



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

***RODRIGO CINTRA***

**AGENDAS, ATORES E LOBBIES NA TOMADA DE DECISÃO  
EM POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: O CASO DA  
SIDERURGIA (BRASIL E ESTADOS UNIDOS)**

**Brasília**

**2007**

*RODRIGO CINTRA*

**AGENDAS, ATORES E LOBBIES NA TOMADA DE DECISÃO EM  
POLÍTICA EXTERNA COMERCIAL: O CASO DA SIDERURGIA  
(BRASIL E ESTADOS UNIDOS)**

Tese para obtenção do título de  
Doutor em Relações Internacionais  
do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Izabel  
Valladão de Carvalho

**Brasília**

**2007**

## Dedicatória

Certa vez me disseram que se eu fosse um *self-made man*, eu poderia estar em qualquer lugar do mundo e alcançaria sucesso. Naquele momento acreditei que estava pronto para conquistar o mundo. Tentei, e todas as vezes que fracassei pude voltar para um lugar que me protegia e me dava forças para uma vez mais tentar.

Hoje estou certo de que um *self-made man* nada mais é do que uma lança de sua própria família. É em casa, com o apoio dos familiares, que conseguimos encontrar o sorriso quando o mundo não parece tão engraçado, é lá que aprendemos a lutar pelo nosso espaço. É lá que aprendemos a valorizar a tradição e a acreditar na vanguarda.

Dedicar essa tese à minha família é mais do que um prazer, é uma obrigação. É um reconhecimento público de sua importância na minha formação. É um reconhecimento que mais do que um *self-made man* sou um *family-made man*.

**Angélica**, mãe sempre presente – em praticamente tudo! – e que sempre soube indicar o norte da família.

**Ruy**, irmão orgulhoso e conselheiro, ensinando a ser zeloso com as questões da vida.

**Ricardo**, irmão indignado com tudo que está errado, ensinando a ter paixão pelas causas.

**Mariana**, irmã confidente, ensinando que na verdadeira exposição das idéias é que fortalecemos nossas crenças.

Se pudesse escolher os caminhos da minha vida, tenham certeza de que escolheria passar por tudo outra vez, desde que pudesse ser com vocês.

Pi

## **Agradecimentos**

Uma tese é mais do que o conjunto de palavras que ora são apresentadas ao leitor. É uma tentativa de organizar e expor dúvidas e descobertas que foram feitas ao longo de alguns anos. Ela é uma conversa intensa do pesquisador com seu objeto de pesquisa, mas também não se limita a isso. Uma tese é, sobretudo, uma contínua conversa com os mais variados interlocutores, com pessoas que por seus caminhos de vida também enfrentam ou tangenciam as mesmas inquietações. Aproveito esse momento para indicar algumas dessas pessoas, sem as quais essa tese não seria o que é, seja em face do conhecimento que comigo dividiram, seja por conta do entusiasmo que tiveram, o qual foi fundamental para que eu continuasse até o final.

**Adilson Franceschini**, por ter me apoiado desde o nascimento de minhas experiências de docência, pelos papos sobre as relações internacionais e seu estudo, e por todo esforço para atender às limitações de tempo que tive nesses últimos anos. Na sua pessoa, aproveito para agradecer a todos os professores com os quais tive o prazer de trabalhar.

**Aluisio G. de Lima-Campos**, pelo tempo que dispôs e pelas histórias que contou sobre o protecionismo americano. Em sua pessoa aproveito para agradecer a todos da Embaixada Brasileira em Washington, especialmente ao Ministro Carlos Alfredo Lazary Teixeira.

**Carlos Pio**, pelