaltar que, na avaliação da indústria nacional, o comércio com o Mercosul já foi incrementado, embora haja alguns problemas relativos ao protecionismo. O Brasil produz todos os produtos relacionados a aço e a Argentina não. Uruguai e Paraguai fazem alguns produtos, têm siderúrgicas pequenas, com pouca escala de produção e sem competitividade.

Nos casos de produtos que não são produzidos nesses países as preferências tarifárias do Mercosul dão uma vantagem, que se traduz numa participação grande no mercado. Das importações de aço dos demais parceiros do Mercosul, mais de 60% são provenientes do Brasil. Estudo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior revela que, “o Brasil está entre os países que fazem uso de tarifas mais elevadas para proteger suas indústrias. No Mercosul, a atual Tarifa Externa Comum (TEC) para produtos siderúrgicos varia de 9,5% a 17,5%”³⁶.

³⁶ Dados fornecidos em entrevista realizada com os diretores-técnicos do Instituto Brasileiro de Siderurgia Rudolf Buhler e Murilo Furtado, em julho de 2003.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SIDERURGIA BRASILEIRA E INTERNACIONALIZAÇÃO PATRIMONIAL

O conceito do que se entende ser política pública para determinado setor da economia ou, no caso de um setor industrial, uma política industrial propriamente dita, varia bastante conforme a interpretação, a escola econômica que se siga ou o intérprete, obviamente, ser ou não um dos interesses envolvidos.

A conceituação de Gilpin, por exemplo, refere-se à política setorial como ação específica do Estado em prol de setor nacional em ambiente de competição internacional. A pergunta que se faz, então, é a seguinte: Houve algum tipo de política setorial para a siderurgia na década de 1990? A partir desta resposta, a problemática passa a ser: o Estado articulou tal questão no contexto de uma política de comércio estratégica?

A interpretação da indústria brasileira do setor siderúrgico é a de que não houve política para o setor. Rudolf Buhler, diretor-técnico do IBS, afirma que no período pós-privatização: “A política para o setor foi não ter política”. E ao ser indagado sobre se havia política para a promoção das exportações respondeu, em consonância com a primeira assertiva: “Tampouco”³⁷.

O governo brasileiro, na gestão Fernando Henrique Cardoso, considerava ter uma política para a indústria. Em 1996, foi apresentada a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Brasileiro”, nas quais foram delineados os objetivos a serem perseguidos pelo governo. Dentre os objetivos citados há o de “formular e implementar, com parcerias, *políticas setoriais que resultem na expansão da produção, na geração de empregos e na elevação do padrão de vida da população brasileira [grifos meus]*” (1999:10).

No documento são estabelecidas metas, a serem alcançadas em 1999, para: o Produto Interno Bruto do país, o PIB industrial, a exportação total, o fluxo de comércio exterior total, a exportação de produtos manufaturados, a formação

³⁷ Entrevista concedida por Rudolf Buhler e Murilo Furtado na sede do Instituto Brasileiro de Siderurgia, em julho de 2003.

bruta de capital fixo, o investimento em ciência e tecnologia. A meta principal colocada é “a expansão do conjunto do comércio exterior”, que previa, para 1999, aumento de 65,8% em relação a 1994.

Germano M. de Paula entende que, “o início da década de 1990 marcou uma forte ruptura no formato de política industrial que, de modo simplificado, passou a se orientar por privatização e liberalização/desregulação”³⁸. O especialista destaca a privatização como o principal instrumento de política industrial, realçando também a liberalização dos mercados, com uma nova política de preços, sem que houvesse mais um controle formal.

De maio de 1991 a novembro de 1992, ainda segundo o mesmo, “os preços dos produtos siderúrgicos subiram 30% acima do Índice de Preços do Atacado da Fundação Getúlio Vargas”. Estimava-se uma defasagem de 40% nos preços do aço. A partir disso, DE PAULA conclui que: “Desta forma, o setor teria recuperado grande parte da defasagem existente. No contexto das liberalizações, esta foi a política que provavelmente gerou o maior efeito prático para a siderurgia brasileira”³⁹.

Ainda segundo o especialista em siderurgia, as mudanças de abordagem do Estado Brasileiro para o setor,

*implicaram desregulamentação e maior liberdade nos fluxos de comércio de bens e de tecnologia. De modo geral, as medidas de liberalização foram implantadas a nível macroeconômico, afetando praticamente todos os setores, ainda que de modo diferenciado. No caso da siderurgia, as medidas de maior impacto foram a liberalização do comércio internacional de bens; a liberalização da importação de tecnologia, a extinção do regime CIF uniforme (regime de preços que favorecia o consumo de aço fora dos grandes estados produtores, ou seja, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, seu fim constituiu mais um passo rumo a liberalização); a ampliação do foco da política antitruste e a alteração da legislação portuária*⁴⁰.

O autor lembra ainda que a siderurgia, assim como toda a economia brasileira na década de 1990, substituiu várias barreiras não-tarifárias existentes pela barreira tarifária. É interessante notar que essa substituição ocorre mesmo

³⁸ PAULA, Germano Mendes de. *Op.cit.*

³⁹ *Idem*

⁴⁰ *Idem, ibidem*

com o rebaixamento das alíquotas de importação, ou seja, com barreira tarifária menor. Entretanto, ainda que menor é maior do que a média dos países desenvolvidos, o que dá uma margem de proteção à indústria nacional, embora bem menor do que a existente anteriormente no contexto de mercado mundial bem mais aberto.

Revisitando a história do setor, o especialista defende que há duas fases para as políticas públicas para a siderurgia brasileira, pré e pós-privatização:

Entre meados da década de 1940 até finais da década de 1980, o setor foi fortemente estimulado, de um lado, e regulado, de outro. É claro que isto era uma decorrência de a siderurgia ser considerada setor-chave ao desenvolvimento do país e estratégico ao fornecer insumos para a produção de artefatos bélicos. Na fase pré-privatização, o auge da regulação estatal sobre a siderurgia brasileira pode ser considerado o período 1968-1978. (...) em 1968, foi elaborado o 1º Plano Nacional Siderúrgico (PNS), que propôs quatro linhas básicas para o setor: a) um conselho interministerial permanente, com a finalidade de estabelecer as políticas globais do setor; b) uma holding das companhias estatais; c) uma comissão para coordenar a expansão do setor privado; d) o Fundo Nacional de Siderurgia (FUNASI), visando financiar a expansão do setor. (...) No período 1974-80, foram investidos cerca de US\$ 13,5 bilhões de dólares no setor, do qual 77% pela holding estatal Siderbrás. Os instrumentos de política industrial adotados para fomentar a indústria siderúrgica no Brasil, durante essas décadas, foram fundamentalmente barreiras comerciais de cunho não-tarifário e maciços investimentos estatais. Quatro outros mecanismos também merecem ser mencionados: controle de preços no mercado doméstico; concessão de benefícios fiscais; restrição ao fluxo de tecnologia; e endogeneização da indústria de bens de capital.

Além do apoio e intervenção do Estado no setor, Mendes de Paula define o protecionismo como um “segundo pilar” da política industrial para a siderurgia, principalmente por meio de barreiras não-tarifárias (BNT):

A amplitude do protecionismo foi crescente, ou seja, foi-se aumentando o número de produtos com restrição às importações à diversificação da pauta produtiva. Utilizaram-se basicamente as restrições quantitativas de importação, com a anuência prévia do Consider. Este mecanismo permitiu à indústria nacional controlar o acesso a seu mercado doméstico. Na década de 1980, as próprias dificuldades da Balança de Pagamentos já implicaram mecanismos como o Anexo C da Cacex, que impuseram restrição adicional à importação de produtos siderúrgicos.

Desde o final da década de 1960, através do Conselho Interministerial de Preços, o Brasil controlou os preços da siderurgia, com receio de que o fechamento do mercado significasse preços maiores e impactos nos índices de inflação.

Após este breve histórico para a compreensão do significado das políticas públicas para a siderurgia, constitui-se em objetivo do trabalho chamar a atenção para o que o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) traça como enunciação do que contemporaneamente são os seus “Princípios e Políticas”, que trazem, além de suas metas enquanto iniciativa privada, as expectativas e reivindicações da indústria ⁴¹.

Pode-se, então, ter uma idéia mais clara do que planeja para sua atuação no campo econômico nacional e internacional e do que pensa serem as ações adequadas do governo brasileiro, em relação ao setor. Nestas diretrizes, tem-se um “Conjunto de Princípios”, a descrição do “Cenário Atual” da siderurgia (relativo ao ano de 2003) e o “Plano de Desenvolvimento do Setor”.

Segundo o IBS, dentre os “Princípios” é “papel do governo: prover serviços públicos essenciais para que a iniciativa privada seja o instrumento básico de atendimento das necessidades do país, quanto à produção de bens e serviços”. Também menciona, como parte de um “Plano de Desenvolvimento do Setor” que “Política Econômica e Industrial” deve: “defender políticas estáveis e não intervencionistas, que eliminem entraves ao desenvolvimento e promovam condições de competitividade em um mercado aberto; obter linhas de financiamento compatíveis com o setor e com as condições praticadas no cenário internacional; eliminar tributação sobre investimento, bens de capital e exportação”.

No que tange ao “Comércio Exterior” diz o documento: “manter posição destacada no mercado internacional em bases permanentes; incrementar a competitividade e a agregação de valor dos produtos destinados ao mercado internacional; defender que a maior abertura do mercado interno seja estreitamente relacionada com a desoneração tributária da produção e com a adoção de políticas estáveis e mecanismos eficazes para sua proteção contra práticas desleais”.

⁴¹ As referências desta seção foram retiradas do documento “Siderurgia Brasileira – Princípios e Políticas”, do Instituto Brasileiro de Siderurgia, IBS: 2003.

No subitem “Institucional” do Plano de Desenvolvimento do Setor, são mencionados como objetivos: “manter e estreitar diálogo com instituições nacionais, para exposição de defesa de teses de interesse do setor; apoiar e participar das atividades de organizações ligadas à siderurgia, no Brasil e no exterior”⁴².

O que o IBS entende como “Princípios e Políticas” de sua atuação é a defesa do discurso privatista que enfatiza como papel do governo, que melhor se denominaria papel do Estado, oferecer “serviços públicos essenciais”. Por isso, apregoa a “não intervenção do governo no setor” e “políticas estáveis”, desoneração (não cobrança de tributos) sobre o investimento, financiamentos de acordo com as “condições praticadas no mercado internacional” (o que pode configurar subsídios públicos, embora não se diga expressamente), defendendo sua posição no mercado interno e condicionando maior abertura a reduções de tributação proporcionais, assim como expressão da necessidade de lobby e defesa das “teses de interesse do setor”⁴³.

No item “Cenário Atual” cita como “Variáveis Relevantes”: “crescimento do mercado interno; abertura crescente da economia, acirramento da competição internacional e maior protecionismo; aumento da concentração e poder de mercado dos segmentos fornecedores da siderurgia e consumidores de aço; novos acordos de comércio e maior integração das economias; avanços tecnológicos contínuos, com fortes impactos em qualidade, produtividade e competição entre materiais e exigências sociais e ambientais crescentes”⁴⁴.

Dentre os “Desafios” deste cenário o IBS elenca: “maior competição no mercado interno, com permanente adequação dos preços; adequação a novas exigências ambientais; crescente competição com materiais sucedâneos e substitutos do aço, superação de barreiras de acesso ao mercado externo; atualização tecnológica permanente; atendimento a novas exigências de mercado e preservação do ‘market share’; desenvolvimento de métodos gerenciais e de

⁴² IBS, *Op. Cit.*, p. 76

⁴³ *Idem*

⁴⁴ *Idem, Ibidem*

relações do trabalho ajustados a novas demandas da sociedade e do mercado; e aprimorar mecanismos ágeis que assegurem a defesa comercial”⁴⁵.

Uma das “Variáveis Relevantes” citadas pelo IBS ganha especial relevância pelo momento que passa a siderurgia mundial: o aumento da concentração e poder de mercado dos segmentos fornecedores da siderurgia e consumidores de aço. É objetivo da atual gestão do BNDES a consolidação do setor com a fusão das empresas nacionais, o que conta com a adesão de parte dos empresários.

Empecilho a este movimento, além de reservas de uma parte dos controladores das empresas, é a lucratividade elevada das companhias e as perspectivas de crescimento da siderurgia brasileira nos próximos anos, em grande parte vinculada às exportações. Em momentos de prosperidade não se sente a necessidade tão premente de pensar uma questão como esta, de aumento da concentração industrial. Os rápidos movimentos da expansão estrangeira no Brasil (investimentos europeus e chineses) e a consolidação de empresas no exterior em ambiente de maior abertura ao comércio entre as nações podem ser fatores a fazer com que as empresas avaliem, de forma efetiva, a possibilidade de constituir “uma grande siderúrgica brasileira” que é um dos projetos do governo federal para a área industrial.

Em audiência com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no dia 08 de abril de 2003, o IBS apresentou um panorama da situação da siderurgia brasileira e fez reivindicações. Estas basicamente repetem o que foi estabelecido como “Princípios e Políticas”. Entre os obstáculos apresentados pelo IBS ao presidente, estavam: “1) Custo de capital elevado em comparação com outros países; 2) Tributação dos investimentos em bens de capital. A construção de uma usina integrada requer investimento de US\$ 1.000,00 por tonelada/ano de capacidade de produção, sendo que deste total 60% corresponde a bens de capital que

⁴⁵ *Idem*, p. 78

sofrem tributação não inferior a 25%; 3) *Aumento do protecionismo do comércio internacional de aço iniciado pelos EUA*” (grifo meu) ⁴⁶.

Dentre as ações de governo solicitadas pela indústria, nesta reunião, conforme texto do IBS, estavam:

a) desoneração dos investimentos, com redução, suspensão ou autorização para crédito futuro dos impostos incidentes sobre bens de capital; b) conclusão do processo de desoneração total de impostos na exportação, a ser consolidado através da Reforma Tributária; c) linhas de crédito para investimentos em condições compatíveis com as características dos setores de capital intensivo e de longa maturação, como a siderurgia, de forma a reduzir uma das principais desvantagens do país em relação às economias mais desenvolvidas; d) continuidade na ação coordenada entre governo e setor na defesa do aço brasileiro no comércio exterior; e) política energética que preserve a competitividade das indústrias nas quais a energia representa parcela relevante na composição do custo ⁴⁷.

Embora contenha aspectos inegavelmente liberalizantes, como os pedidos para redução de tributos e defesa de uma “Política Econômica e Industrial” com o intuito de “defender políticas estáveis e não intervencionistas que eliminem entraves ao desenvolvimento e promovam condições de competitividade em um mercado aberto” ⁴⁸, as conclusões sobre a conjuntura da siderurgia, suas tendências e as medidas pedidas ao governo federal por parte do Instituto Brasileiro de Siderurgia estão mais próximas da formulação teórica de Gilpin da “Política de Comércio Estratégica” do que da visão neoliberal defendida por Rosecrance.

A indústria solicita ao governo como medidas para incremento de suas vendas e produção, conforme já mencionado: linhas de crédito para investimento com custo de capital compatível com o praticado no exterior, continuidade na ação coordenada entre governo e setor na defesa do aço brasileiro no comércio exterior, maior abertura do mercado interno estreitamente relacionada com a desoneração tributária da produção e adoção de políticas estáveis e mecanismos eficazes para proteção contra práticas desleais.

⁴⁶ Informações extraídas do documento *Siderurgia Brasileira – Contribuição ao Desenvolvimento Nacional: Audiência com o Exmo. Sr. Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva*. Rio de Janeiro: IBS, 2003. p. 12

⁴⁷ *Idem*, p. 13

⁴⁸ IBS, *Princípios e Políticas*, 2003

A ênfase que o discurso da indústria dá à coordenação com o governo, internacionalização com conquista de posições no exterior e proteção ao mercado interno (o que fica claro no condicionamento de maior abertura à redução de tributos e reforço da defesa comercial) explicita que, tendo por base de suas operações o território brasileiro, sendo majoritariamente nacional e com domínio do setor de aço no Brasil, com competitividade para exportar, a melhor opção de política, no entender do setor, dá-se no quadro de uma “Política de Comércio Estratégica”.

O setor siderúrgico brasileiro, efetivamente, solicita ao governo **política setorial** para o aço. Política esta que visa dar competitividade ao setor em âmbito internacional e proteção contra o que se define como “concorrência desleal” de importações estrangeiras. Há reivindicações de ordem genérica, o que em geral é pedido pela maioria do empresariado, como ações que reduzam o “Custo Brasil” e cobranças de ordem específica como as atinentes à maior “coordenação” do Estado com o setor.

O contexto para a siderurgia brasileira, antes e depois da privatização, mudou consideravelmente. No período Collor-Itamar-Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro desfez-se de seus ativos e liberalizou o setor deixando para o setor privado a definição das estratégias. No governo Lula a inclinação desenvolvimentista do BNDES com a constituição, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de um Fórum de Competitividade para o Setor Siderúrgico indicam uma nova abordagem com a definição de uma política para o setor dentro da ótica de internacionalização dos setores brasileiros competitivos.

No entender deste trabalho, a partir da análise das fontes citadas, no período Collor-Itamar-Fernando Henrique Cardoso não houve política setorial dentro do conceito de “Política de Comércio Estratégica”, que define ser papel do Estado dar vantagens às empresas nacionais em ambiente de competição internacional para que produzam rendas em setores oligopolísticos. Tal falta de estratégia fez o Brasil abrir mão de divisas importantes para o Balanço de Pagamentos do país, haja vista suas vantagens competitivas no setor.

A idéia do comércio estratégico implica, no caso específico do setor industrial considerado, observação das tendências do setor. Três têm sido as mais importantes a partir dos anos 1980: privatização, consolidação e internacionalização patrimonial. Trabalho do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro traz um “diagnóstico” da siderurgia, considerando que:

A siderurgia é uma atividade que, a despeito do lento crescimento da produção, vem sendo marcada por alterações relevantes no que se refere ao *mix* (total de tipos de aços e aplicações para o aço fabricados pelo setor) de produtos e à sua distribuição ao redor do mundo. As preocupações das empresas vêm se concentrando na redução de custos e no aperfeiçoamento dos produtos fabricados. No momento, a situação da indústria siderúrgica mundial é bastante turbulenta, em função da combinação de uma tendência histórica de redução de preços reais e da intensificação de mecanismos protecionistas e dos processos de fusões e aquisições. Está em curso um intenso movimento de consolidação do setor, que também está relacionado à crescente internacionalização patrimonial das empresas. A estagnação da produção mundial e o aumento da concentração de fornecedores e consumidores são fatores que estimularam as fusões e aquisições na siderurgia mundial. Adicionalmente, privatização (37 empresas siderúrgicas foram desestatizadas em 22 países de 1984 a 1997) e outros instrumentos de políticas públicas que induziram ao fechamento de plantas, em particular na Europa, acabaram também favorecendo o processo de concentração. Em linhas gerais, o caso americano pode ser considerado uma exceção na siderurgia mundial, pois trilha uma nítida trajetória de desconcentração, o que é usualmente entendido como uma importante fragilidade do setor no país⁴⁹.

Sobre as mudanças patrimoniais na siderurgia brasileira expõe o estudo: “Até o início dos anos 90, as siderúrgicas estatais eram responsáveis por aproximadamente 70% da produção nacional de aço. Das privatizações resultou uma complexa estrutura patrimonial no setor, derivada da modelagem e da técnica de venda adotadas. Atualmente existem 11 empresas/grupos atuantes no país. *A estrutura societária da siderurgia brasileira já é bastante internacionalizada. Como conseqüência, algumas decisões cruciais relativas ao setor são cada vez mais condicionadas à estratégia global de seus proprietários*” [grifos meus]⁵⁰.

⁴⁹ Dados extraídos do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2004

⁵⁰ *Idem*

O trecho em destaque no parágrafo anterior traduz questão importante para este trabalho. Embora tenha a maior parte de sua propriedade em mãos nacionais, a siderurgia brasileira possui um terço de seus ativos em propriedade de estrangeiros. O fato de “decisões cruciais relativas ao setor” serem “cada vez mais condicionadas à estratégia global de seus proprietários”, reduz as perspectivas de política pública nacional com objetivos econômicos, comerciais e sociais, haja vista que as corporações estrangeiras estão menos sujeitas à articulação com o Estado brasileiro do que empresas nacionais.

A indústria brasileira está entre as mais competitivas do mundo, conforme já mencionado pelos entrevistados, representantes da indústria brasileira. Sobre este aspecto o estudo do MDIC expõe:

Embora não se situem entre as maiores empresas mundiais, Usiminas, CSN e CST (líder mundial no mercado de placas) se destacam como as companhias com maior geração de caixa operacional entre 37 das principais siderúrgicas do mundo. A rentabilidade (lucro sobre o capital investido) e a lucratividade (lucro sobre vendas) também são bem maiores na indústria brasileira do que no resto do mundo. Por outro lado, as despesas financeiras das siderúrgicas nacionais são cerca de 6,5 vezes superiores à média das grandes companhias globais. (...) A despeito dos grandes investimentos verificados no setor a partir de 1994, as vantagens competitivas da siderurgia nacional são predominantemente baseadas em baixos custos salariais e de minério de ferro. A produtividade relativa da siderurgia brasileira é cerca de ¼ menor do que a dos países industrializados, embora tenha crescido de 11 para 5,4 homens-hora por tonelada ao longo da década passada. Os elevados custos financeiros e de carvão mineral continuam sendo as principais desvantagens do setor em relação aos competidores estrangeiros. Outra característica importante do setor no país é que os grandes investimentos em laminação, garantindo o enobrecimento do *mix* de produtos, são mais direcionados ao mercado doméstico, enquanto a inserção internacional da siderurgia brasileira, mostra-se cada vez mais dependente de produtos de menor valor agregado (semi-acabados, em particular) ⁵¹.

As conclusões do estudo governamental são as de que as vantagens da siderurgia brasileira no mercado internacional estão fortemente baseadas na mão-de-obra e minério baratos e embora tenha havido melhora no quesito produtividade, se encontra ainda aquém dos países desenvolvidos. Em consonância com estudo do BNDES já citado aqui, afirma também que os

⁵¹ MDIC, *Op. Cit.*

produtos de maior valor agregado são direcionados ao mercado interno e as exportações dependentes de produtos de menor valor agregado (os semi-acabados).

No tocante à políticas industriais ou setoriais, o estudo entende que “devem ser priorizadas ações relativas à economia brasileira como um todo e não à siderurgia em particular”, sustenta também que “medidas destinadas especificamente às siderúrgicas nacionais poderiam ser utilizadas como argumento para novas ações protecionistas, contrárias às indústrias do país prejudicando-as”.

Tais argumentos, produzido por técnicos do Ministério do Desenvolvimento, explicita posição de parte importante da burocracia federal, de cunho liberalizante. São defendidas “medidas horizontais”, ou seja, medidas que atinjam toda a economia e aumentem sua eficiência, e não “medidas verticais” destinadas à setores específicos. Estas medidas são vistas como prejudiciais à economia do país. O trabalho do MDIC defende ainda que:

Existem poucas oportunidades de substituição competitiva de importações, já que é relativamente baixa – da ordem de 6% - a participação das aquisições de produtos siderúrgicos feitos no exterior em relação ao consumo aparente no Brasil. Num contexto mundial de fechamento de mercados e adoção de medidas protecionistas, são pequenas as possibilidades de se ampliar as exportações (...) O crescimento do mercado doméstico mostra-se como saída mais factível para a expansão do setor no atual conjuntura [grifos meus].

Além disso, o estudo faz sugestões do que considera “desafios” da siderurgia brasileira:

desonerar investimentos, entre outras medidas, diminuindo a carga atual de impostos embutida nos preços de máquinas e equipamentos; eliminar tributação em cascata de Cofins, PIS/Pasep e CPMF; investir mais recursos nos órgãos encarregados de negociações internacionais, reforçando a capacidade de ação dos setores dedicados à defesa comercial e tornando mais ágil o exame de futuros processos de anti-dumping e de imposição de direitos compensatórios; melhorar o mecanismo de financiamento e de seguro para as exportações; desenvolver produtos mais sofisticados, buscando a redução do impacto ambiental e a expansão das exportações diretas de aço, como forma de contornar o protecionismo; apoiar estratégias de desenvolvimento tecnológico voltadas às etapas de produção e refino do processo produtivo siderúrgico, compartilhando pesquisas na área, baseadas na redução de custos, diminuição de impactos ambientais e desenvolvimento de produtos intensivos em aço; aperfeiçoar as condições de transporte e infra-estrutura no país.

Não há, dentre os “desafios”, o entendimento, por parte do estudo, da necessidade de uma intervenção maior do Estado. São defendidas medidas pontuais: aperfeiçoamento institucional, desoneração tributária e financiamento. O estudo do MDIC, diferentemente da agenda apresentada pela indústria, defende a abordagem neoliberal, como a descrita por Rosecrance, que interpreta como positivos o aumento do comércio internacional e a internacionalização empresarial, mas entende o processo como resultante dos movimentos do mercado.

O Estado deve dar às empresas condições de serem competitivas e assim expandirem suas exportações e se necessário, internacionalizarem-se. Para se alcançar este resultado, nesta perspectiva, o Estado não deve intervir. Mesmo a defesa do reforço dos mecanismos de defesa comercial, não pode ser compreendida como a defesa do protecionismo que, segundo Gilpin, aplicado seletivamente, oferece às empresas ganhos de escala para competirem com os estrangeiros, mas como aperfeiçoamento das instituições, tendo o intuito de conter importações que apresentem algum tipo de distorção, como um subsídio não permitido, sem se configurar, no entanto, em política pública de restrição do mercado interno às empresas estrangeiras.

O governo Fernando Henrique Cardoso com sua concepção de economia não-intervencionista continuou, em alguns setores, o trabalho das “câmaras setoriais” (concebidas como espaços de discussão de determinado setor da economia, coordenados pelo governo, entre trabalhadores, empresários e o próprio governo), renomeadas como “Fórum de Competitividade”. Setores como eletroeletrônico, têxtil, construção civil, entre outros, tiveram seus respectivos “fóruns”. A siderurgia, que tinha câmara setorial no governo Itamar Franco, não teve qualquer espaço de discussão institucionalizado que coordenasse esforços de governo e iniciativa privada, entre 1995 e 2002. A implementação do Fórum de Competitividade para a siderurgia só surgiu no governo Lula.

Os Fóruns de Competitividade são definidos como “ferramenta estratégica no contexto da nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, compõem o Programa “Competitividade das Cadeias Produtivas”,

integrante do Plano Brasil de Todos/PPA 2004-2007, que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP). Tem como objetivo “*eleva a competitividade industrial das principais cadeias produtivas do País no mercado mundial, com ações relativas à geração de emprego, ocupação e renda, ao desenvolvimento e à desconcentração regional da produção, ao aumento das exportações, à substituição competitiva das importações e à capacitação tecnológica das empresas*”⁵².

Destaca o texto do MDIC que em mensagem do Presidente Lula ao Congresso Nacional em 17/02/2003 “foi destacada a necessidade de se *fortalecer o Programa Fórum de Competitividade, como forma de buscar políticas ativas capazes de ampliar o desenvolvimento industrial e comercial brasileiro. Especial ênfase tem sido dada aos principais critérios da nova política de Governo, como inclusão social e esforços setoriais para políticas de desenvolvimento regional*”⁵³.

O Fórum de Competitividade da Siderurgia foi instalado em 28/05/03. Foi estabelecido como “principal ação do governo”, equacionar novo ciclo de investimento e de “*ação a ser priorizada no curto prazo: a internacionalização da siderurgia nacional*”. Este trecho é especialmente importante porque, a partir daí, se verifica que o governo Lula tem uma postura diferenciada em relação à siderurgia em comparação ao governos Collor e Itamar, que privatizaram e de FHC, cuja perspectiva comercial neoliberal anulava o envolvimento ativo do Estado.

A definição do ator “governo” como aquele que deve “equacionar novo ciclo de investimento”, dá ao Estado o caráter de coordenação da expansão do investimento privado, o que difere da ótica neoliberal, em que o mercado, por si só, pauta o investimento empresarial. Outro ponto relevante é a consideração, como necessidade de “curto prazo” e, portanto urgente, de “internacionalização da siderurgia nacional”. Tal consideração é coerente com uma “política de comércio

⁵² MDIC, *Op. Cit.*

⁵³ *Idem*

estratégica” e expressa convergência entre governo e setor privado no diagnóstico. No cenário internacional de concentração empresarial, aumento de escala produtiva e protecionismo, a internacionalização impõe-se para a futura preservação do setor como propriedade nacional e a obtenção de ganhos em outros países.

A partir da instalação do Fórum de Competitividade, o MDIC definiu como “monitoramento de resultados” na data de 30/03/04, metas e projeções, que vão até o ano de 2010. São identificados os “principais gargalos do setor”: capacidade insuficiente, custo de capital elevado, nível de concentração baixo, escalas empresariais inadequadas, protecionismo internacional e deficiências logísticas (portos, ferrovia, energia, etc).

Dentre os objetivos foram estabelecidos “macrometas” até o ano de 2010, tais como: “produção: 50 milhões de toneladas (atendendo a pelo menos 95% da demanda interna); exportações: 20 milhões de toneladas; investimento: 10 bilhões de dólares; inclusão social: uso do aço na construção de moradias populares e implantação da Iso Social”. As “ações estratégicas” pensadas pelo Fórum são: “promover parcerias com indústrias intensivas no uso do aço, incentivar o uso do aço na construção civil, ampliar participação no comércio internacional, incrementar agregação de valor, desenvolver projetos tecnológicos cooperativos, horizontais e/ou verticais para aumentar a competitividade, promover investimentos na área de infra-estrutura energética e logística (rodoviária, ferroviária e portuária) e acompanhamento dos preços do aço e do ferro gusa no mercado interno”. As “perspectivas” do Fórum de Competitividade são as seguintes:

*maior demanda no consumo interno, ênfase na internacionalização com aquisição de laminações no exterior, elevação das exportações de semi-acabados, apoiar novo ciclo de investimentos, com destaque para as siderúrgicas que se pretende instalar no Maranhão e no Ceará (semi-acabados), no Pará (ferro-gusa e semi-acabados) e em Mato Grosso do Sul (ferro-esponja) inclusive com ações no âmbito do Acordo da OCDE, para permitir a concessão de incentivos regionais [grifos meus]*⁵⁴.

⁵⁴ Todas as referências desta seção foram retiradas do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, divulgado em 2004

A parte em destaque, no parágrafo anterior, além das considerações já mencionadas da necessidade de internacionalização, cita também a elevação das exportações de aços de menor valor agregado, os semi-acabados. A estratégia é realista em se considerando o protecionismo neste setor. A internacionalização pode, em grande parte, adicionar valor, pois há a possibilidade da exportação dos aços semi-acabados para o país-destino e transformação destes aços em produtos de maior valor agregado em empresa subsidiária no mesmo país. Seria um “comércio intra-firma” feito por multinacional brasileira.

A precária situação financeira da maior parte da siderurgia dos EUA abriu possibilidades de aquisição de plantas industriais nos Estados Unidos, em razão dos preços baixos. Algumas empresas como CSN e Gerdau adquiriram unidades nos EUA, porém usinas pequenas. A atual estratégia governamental, por meio do BNDES, pretende financiar a aquisição de unidades produtivas no exterior, conforme mencionado no início deste trabalho. O financiamento estatal da expansão capitalista no exterior é uma das possibilidades dentro de uma concepção estratégica de comércio, diferente do modelo neoliberal que não prevê o aporte de recursos públicos para a transformação das empresas nacionais em multinacionais.

A siderurgia norte-americana encontra-se altamente endividada, com um grande passivo previdenciário perfazendo um setor bastante fragmentado em relação à propriedade das empresas, em comparação com a concentração da siderurgia na Europa e no Japão, ou mesmo no Brasil. Mendes de Paula sustenta que,

o diagnóstico de que a excessiva fragmentação é uma importante fragilidade da siderurgia norte-americana é compartilhado tanto pelos defensores do protecionismo quanto pelos seus críticos. Mais ainda, entende-se que o alto custo previdenciário é o grande obstáculo, ao aumentar consideravelmente os custos das aquisições. No caso da siderúrgica norte-americana LTV, que entrou em concordata em dezembro de 2000, a empresa possuía cerca de 18 mil trabalhadores na ativa e 70 mil pensionistas. Ao final de 2000, a Bethlehem Steel gerava 14.700 empregos diretos, mas o número de aposentados chegava a 73.700. em setembro de 2001, essa empresa estimava que os valores a descoberto dos mais diversos benefícios totalizavam US\$ 3 bilhões. É um valor altamente expressivo para uma empresa cujas vendas atingiram US\$ 4,2 bilhões no ano anterior. (...)estima-se que os ‘custos de legado’ (incluindo pensões e benefícios de saúde) das usinas integradas a coque norte-americanas perfaça de US\$ 14 a US\$ 18 bilhões (METAL BULLETIN, 8 de janeiro de 2002). (2002:35)

Outro ponto importante, segundo o mesmo autor, é uma importante peculiaridade da siderurgia norte-americana: a elevada participação de investidores estrangeiros. Mendes de Paula ressalta que, “de acordo com Barringer e Pierce (2000:21-22), mais de 69 plantas siderúrgicas localizadas nos Estados Unidos são de propriedade, total ou parcial, de estrangeiros. No conjunto elas representam 42% dos despachos domésticos de produtos siderúrgicos” (2002:35).

Os problemas financeiros da siderurgia norte-americana, assim como a fragmentação desta indústria e a elevada participação estrangeira, além do reiterado protecionismo, formam o quadro de oportunidades da siderurgia brasileira para ampliação da presença como produtor nos EUA. O alto percentual de participação estrangeira mostra um setor bastante aberto ao investimento estrangeiro direto. A fragmentação, somada ao alto endividamento, fragiliza potenciais resistências à compra por estrangeiros de ativos siderúrgicos norte-americanos (que haveriam, se fosse maior a concentração e melhor a situação financeira) e o protecionismo faz com que seja necessário não apenas o comércio, mas o investimento e a complementaridade de operações em caráter empresarial transnacional.

A compreensão da abordagem que o Estado brasileiro deve ter em relação à siderurgia tem basicamente duas vertentes: uma intervencionista (concepção de Gilpin) e outra neoliberal (concepção de Rosecrance). A indústria, embora tenha pontos de contato com a segunda, basicamente alinha-se com a primeira. E a burocracia do MDIC (embora não se possa considerar como entendimento de todo o ministério, nem de toda a burocracia governamental) em consonância com a segunda vertente, defende que o Estado crie condições para que o mercado as explore.

A instalação do Fórum do Competitividade, em 2003, criou um novo ambiente institucional, em que o Estado intervém, não diretamente como no modelo estatista, mas coordenando o processo de expansão do setor privado e estabelecendo metas em conjunto com as empresas, tendo como principal

objetivo a afirmação da propriedade nacional – via internacionalização – o que constitui uma visão estratégica do setor por parte do Estado.

No próximo capítulo, será analisada a relação entre estrutura de defesa comercial e leis comerciais dos EUA com a legislação internacional, necessário para a compreensão dos condicionantes da inserção da siderurgia brasileira no mercado norte-americano como também a análise das opções brasileiras de ação política no que tange à este comércio.

5 PROTECIONISMO E MUDANÇA NORMATIVA

A compreensão do contexto em que se aplicaria política setorial para o aço, dentro da idéia de um comércio exterior pensado nos termos de uma política de comércio estratégica, faz com que seja necessária a compreensão dos seguintes processos, a serem abordados neste capítulo: o protecionismo (com a relativa não liberalização do mercado mundial de aço comparativamente a outros setores) dos Estados Unidos e seus instrumentos, e a sua inter-relação com as normas internacionais.

O comércio é um dos elementos constitutivos da nação americana, conforme salientam Vigevani, Oliveira e Mariano em “Origens dos Instrumentos de Formulação Comercial Norte-americana”, mais do que um assunto do Estado é assunto da própria sociedade. Isso transparece na forte participação do Congresso nos assuntos relativos ao comércio:

A Constituição norte-americana, em seu artigo primeiro, atribui ao Congresso o poder de regular o comércio com as nações estrangeiras e de estabelecer e arrecadar taxas e tarifas. Diversas análises sobre comércio exterior dos Estados Unidos indicam residir aí o principal ponto de partida a partir do qual se explica a complexidade da formulação desse comércio, de seus mecanismos decisórios e conseqüentemente, de sua própria compreensão (grifos meus)⁵⁵.

De acordo com O’Shea (1993), uma conseqüência do importante papel dos legisladores é a lógica muitas vezes contraditória dos processos decisórios. O poder dos grupos organizados – que em várias ocasiões podem estar em conflito – reflete-se na legislação e nas decisões adotadas; cada um deles intervém em determinadas situações, ainda que nem sempre o façam. Obviamente, como veremos, essa intervenção ocorre quando seus interesses estão em jogo.

⁵⁵ A esse respeito, consultar: VIGEVANI, Marcelo Fernandes de Oliveira; MARIANO, Marcelo Passini. In: *Revista de Sociologia e Política*, n. 20: 43-54, jun, 2003

VIGEVANI, OLIVEIRA e MARIANO também redimensionam tese de Gourevitch (1978) ampliada por Rogowski (1990) e Midford (1994) que “sugere ser o comércio exterior um fator extremamente relevante nas alianças políticas nacionais”. Os autores argumentam que,

essa assertiva deve ser relativizada, inclusive na análise das coalizões políticas dos Estados Unidos, visto que a distribuição dos custos e dos benefícios do livre-comércio e do comércio protegido ocorre de modo desigual entre classes sociais, empresas e regiões, havendo portanto muitas ocasiões em que não é o comércio o fator central na determinação dessas alianças políticas. **Em geral, empresas e trabalhadores prejudicados pela abertura comercial tendem a mobilizar-se mais rapidamente que aqueles favorecidos por ela;** ao longo da história norte-americana da segunda metade do século XX, podemos observar que os interesses mobilizados foram aqueles que tiveram muito a perder ou muito a ganhar. Em diversos casos, em razão dos efeitos difusos do comércio internacional, perceptíveis apenas a longo prazo, coube ao Estado encampar as decisões estratégicas adotadas [grifos meus] (2003:44).

No decorrer do século XX, segundo os autores:

o Congresso dos EUA inclinou-se ao protecionismo, o que pode ser atribuído à capacidade de pressão de grupos com interesses definidos. No geral, o discurso do livre-comércio foi atributo de setores do aparelho de Estado e, como veremos, foi assimilado pelo Congresso em determinadas circunstâncias, ligadas especialmente à possibilidade concreta de transformá-lo em vantagens bem definidas. **Para os norte-americanos, algumas razões históricas consolidaram no governo e em atores relevantes a opção pelo livre-comércio, além daquele motivo, geral mas não menos verdadeiro, de que essa opção foi adotada quando a economia, a moeda e o poder político e estratégico apontaram ser este o caminho que levaria à constituição da hegemonia.** [grifos meus] (2003:44)

Josefina Guedes e Silvia Pinheiro, a partir de uma perspectiva jurídica, no livro “Anti-Dumping, Subsídios e Medidas Compensatórias” entendem que o sistema de defesa comercial dos EUA “evoluiu” para um sistema burocratizado, de menor influência política. Para as autoras,

As ações anti-dumping e de medidas compensatórias e as ações de salvaguarda fazem parte do Sistema de Proteção Administrada norte-americano. Denomina-se proteção administrada o fenômeno de burocratização dos mecanismos de defesa contra práticas desleais (ou não, como no caso das salvaguardas) no comércio internacional. Isso significa que a gestão das referidas ações está, a cada administração, passando à competência dos órgãos governamentais e à esfera do Executivo”. Ressalvam as autoras o caráter “técnico” das decisões, “a fim de se evitar o peso do componente político nas decisões quanto à imposição de normas restritivas às importações”. (1996:45)

Argumentam ainda que,

durante o período em que as barreiras tarifárias eram o principal instrumento de proteção à indústria doméstica o ‘peso’ do Congresso era maior no que diz respeito à formulação de política de importações. No entanto, progressivamente, essa instituição passou a delegar competência ao Presidente da República, para a negociação de acordos recíprocos de redução de tarifas entre os EUA e outras nações e, mais tarde, para a negociação de outros tipos de Acordos Comerciais. O *McKinley Tariff Act*, de 1890, *Reciprocal Trade Agreement*, de 1934, *Trade Agreement*, de 1974, *Trade Agreement*, de 1979, são exemplos de momentos em que o Congresso delega poderes ao Presidente para a negociação de Acordos que, depois de assinados, consubstanciaram-se em Leis de Comércio nos EUA. (1996:46)

Para as mesmas, “A maior expressão dessa evolução sofrida pelas instituições nos EUA foi a Lei de Expansão de 1962. (...) Atualmente, ao Congresso estão reservadas as funções de sugerir políticas comerciais às distintas administrações e aprovar Acordos Comerciais negociados pelo Executivo” (1996:46).

Mas não é possível afirmar, como fazem as autoras, que o sistema de proteção comercial dos EUA “evolui” para um sistema “técnico”, menos passível de influência política. As instâncias de defesa comercial, embora tenham autonomia formal para tomar suas decisões, estão vinculadas ao poder político. Medidas legislativas recentes como a *Emenda Byrd*⁵⁶, no caso da siderurgia, mostram um sistema político muito influenciado pelos segmentos afetados (empresas, trabalhadores), que buscam proteção. Fato que demonstra que as instituições de defesa comercial dos EUA não são imunes à pressões políticas.

Compreensão semelhante à de Vigevani, Oliveira e Mariano tem o relatório da Funcex (Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior) sobre a “Avaliação do desempenho das exportações brasileiras para os EUA no período 1990/98”. Entende o trabalho que a política tem peso predominante na formulação do comércio nos EUA :

⁵⁶ A *Emenda Byrd* foi promulgada em 2002 e previa que os produtores de aço norte-americanos poderiam peticionar aos órgãos de defesa comercial dos EUA, alegando concorrência desleal e seriam beneficiados com o valor das sobretaxas arrecadadas dos fabricantes estrangeiros. Esta legislação foi considerada ilegal por painel da OMC em 2003.

A política comercial dos EUA deriva de um sistema político de natureza complexa. Para se chegar a um quadro compreensivo dessa política, é necessário, em primeiro lugar, entender que os participantes não atribuem prioridades semelhantes aos temas e representam interesses diversos de jurisdições eleitorais no processo de formulação da política comercial. *Assim, a política comercial ao invés de ser produto de decisão unânime, é antes de tudo, resultado de concessões negociadas entre esses vários agentes políticos. Além disso, ao invés de resultar em uma ideologia única, essa característica do processo causa inconsistências adicionais na política comercial. É o caso, por exemplo, dos produtos siderúrgicos. De um lado, a política externa norte-americana (via Casa Branca, Departamento de Estado e Departamento do Tesouro) encoraja a privatização das economias dos países emergentes e, de outro, no âmbito dos processos de direitos compensatórios (via Departamento de Comércio), condena a privatização, penalizando essas mesmas economias com a aplicação de direitos anti-subsídios às importações originárias de empresas siderúrgicas que se privatizaram.* [grifos meus] (1999:5)

O trabalho da Funcex cita Blecker, Cohen e Paul (1996) que enumeraram cinco características importantes para a política comercial dos EUA:

Os tipos de decisões são diferentes e variam tanto em natureza quanto em importância: - Por vezes, as decisões de política comercial envolvem formulações abstratas de uma política estratégica de longo prazo, mas freqüentemente, tais decisões envolvem ações administrativas específicas e restritas a programas já existentes. Esses programas regulam o fluxo de importação e exportação, bem como o recebimento de petições buscando uma medida temporária de barreiras à importação, a fim de reduzir a competitividade dos produtos importados ante os nacionais. A maioria das decisões na política comercial consiste de ações específicas, de natureza cirúrgica, que, quando não mantêm o mesmo status quo, resultam em modificações mínimas da política existente. Uma ação típica dirige-se a um país, a um produto ou, até mesmo, a uma determinada empresa; - **O alto nível de descentralização governamental na elaboração da política comercial, traz implicações especiais para a natureza daquela política:** Não há uma pessoa ou um órgão diretamente responsável pela formulação da política comercial, não há nem mesmo um poder dominante do governo responsável pela formulação da política comercial dos EUA. Dependendo do caso, um segmento do governo será mais importante do que o outro no aspecto de formulação da política comercial. Cada contencioso, portanto, de acordo com o tema, tem suas características institucionais e políticas peculiares e deve ser analisado separadamente, em seu próprio mérito; - **O presidente tem poder limitado na administração da política comercial norte-americana:** O presidente deve ter presente em suas ações os interesses e convicções do Congresso (ao qual é conferida autoridade única para aprovar legislação comercial), uma vez que este tem autoridade para reduzir seus poderes executivos por meio de lei, se assim desejar, ou forçá-lo a aprovar alguma legislação, contra sua vontade, por maioria de dois terços; - **a descentralização das formulações de política comercial força decisões por consenso dentro de um processo de negociações interministeriais:** Como, por razões institucionais, nenhum órgão do Poder Executivo pode monopolizar decisão importante de política comercial, é necessário que haja coordenação dentre os muitos departamentos e órgãos. Nesse caso, exceto em situações não muito comuns quando os órgãos estão em consenso, as decisões de política comercial são tomadas dentro de um processo de negociações intragovernamentais. As unidades, agrupadas por correntes de opinião, são levadas a um consenso através de análise conjunta e racionalização de que certas ações trarão benefícios particulares a seus interesses ou a suas bases; - **devido a diferentes**

prioridades e perspectivas das várias unidades participantes de deliberação intragovernamental, o processo decisório é político: Por suas respectivas razões de ser, os vários departamentos do Executivo e as comissões do Congresso não enfocam a totalidade dos interesses norte-americanos nem representam a todos. **Ao contrário, concentram-se apenas em interesses nacionais específicos. Tais entidades representam diferentes eleitorados ou diferentes setores do campo político.** Sob esse aspecto, a política comercial é, na verdade, um processo político devido à difícil tarefa de escolha entre pontos de vista legítimos (na ótica limitada dos interesses de seus respectivos eleitorados), porém conflitantes [grifos meus] (1996:5-6).

O relatório da Funcex, ao preparar recomendações de ação ao exportador brasileiro argumenta que:

Certas premissas e conceitos foram estabelecidos na preparação das recomendações: a) o produtor brasileiro está decidido a encarar o mercado exportador com seriedade, como destino de longo prazo de seus produtos; b) não há disponibilidade de recursos governamentais para a contratação de especialistas (advogados, consultores, lobistas, relações públicas) para fins de assessoramento em questões comerciais; c) não há fórmulas gerais para a resolução dos contenciosos, cada caso deve ser analisado separadamente, segundo suas características próprias; d) embora o Brasil tenha crescido em importância para o governo norte-americano, seu poder de barganha não pode ser comparado ao da União Européia ou do Japão; e) contestações legítimas na OMC ou em outros foros devem ser perseguidas, sempre que houver suficiente fundamentação teórica e demonstração clara de violação dos dispositivos aplicáveis; e f) a melhor alternativa de ação é a que tem maior probabilidade de sucesso para o exportador. (1996:46)

Segundo a Funcex,

Os processos antidumping e anti-subsídios são conduzidos de modo mais técnico, mas a influência política tem papel importante nos trabalhos. *As indústrias norte-americanas menos competitivas, como a siderúrgica, fazem uso constante desses processos para eliminar a concorrência das importações.* As pressões sobre seus congressistas e destes sobre o Departamento de Comércio, levaram este último a rotineiramente adotar as posições da indústria local. Em função disso a resolução de contenciosos pela via bilateral não é impossível, mas é demorada, difícil, e seu sucesso depende de gestões políticas freqüentes e de alto nível, além de forte embasamento técnico. Pela via multilateral, se o contencioso consistir de violação clara dos dispositivos multilaterais, a solução mais indicada é o processo de solução de controvérsias da OMC. (1996:46)

Em linhas gerais, a política de comércio exterior dos Estados Unidos no século XX combinou livre-comércio e protecionismo que variou, conforme a época e a articulação entre os grupos de interesse e o Estado. No caso da siderurgia norte-americana, por exemplo, poderosos grupos de pressão ligados às empresas

e trabalhadores, com um lobby muito atuante no Congresso Norte-Americano, fizeram com que o setor fosse especialmente protegido. O setor siderúrgico dos EUA é o que mais peticiona aos órgãos de proteção comercial contra importações consideradas subsidiadas pelo país de origem ou por ocorrência de dumping.

Germano Mendes de Paula em “Privatização e Estrutura de Mercado na Indústria Siderúrgica Mundial”⁵⁷, destaca que:

As reduzidas tarifas poderiam indicar uma grande liberdade de importação de produtos siderúrgicos nos Estados Unidos. A situação real é bastante diferente, em função da amplitude das barreiras não-tarifárias (BNT's) como instrumento de proteção. A siderurgia foi (e continua sendo) um dos setores mais privilegiados pelos Estados Unidos na adoção dessas medidas. De fato, a indústria conta, pelo menos desde 1968, com algum tipo de BNT. Inicialmente concebidas como temporárias, elas acabaram se perpetuando, face à incapacidade da indústria norte-americana (particularmente o segmento integrado) em concorrer com indústrias mais modernas e que apresentavam menores custos de mão-de-obra. (1998:66)

As barreiras não-tarifárias são costumeiramente utilizadas pelos órgãos “técnicos” de defesa comercial dos EUA para defender a indústria dos concorrentes estrangeiros. Outro ponto importante da análise do protecionismo norte-americano e suas implicações para a siderurgia é pensar a articulação entre leis nacionais e internacionais de comércio.

As mudanças que ocorreram com o GATT, em 1994, são importantes para compreender os novos contornos das barreiras dos EUA aos competidores externos em setor que detém deficiências estruturais. Denis Borges Barbosa⁵⁸ em reconstrução histórica da evolução do sistema legal multilateral de comércio afirma: “Justifica-se igualmente uma análise específica do sistema interno norte-americano, não só por ser o ambiente em que vêm ocorrendo o maior número de ações administrativas de direitos compensatórios, como também porque é o impulso norte-americano que tem aperfeiçoado as mudanças multilaterais, em

⁵⁷ DE PAULA, Germano M. *Privatização e Estrutura de Mercado na Indústria Siderúrgica Mundial*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. Tese de Doutorado.

⁵⁸ BARBOSA, Denis Borges. *Licitações, Subsídios e Patentes – Direito do Desenvolvimento Industrial* – v. II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

especial a dos acordos da OMC. Em grande parte, o Código de Subsídios de 1994 reflete a prática americana”. (1997:154)

Além da influência na formação do arcabouço legal internacional é importante salientar que, até 1994, a legislação interna dos Estados Unidos desconsiderava, para efeitos práticos, a legislação internacional. O autor menciona que,

pelo protocolo de aplicação provisória do GATT 1947, os países que, à época, já tivessem legislação interna em matéria de subsídios poderiam aplicá-la, sem necessidade de se adequarem ao modelo internacional; este, obviamente, era o caso dos Estados Unidos. Deve-se lembrar que, até sua versão 1994, o GATT nunca esteve em vigor nos Estados Unidos, sendo sua aplicação feita por leis internas que refletiam, aproximadamente, o que havia sido estabelecido no plano multilateral. Por tal razão, mesmo uma legislação tão recente quanto o *Trade Agreements Act* de 1979, que mandou aplicar os instrumentos de 1979* no âmbito interno dos Estados Unidos, determinava que, conflitando uma norma do Código e uma lei interna, prevalecia esta; e os autores jurídicos indicavam que o Código de nada servia para interpretar a lei americana. (1997:165)

Barbosa ao explicar o GATT 1994, que deu origem à Organização Mundial de Comércio, ressalta que muitas leis e procedimentos continuaram como na ordem jurídica anterior:

Mesmo após o início da aplicabilidade do GATT 1994, são recepcionadas pela nova ordem jurídica todos os instrumentos anteriormente em vigor no âmbito do GATT 1947, ainda que este seja distinto, como norma jurídica internacional, do novo conjunto normativo. Igualmente intactas se mantiveram as decisões, os procedimentos, os precedentes e a prática habitual seguida pelos países-membros e pelos órgãos do GATT 1947, segundo dispositivo explícito e enfático do acordo do MTO, desde que não haja norma em contrário no GATT 1994. Assim, herdeira não só das normas jurídicas preexistentes como das práticas e precedentes do GATT 1947, a nova ordem consagra como regra a recepção do sistema normativo preexistente. (1997:177)

O jurista também enfatiza a força política dos EUA na OMC, e possíveis mudanças de acordo com suas conveniências econômicas:

O fato de que a prática norte-americana não tem admitido, como isentos de direitos compensatórios incentivos ao desenvolvimento tecnológico introduz importante dúvida quanto à viabilidade de uma política de longo prazo amparada em tais mecanismos. Com efeito, cabendo revisão à médio prazo dos parâmetros desta permissão, a eficácia eventual de um sistema de incentivos, que venha efetivamente a pôr em cheque os setores econômicos norte-americanos prejudicados, **poderá ser pretexto para a repactuação prevista, dado o óbvio impacto dos interesses americanos no âmbito da OMC, sobre o tema**”[grifos meus]. (1997:194)

Pode-se então concluir que, embora haja articulação multilateral em instituições como o OMC e certo nível de cooperação como defende o liberalismo de Keohane, as regras da entidade, marcadamente formadas com influência predominante dos EUA (a ponto de os Códigos, como explica Barbosa, que regem os assuntos de competência do organismo, terem como modelo as leis norte-americanas) restringem as possibilidades de políticas de desenvolvimento tecnológico aos países subdesenvolvidos.

É importante lembrar também que, dadas condições políticas nos EUA permitem que certas regras internacionais tenham validade, quando o autor cita a possibilidade de “repactuação” no momento em que há “impacto dos interesses americanos na dinâmica dos acordos da OMC”. O multilateralismo da Organização Mundial do Comércio ilustra a desigualdade entre os pares no organismo:

A clara e óbvia mensagem é que o Estado não está excluído da economia, nem é mero prestador de serviços de interesse social. A existência de inúmeras exceções, as categorias de incentivos permitidos, antes inexistentes, mostram que os países desenvolvidos continuam usando, e persistirão no uso, dessa ação estatal interventiva. O que o Código exige, quanto aos sistemas nacionais de subsídios é a precisão e o controle de eficácia de um bisturi(...) Obviamente, tal sofisticação gerencial e administrativa privilegia os países desenvolvidos, tanto na elaboração da própria bateria de favores estatais, quanto no armamento punitivo contra subsídios alheios. Para nós, é este exatamente o seu propósito. (1997:194)

Os argumentos de Barbosa evidenciam que a estratégia de desenvolvimento adotada pelos países considerados industrializados não pode ser implantada pelos países em desenvolvimento. Conforme já mencionado em “Keohane e o institucionalismo”, as novas regras aumentam as desigualdades sócio-econômicas entre os países ao limitar o âmbito de recursos de intervenção estatal por parte dos países subdesenvolvidos.

Gilpin, por sua vez, na parte “Normas Internacionais versus Autonomia Nacional” do capítulo 10 da obra “A Economia Política das Relações Internacionais” argumenta, a respeito desse conflito que,

soluções possíveis incluem um aumento da coordenação das políticas e da cooperação internacional, a harmonização das estruturas internas e, se falhar a primeira dessas opções, um movimento no sentido de maior autonomia das economias nacionais e da sua desvinculação. (...) só o tempo nos mostrará se esse problema será resolvido, as atitudes e políticas cambiantes dos principais centros do poder econômico – os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão – com relação aos regimes internacionais sugerem que as prioridades nacionais triunfaram sobre as normas internacionais. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, novas constelações de interesses atribuíram maior interesse aos interesses econômicos internos, deixando, com isso de enfatizar as normas internacionais e a coordenação das políticas econômicas. (2002:424)

A siderurgia é exemplo desta perspectiva de que os interesses econômicos internos sobrepõem-se às normas internacionais. Dados estatísticos comprovam o alto grau de utilização dos instrumentos de proteção comercial neste setor. De acordo com Mendes de Paula ⁵⁹, com a assunção das barreiras não-tarifárias como instrumento protecionista no lugar das barreiras tarifárias utilizavam-se os “acordos de restrição voluntária de exportações” (VRA), (...) negociados não só pelos Estados Unidos, mas também pela União Européia. Uma vez que esse tipo de mecanismo foi proibido pela OMC, processos anti-dumping e direitos compensatórios se proliferaram, como forma de inibir as importações de produtos siderúrgicos” (2002:169).

O economista também destaca que:

Das 1064 novas ações anti-dumping iniciadas no período 1997-2000, 323 (ou 30,4% do total) foram relativas à indústria siderúrgica. Considerando apenas o ano 2000, o número de novas investigações anti-dumping na siderurgia foi de 95 (37,8% do total). No mesmo ano, as exportações siderúrgicas, segundo a OMC, foram responsáveis por apenas 2,13 % do valor total das exportações mundiais de produtos, caracterizando uma grande utilização de anti-dumping frente à relevância econômica do setor. Entre os países com maior número de processos anti-dumping no ano 2000, destacam-se os Estados Unidos (37 casos), Canadá e Argentina (16 casos cada). Mais importante, para Estados Unidos e Canadá mais de ¾ dos processos iniciados durante 2000 tiveram como foco a siderurgia. No que tange aos processos de direitos compensatórios, a relevância da siderurgia é ainda maior. Dentre as 40 novas investigações abertas em 1999, exatamente metade disso diziam respeito a produtos siderúrgicos. No ano seguinte, o setor teve 11 novas investigações (68,8% do total mundial). (2002:170-171)

⁵⁹ A esse respeito, consultar do autor *Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio – Cadeia: Siderurgia*. Campinas, 2002.

Os Estados Unidos aparecem, segundo Mendes de Paula, com 37 das 46 investigações por suspeita de dumping feitas pelo país no ano 2000 relativos à indústria do aço, o que corresponde a 80,4% das investigações totais, como aquele que mais aciona seus mecanismos protecionistas no setor siderúrgico. O Canadá aparece com 76,2% do total, a Argentina com 44,4% do total e a União Européia apresenta 29% do total ⁶⁰.

Para o especialista em economia siderúrgica,

a siderurgia brasileira tem sido consideravelmente afetada pelos processos norte-americanos de anti-dumping e direitos compensatórios, ao longo da década de 1990. (...) Em fevereiro de 2002, os Estados Unidos romperam o Acordo Suspensivo de Dumping firmado com as siderúrgicas brasileiras em 1999 e voltaram a cobrar uma sobretaxa em torno de 42% nas exportações brasileiras de bobinas laminadas a quente. O Departamento de Comércio norte-americano entendeu que houve violação do preço mínimo de US\$ 327 por tonelada, acertado com os três produtores de bobinas laminadas à quente, a CSN, a Usiminas e a Cosipa. Pelo menos uma das empresas teria vendido abaixo do preço mínimo estabelecido em 2000. A suspensão do acordo não teve significado prático, pois o Brasil não tinha exportado o produto para os Estados Unidos nos últimos doze meses, uma vez que o valor mínimo de US\$ 327 a tonelada estava muito acima do preço do mercado. (2002:174)

Com relação às salvaguardas – procedimento instaurado por um país quando detecta que um ‘surto’ de importações pode pôr em risco a sobrevivência da indústria nacional – adotadas pelo Presidente Bush em março de 2002, Mendes de Paula ressalta que,

a salvaguarda contemplou cota de 2,5 milhões de toneladas de placas para 2002, o que é um valor superior as exportações verificadas em 2001. Portanto a medida, embora não seja punitiva em si, coloca um freio nas perspectivas de crescimento dessas exportações, ao menos ao longo dos próximos três anos. Isto é uma consequência grave, ao se considerar que alguns projetos *greenfield* que estavam sendo examinados no Brasil tinham como mercado principal os Estados Unidos. Mais ainda, esta medida coloca em xeque a estratégia de crescimento da siderurgia brasileira, que (...) tinha como um dos seus pilares principais o incremento das exportações de semi-acabados. (2002:193)

⁶⁰ DE PAULA, G. M. *Op. Cit.*, p. 171

Embora o cenário da siderurgia tenha mudado a partir de 2003, com a vigorosa expansão chinesa e sua grande necessidade de importação de aço, com o crescimento da economia norte-americana e com o fim das salvaguardas implementadas pelos EUA – medida determinada pela OMC em dezembro de 2003, fazendo com que o problema do excesso de capacidade instalada na siderurgia mundial tenha diminuído significativamente de importância e também realimentando os projetos expansionistas da siderurgia brasileira – as considerações do trabalho de Mendes de Paula e também as ponderações de Barbosa, Gilpin, além do exposto por Vigevani, Oliveira e Mariano somados à argumentação do trabalho da Funcex denotam que os mecanismos protecionistas continuam ativos, principalmente nos países desenvolvidos, que detêm mais recursos para fazê-los valer, especialmente a potência hegemônica: os Estados Unidos.

O GATT 1994, com a criação da OMC, deu substância administrativa ao “multilateralismo” comercial. De fato, como já mencionado neste trabalho, qualquer país é formalmente igual aos EUA ou outro país desenvolvido na OMC. A nova entidade internacional, contudo, não torna igual em todo o mundo regras internas de cada país no que diz respeito a direitos relativos a processos anti-dumping, anti-subsídios e de direitos compensatórios, por exemplo.

O regime internacional de comércio, que surgiu com a OMC, criou novos obstáculos para os países em desenvolvimento, além de não ter removido grande parte dos já existentes. E o comércio do aço entre Brasil e EUA é um exemplo eloqüente. O protecionismo norte-americano neste setor, em que possui desvantagem competitiva em relação ao Brasil, é evidente e as mudanças normativo-institucionais internacionais não alteraram esse quadro.

A postura brasileira, no entanto, que adotou a perspectiva neoliberal, tornando-se um “Estado Comercial”, na acepção teórica de Rosecrance, (no caso da siderurgia significando privatizar, reduzir as barreiras tarifárias às importações e desregulamentar o setor) revelou-se inócua para uma penetração maior do produto brasileiro nos Estados Unidos. A falta de coordenação governamental com o setor privado (que na presidência de Fernando Henrique Cardoso resumiu-se a

tímidas manifestações de membros do BNDES, com vistas a fundir siderúrgicas brasileiras para torná-las mais competitivas) e de diretrizes estatais voltadas para a expansão e internacionalização da siderurgia brasileira tornou um setor da indústria nacional potencialmente gerador de divisas ao país, propenso à desnacionalização.

Tal possibilidade não é a melhor alternativa segundo a concepção de **política de comércio estratégica**, formulada por Gilpin e adotada por este trabalho. Embora Rosecrance cite os investimentos em solo estrangeiro como necessários para se garantir presença naquele mercado frente às oscilações de uma relação baseada apenas em comércio, sua análise não contempla um papel ativo do Estado no processo, o que no entender de Gilpin é fundamental.

A associação entre Estado e empresas, em setor com capacidade de gerar rendas no exterior, é determinante para o sucesso da internacionalização. O protecionismo dos EUA no setor siderúrgico, a incapacidade do atual regime de comércio internacional em abrir efetivamente mercados aos países em desenvolvimento, disciplinando a utilização das barreiras não-tarifárias (o que não ocorre por nunca ter sido objetivo dos países industrializados) limita a possibilidade de ganhos com base em vantagens comparativas para os países em desenvolvimento.

Tal assertiva não explica, contudo, em sua totalidade, o insucesso brasileiro em gerar divisas na siderurgia em sua relação com os Estados Unidos. A internacionalização empresarial incentivada pelo Estado, no caso da siderurgia brasileira, mostra-se como alternativa eficiente ao protecionismo norte-americano e a mera aplicação da legislação internacional no campo econômico.

6 CONCLUSÃO

SIDERURGIA, MERCADO E COORDENAÇÃO ESTATAL: A POLÍTICA SETORIAL E A CORPORAÇÃO NACIONAL

O estudo dos motivos que levaram o Brasil, embora tenha grande competitividade no setor siderúrgico, a uma posição coadjuvante no cenário internacional, tem início no processo de privatização das siderúrgicas estatais brasileiras.

E isso se dá, pelo fato de que, nesta década, consolidaram-se mudanças importantes no comércio entre as nações como o rebaixamento de alíquotas de importação praticamente generalizado, a instituição da Organização Mundial de Comércio e seu poder de regular as transações entre os países membros e a privatização do setor no Brasil, que reestruturou as empresas que passaram a se voltar também para posições de mercado (*market share*) no exterior.

A siderurgia brasileira de um modelo estatista e voltado para o mercado interno – tendo em vista apenas a exportação das “sobras” de produção, não tendo, portanto, continuidade nas relações com clientes do exterior – depois de privatizada, atende a um grande crescimento do mercado interno na década de 1990 (mais de 80%) e especializa-se na exportação de produtos siderúrgicos intermediários (os semi-acabados), transformando o Brasil no maior exportador mundial destes aços.

Os semi-acabados, como já mencionado no texto, são os aços destinados a outras empresas siderúrgicas para que adquiram a forma final. Os acabados, por seu lado, são aços já prontos para utilização final, que têm, portanto, maior valor agregado.

A inserção brasileira no mercado externo de aço foi determinada pelo mercado, ou seja, pela iniciativa empresarial sem que houvesse política pública para o setor ou **política setorial**. Uma política setorial para a siderurgia seria componente de uma política de comércio estratégica brasileira. Uma política setorial, neste contexto, visa **dar competitividade ao setor, ganhos de escala**

para atuação em nível global, subsidiar a pesquisa e desenvolvimento, promover fusões entre empresas, financiar a aquisição de ativos no exterior para garantir a propriedade ao capital nacional.

Políticas setoriais não foram adotadas na década de 1990 e início da atual. A não existência de uma política setorial para a siderurgia fez com que o objetivo de se obter rendas no principal mercado consumidor de aço do mundo, os Estados Unidos, fosse apenas parcialmente concretizado, o mesmo se verificou no comércio com a União Européia.

No período 1995-2001, conforme dados obtidos, a importância relativa dos EUA como destino das exportações brasileiras cresceu de 19,6% para 34,3% do total exportado pelo país, fortemente concentrado nos semi-acabados ⁶². O Brasil representava, em 2001, 10,4% no total de importações norte-americanas de aço.

De acordo com o estudo de Mendes de Paula, analisando-se o período 1990-2000 verifica-se que a participação brasileira no comércio mundial de produtos siderúrgicos cai de 5,26% (que observou aumento para 6,01% até 1992) para 3,15% em 2000, ocasionado pela recuperação do mercado doméstico, imposição de barreiras protecionistas por outros países ou ainda pelo crescimento mundial do fluxo comercial de produtos siderúrgicos (2002:106) ⁶³.

Embora crescente, a participação brasileira no mercado norte-americano situa-se em uma faixa intermediária da produção siderúrgica. As poucas perspectivas de evolução para entrada no mercado de produtos de maior valor agregado, via exportações, encontram-se nas discussões da Organização Mundial de Comércio em sua atual “Rodada Doha”, nas tratativas da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e nas negociações entre Mercosul e União Européia. Constatada a baixa penetração do Brasil no mercado mundial e o baixo valor agregado das exportações, cabe uma reflexão sobre a nacionalidade empresarial e a inserção no mercado global.

⁶² BNDES, Relato Setorial n.1, 2002, p. 115

⁶³ DE PAULA, Germano Mendes, *Op.cit.*

A atual situação patrimonial da siderurgia brasileira apresenta 70% dos ativos em mãos nacionais e aproximadamente 30% de propriedade de estrangeiros, dentre estes, com destaque para a européia *Arcelor*, a maior siderúrgica do mundo, que tem participações na Companhia Siderúrgica de Tubarão, Acesita e Belgo-Mineira.

O aumento da participação da *Arcelor* nos ativos da siderurgia brasileira é preocupante, de acordo com uma visão estratégica de comércio. As rendas auferidas por uma atividade produtiva estão condicionadas ao que é produzido e ao valor agregado à produção. O controle acionário da siderurgia brasileira por estrangeiros daria aos mesmos o poder de decisão sobre este nível de agregação, sobre as decisões de investimento e condicionaria a produção brasileira à lógica da corporação internacionalizada estrangeira, ou seja, dentro de um esquema de produção descentralizada em que as unidades brasileiras produziriam parte do processo, como ocorre com a exportação de semi-acabados hoje.

Na hipótese de sucesso das negociações da ALCA, com a União Européia, ou mesmo da “Rodada Doha” da OMC ou das rodadas seguintes de negociações – o que até o presente momento não tem se revelado a hipótese mais provável – e conseqüente abertura de mercado de bens sem excepcionalidades para o aço, ou seja, a constituição de um mercado regionalmente ou mundialmente aberto para a siderurgia, o Brasil continuaria tendo como imperativo ter uma política de comércio estratégica para sua siderurgia, com a mesma de propriedade nacional.

Poder-se-ia argumentar que, neste caso, a abertura dos mercados tornaria mais vantajoso financeiramente para que uma empresa estrangeira produzisse os aços de maior valor agregado integralmente no Brasil, dado o seu ferro abundante e de boa qualidade, sua excelente logística com minas perto de ferrovias, próximas às empresas relativamente próximas dos portos e usinas reestruturadas operando com competitividade internacional. Não importaria, para alguém que pensa da perspectiva neoliberal, que a propriedade fosse estrangeira, pois o país exportaria da mesma forma.

A formulação teórica de Gilpin do **comércio estratégico** consegue captar, no que tange ao exposto no parágrafo anterior, um importante dado do mundo real negligenciado pela perspectiva neoliberal: a dimensão política. O que faz com que o Brasil não consiga exportar mais aos EUA não são as tarifas – a tarifa de importação de aço norte-americana é zero - mas sim as barreiras não-tarifárias. No caso do aço, a acusação de que o Brasil pratica dumping, ou seja, de que o preço é artificialmente mais baixo no mercado norte-americano do que no mercado brasileiro e, mais recentemente, as salvaguardas promovidas pelo governo Bush e condenadas pela OMC.

As acusações de dumping são o maior obstáculo à penetração no mercado consumidor dos EUA. Das 46 investigações anti-dumping abertas pelos EUA, em 2000, 37 eram relativas à siderurgia ou 80,4% do total ⁶⁴. Trata-se de decisão política do governo dos Estados Unidos atender às petições de suas empresas, alegando concorrência externa desleal. Como, então, conseguir atingir o objetivo de vender mais nos Estados Unidos se as exportações estão sujeitas à discricionariedade das autoridades de comércio dos EUA, sensíveis a apelos protecionistas?

É importante, portanto, considerar que o comércio de aço assim como o comércio de bens em geral é, como na definição de Gilpin, **assunto de alta política**. Os instrumentos usados para proteger o mercado dos EUA não são, como já mencionado, tarifários e sim não-tarifários. Atendem a uma série de considerações como pressão de indústrias com problemas financeiros e de competitividade, pressão de sindicatos de trabalhadores, lobby de numerosos deputados e senadores ligados ao setor e objetivos do governo dos Estados Unidos para a indústria.

Os interesses articulados pró-abertura de mercado estão em desvantagem na correlação de forças, em termos de representação política e capacidade de pressão, amplamente favoráveis aos setores que defendem o protecionismo.

⁶⁴ DE PAULA, Germano M. *Op. Cit.*, p. 170

Economicamente revela-se desvantajoso para um país com as características do Brasil, de imenso potencial e desenvolvimento sócio-econômico atrasado em relação aos países desenvolvidos, abrir mão do controle de setor no qual dispõe de vantagens competitivas. Em primeiro lugar, as exportações trariam divisas necessárias ao balanço de pagamentos mas, no caso do controle acionário ser estrangeiro, boa parte destas divisas seriam reenviadas, via remessa de lucros.

Em segundo lugar, embora seja um setor tecnologicamente maduro, a propriedade nacional garante que o país desenvolverá pesquisas que poderão ser não apenas úteis para o setor em si (o que já é relevante) como para outros setores da economia, como por exemplo, o setor de engenharia civil.

A ação governamental é imperativa para garantir tais vantagens às corporações nacionais. Embora tenha havido o investimento de mais de US\$ 10 bilhões na modernização da siderurgia brasileira, efetuados durante os anos 1990, tornando maior a eficiência produtiva da indústria e obtendo um dos mais baixos custos de produção do mundo, a política para o setor siderúrgico dos principais consumidores, especialmente os EUA, impede, sistematicamente, a entrada de produtos brasileiros seja de menor ou maior valor agregado com variadas ações protecionistas.

Se o objetivo estratégico é obter rendas no exterior, o que está errado? O que fazer para aumentar as rendas internacionais do setor?

Uma importante observação precisa ser feita após estes questionamentos. O objetivo de que se fala é um **objetivo nacional**. Interessa primordialmente ao país as rendas auferidas, embora evidentemente interessem também aos seus controladores privados. A distinção é necessária, pois houve nos últimos anos alguns movimentos de empresas brasileiras rumo à internacionalização, como as aquisições nos EUA e Canadá por parte da Companhia Siderúrgica Nacional e do Grupo Gerdau.

Os interesses privados dispersos e uma capacidade financeira limitada (devido ao tamanho das empresas frente aos concorrentes externos e piores condições de financiamento) fazem com que a siderurgia brasileira tenha poucas

chances de, no médio prazo, manter-se com controle nacional face à tendência internacional de concentração patrimonial. Portanto, dentro da concepção de uma **política setorial** para a siderurgia uma das necessidades é a **fusão de empresas**, com vistas à criação de uma grande siderúrgica brasileira, capaz de concorrer com as grandes empresas estrangeiras.

Segundo Darc Costa, vice-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a idéia base dessa operação é “preservar a siderurgia em mãos nacionais, pois não queremos que a indústria nacional de aço vire centro de custos da siderurgia internacional”. Mas, para que este plano se torne realidade, ele defende a consolidação do setor. Argumenta que o país tem usinas pequenas em relação aos níveis atuais da escala mundial: “Sabe quanto a China está produzindo de aço? São 210 milhões de toneladas ao ano. Isto é mais do que os EUA e o Japão juntos. O que a China tem mais do que o Brasil? Nada. Nem vantagens naturais para ter siderurgia melhor que a nossa, nem vantagens de localização. Ela está mais afastada dos grandes centros de consumo e o minério de ferro deles é de má qualidade. Por que estão com uma produção tão grande? Porque temos visão pequena e eles não”.

O vice-presidente do BNDES, em entrevista ao *Jornal Valor Econômico*, em setembro de 2003, afirma que o banco está conversando com a Usiminas-Cosipa, a Gerdau (Açominas) e o Grupo Vicunha (CSN). O presidente da Usiminas, Rinaldo Campos Soares é defensor do projeto do BNDES: “O Brasil precisa ter domínio sobre a agenda do aço”. Costa argumenta que, “unidas num único bloco, essas empresas vão competir lá fora. E o nosso objetivo é **internacionalizar nossa economia**. É um projeto de médio prazo para ser costurado nos próximos três anos”.

O projeto de internacionalização da economia brasileira com a conseqüente **aquisição de ativos no exterior é aspecto relevante de política setorial** e envolve vários setores como cimento, bebidas, mineração, aviação e siderurgia. O BNDES que planeja, **estimula e executa esse processo** em conjunto com outras esferas de governo como o MDIC, por ser, na prática, o único agente financiador de longo prazo do país, no entanto, cobra contrapartidas para a

concessão de financiamento para investimento no exterior. Os tomadores terão de ser de **capital nacional e remeter lucros obtidos no exterior para o Brasil**.

A política do banco estatal, portanto, visa dar escala internacional às empresas brasileiras com apoio à compra de ativos no exterior. É coerente com esta estratégia que se exija a repatriação das divisas geradas a partir de aquisições ou construções de novas instalações produtivas no exterior que tenham apoio governamental, pois o objetivo dos investimentos no exterior é garantir posição de mercado (*market share*) para geração de divisas para o país.

A diretoria do BNDES, empossada pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, apresenta uma visão diferenciada do papel do banco estatal na economia brasileira em relação às que a antecederam de 1990 a 2002. Embora já existissem, no governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, estudos do banco sobre uma possível fusão entre as siderúrgicas brasileiras, a atual gestão do BNDES tem dado ênfase muito maior à necessidade estratégica de formação de grandes empresas nacionais em vários setores para atuação em nível internacional.

E embora não seja totalmente correto dizer que o BNDES, nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, não tenha agido para dar vantagens às empresas nacionais quando em competição com estrangeiras, como no financiamento à aquisição dos ativos da atual *Telemar* por um grupo de empresas brasileiras no processo de privatização da telefonia, dentro do mesmo processo admitiu-se substancial desnacionalização de setor estratégico com reflexos para a pesquisa tecnológica nacional em telecomunicações e formação de saber neste setor.

O BNDES também financiou a aquisição de companhias do setor de energia elétrica por empresas estrangeiras, o que contraria totalmente qualquer visão estratégica. E como não se trata propriamente de política de comércio estratégico, o conceito que norteia este trabalho, o exemplo ilustra como o banco era anteriormente voltado a uma visão de livre mercado sem uma preocupação estratégica com o desenvolvimento nacional. Vender empresas à estrangeiros no setor de infra-estrutura que não gerarão um dólar ao país com suas atividades, apenas trazendo-os por ocasião de compra das empresas e tornando permanente

a saída de divisas devido a remessa de lucros, contraria a idéia de que o país precisa gerar saldos em moeda forte como garantia ao desenvolvimento.

Diferentemente, a gestão do BNDES empossada no início de 2003 foca o capital nacional (em ambiente de competição global), sua consolidação no país e expansão para o exterior. A polêmica ocorrida no final de 2003, envolvendo o presidente do BNDES e sua decisão de comprar ações da Companhia Vale do Rio Doce ilustra bem esta visão. Do ponto de vista de uma política setorial para a mineração, com vistas a tornar esta empresa uma multinacional brasileira, garantir os ativos em mãos nacionais era primordial. Portanto, o Estado, para que continuasse existindo esta possibilidade, pois existia o risco de desnacionalização deste setor estratégico, como existe também na siderurgia, comprou ações da empresa. A decisão é coerente com uma visão estratégica global da economia.

A discussão em torno da possibilidade de reestatização da empresa ou de um movimento generalizado do governo federal no sentido de reestatizar a economia partiu, então, de premissas erradas. A operação do BNDES na Vale do Rio Doce, assim como as intenções da estatal Petrobrás em voltar a ter maior presença no setor petroquímico adquirindo ativos (movimento inverso ao dos anos 1990, quando os vendeu) não sinaliza o retorno a uma visão de Estado empresário ou economia auto-suficiente.

Tais operações visam capacitar estes setores a serem competitivos internacionalmente. **A propriedade de ativos por parte do Estado não é um objetivo a priori, mas em determinadas condições pode ser o meio para que se atinja o objetivo nacional de obter rendas em certos setores.** Nas principais economias do mundo, embora tenha havido a privatização de empresas e setores inteiros antes sob o controle do Estado, há participação estatal importante em vários setores considerados de importância estratégica como é o caso da norte-americana *Monsanto*, que atua na promissora área da biotecnologia e que tem no Estado norte-americano o detentor de 50% de suas ações.

Além do discurso neoliberal, de forte cunho ideológico, para nenhum tipo de intervenção estatal da economia, está a verificação da realidade em que os Estados Nacionais, especialmente aqueles do chamado mundo desenvolvido,

desenvolvem formas criativas de sinergias entre Estado e setor privado, no qual a presença estatal, muitas vezes, é preponderante.

Importância desta perspectiva é dada pelo anúncio de que a siderúrgica européia *Arcelor* comprou, nas últimas semanas, ações que lhe garantem posição majoritária na Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), o que, segundo o diário “Valor Econômico” em editorial no dia 1º de julho de 2004, “a coloca a um passo de se tornar a maior companhia do setor no Brasil em produção – 8,44 milhões de toneladas, pouco menos que a líder Usiminas-Cosipa, com 8,62 milhões de toneladas”. E isto parece significar também, segundo o jornal que, “a ofensiva marca uma nova fase da siderurgia após a privatização e mais um capítulo da consolidação dos grupos que substituíram o Estado no setor. Ela indica também que a competitividade não é uma garantia para (contra) a desnacionalização – ter fontes de capital de longo prazo sólidas e abundantes, a custos compatíveis, como tem a Arcelor, é um fator decisivo”.

O jornal *Folha de S. Paulo*, de 2 de julho de 2004, noticiou ainda que o: “BNDES quer ações da CSN e CST em troca de dívidas”, com subtítulo “banco vê controle de empresas como estratégia para mudar o setor”. A matéria menciona que “o banco estatal considera estratégico participar do controle das empresas siderúrgicas. O BNDES quer ser voz ativa no processo de reestruturação do setor siderúrgico brasileiro, já em andamento, e avalia que, como acionista das principais empresas, terá melhores condições de participar”.

A consolidação da siderurgia brasileira, portanto, ainda está por ter o seu termo final. Há um embate entre a maior empresa siderúrgica do mundo, a *Arcelor*, e o BNDES, que defende o controle do setor em mãos de empresários brasileiros. Este trabalho defende que, numa visão estratégica de comércio, o Estado deve defender a propriedade nacional de setores que possam gerar divisas no exterior, como é o caso da siderurgia brasileira em sua relação econômica com os Estados Unidos.

Como exposto nos capítulos precedentes, vários fatores corroboram a tese de que uma política de comércio estratégica traz melhores resultados ao país do que o comércio meramente guiado pelo mercado, defendido pela visão

comercial neoliberal: os Estados Unidos são altamente protecionistas (como demonstraram as estatísticas apresentadas), no que se refere às suas indústrias de aço; a legislação internacional, com o advento da OMC, não alterou mecanismos como os processos anti-dumping e anti-subsídios e a enorme discricionariedade do poder nacional a eles atinentes, assim como criou novas dificuldades aos países em desenvolvimento; os Estados Unidos são abertos ao investimento estrangeiro no setor (fato que faz com que exista grande número de siderúrgicas norte-americanas de propriedade de estrangeiros) e muitas de suas empresas, em razão das dificuldades financeiras e do baixo nível de concentração, estão à venda por preços relativamente baixos (de acordo com informações obtidas com técnicos do BNDES); a siderurgia brasileira é competitiva e rentável; o empresariado brasileiro é favorável a uma abordagem estratégica por parte do Estado; o setor possui grande potencial de expansão, principalmente pelos custos relativamente mais baixos de insumos e mão-de-obra e logística eficiente, embora tenha escalas de produção inferior à dos principais *players* mundiais e custos de capital maiores.

Como o objetivo deste trabalho era avaliar o comércio siderúrgico Brasil-Estados Unidos, a partir do início do processo de privatização do setor no Brasil, em 1990, pode-se concluir, a respeito das políticas públicas setoriais que: os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso basicamente aplicaram a agenda liberal ao setor com privatizações, desregulamentação e abertura comercial.

Como resultado, houve um processo de reestruturação produtiva que culminou numa grande redução da mão-de-obra utilizada (mais de 100 mil trabalhadores dispensados) e acesso a bens de capital importados. A produtividade aumentou, assim como o consumo interno na década de 1990 e o país tornou-se o principal exportador mundial de aços semi-acabados, tendo como maior mercado os EUA. Neste período, também, aumentou a presença estrangeira na siderurgia brasileira, que detém mais de 30% dos ativos da siderurgia nacional. Não houve, portanto, política setorial para a siderurgia neste período, que vai de 1990 a 2002, ou seja, abrangendo o início da retirada do

Estado da gerência do setor, no governo Collor ao final do governo Fernando Henrique Cardoso.

A necessária articulação entre Estado e setor privado, para a realização de metas consideradas estratégicas para o setor e para o país, é colocada como objetivo pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. O atual governo brasileiro tem uma compreensão diferente sobre a inserção do capitalismo nacional na economia global.

Para a siderurgia, tal diferença está expressa na instalação do Fórum de Competitividade do setor (que não havia no governo Fernando Henrique Cardoso) e no “principal objetivo” a ser alcançado pelo fórum: a **internacionalização do setor**. Tal perspectiva é coerente com a idéia do comércio estratégico e de um ativismo estatal na realização desses objetivos.

A definição de metas quantitativas de produção e exportação e receitas dão ao Estado um caráter de coordenação ao setor. As discussões entre as empresas e a burocracia e seu corpo de técnicos permitem também identificar, com mais recursos, necessidades de aperfeiçoamento da produção, tanto no que diz respeito ao produto final quanto aos processos produtivos, além do debate sobre implementação de medidas da alçada do governo, como financiamentos específicos, reduções tributárias e atuação conjunta nas discussões em organismos multilaterais de comércio e em nível bilateral.

A concordância entre governo e setor privado da necessidade de preservação de *market share* (posição de mercado) no exterior ocorre em função das tendências dominantes na siderurgia internacional: concentração, competição global mais acirrada e aumento do protecionismo. Neste cenário, uma política de comércio, pensada em termos estratégicos, além das já mencionadas vantagens econômicas, é imperativa, face aos rápidos movimentos de concentração no setor. Não há um terceiro caminho: ou o país internacionaliza o setor, preservando a propriedade; ou os movimentos do mercado levarão inevitavelmente à desnacionalização, em razão da pequena escala de suas usinas e o elevado custo de capital das empresas aqui instaladas.

Giovanni Arrighi (1997), em “A ilusão do desenvolvimento”, argumenta que: “sob a hegemonia norte-americana foi a liberdade de investir através das fronteiras do Estado, e não o livre-comércio, que se tornou o acordo costumeiro fundamental na regulação da competição interempresas; e foi a expansão internacional da empresa capitalista, e não as importações e exportações, que se tornou o canal fundamental daquela competição”.

A crise da siderurgia nos Estados Unidos, somada às perspectivas expansionistas da siderurgia brasileira, com a declarada intenção de internacionalização, pode se concretizar numa posição mais importante no maior mercado de siderúrgicos do mundo. No contexto da hegemonia norte-americana, onde prevalece a idéia de que o investimento deve ser livre, diferente da hegemonia britânica, na qual a ênfase maior era no comércio e no contexto específico do mercado siderúrgico mundial, onde a tendência do número de produtores e compradores de aço é diminuir, o comércio estratégico com os Estados Unidos neste setor, além da já mencionada necessidade, tornar-se-ia uma das maneiras, pelas divisas geradas e pelo aumento de escala empresarial, de construção de relações econômicas bilaterais mais equânimes e promoção do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Aço: o Desafio das Exportações Brasileiras para os Estados Unidos da América**. Rio de Janeiro: www.bndes.gov.br, 2002

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Do GATT À OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio**. Rio de Janeiro: BNDES, N. 51,1996

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Fórum de Competitividade – Setor Siderúrgico**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Mineração e Metalurgia - Siderurgia no Brasil: Produzir mais para exportar**. Rio de Janeiro: BNDES, n. 5, 2002

BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Siderurgia Brasileira – questões e perspectivas**. Rio de Janeiro: Estudos BNDES, n. 5, 1987

BARBOSA, Denis Borges. **Licitações, Subsídios e Patentes – Direito do Desenvolvimento Industrial**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, v. II,1997

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no Contexto da Globalização II- Rivalidade Emergente**. São Paulo: Editora Senac, 1999

BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC – Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Multilaterais**. Florianópolis: Editora Diploma Legal, 2000

_____. **O Brasil e o Protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000

DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000

FIORI, José Luis. **Brasil no Espaço**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001

FUNCEX, Fundação Centro do Comércio Exterior. **Avaliação do desempenho das exportações brasileiras no período de 1990/1998**. Rio de Janeiro: Funcex, 1999

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002

GUEDES, Jose Maria M. M.; PINHEIRO, Silvia M. **Anti-dumping, Subsídios e Medidas Compensatórias**. São Paulo: Aduaneiras, 1996

IBS, Instituto Brasileiro de Siderurgia. **Anuário Estatístico 2002**. Rio de Janeiro: IBS, 2002

IBS, Instituto Brasileiro de Siderurgia. **Anuário Estatístico 2003**. Rio de Janeiro: IBS, 2003

IBS, Instituto Brasileiro de Siderurgia. **Siderurgia Brasileira – Contribuição ao Desenvolvimento Nacional: Audiência com o Exmo. Sr. Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva**. Rio de Janeiro: IBS, 2003

KEOHANE, Robert. **Después de La Hegomonia – Cooperación y discórdia en la política económica mundial**. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires: 1988

LIMA-CAMPOS, Aluisio; VITO, Adriana. **O Impacto das Ações Anti-dumping e Anti-subsídios nas Exportações Brasileiras para os Estados Unidos**. Washington: acampos@brasilemb.org, 2003

MDIC, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Confederação Nacional da Indústria. **Barreiras Externas às Exportações Brasileiras para Estados Unidos, Japão e União Européia**. Brasília: MDIC e CNI, 2001

MENDES DE PAULA, Germano. **Estudo de Competitividade por Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre-Comércio – Cadeia: Siderurgia**. Campinas: 2002

_____. **Privatização e Estrutura de Mercado na Indústria Siderúrgica Mundial**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. Tese de Doutorado.

MESQUITA, Mário M. C.; NAIDIM, Leane C. **Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional de Privatização: o Caso da Siderurgia Brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 287

ROSECRANCE, Richard. **La expansión en el Estado Comercial – Comercio y conquista en el mundo moderno**. Madrid: Alianza Editorial, 1986

SOUZA PINTO, Denis Fontes de. **OCDE – Uma visão brasileira**. Brasília: IBr; FUNAG, 2000

THORSTENSEN, Vera. **OMC (Organização Mundial de Comércio) – As Regras do Comércio e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001

VALOR ECONÔMICO, “BNDES estuda a criação de supersiderúrgica” São Paulo: caderno “Empresas”, seção “Indústria”, 09/09/2003

VALOR ECONÔMICO, “BNDES pede contrapartidas para internacionalização”, São Paulo: caderno “Empresas” seção “Indústria”, 22/09/2003

VIGEVANI, Tullo. **O contencioso Brasil-Estados Unidos da Informática – uma análise sobre formulação de política exterior**. São Paulo: Edusp, Editora Alfa-Ômega, 2002

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes; MARIANO, Marcelo P. “Origens dos Instrumentos de Formulação da Política Comercial Norte-Americana”. In: **Revista de Sociologia e Política**. UFPR: Curitiba, n. 20, 2003, jun

VILLANOVA, Pere. **El Estado y el sistema internacional – una aproximación al estudio de la política exterior**. Barcelona: EUB, 1995

Entrevistas realizadas:

Rudolf Bühler e Murilo Furtado, julho de 2003.

Flavia Sekles, março/maio de 2004.

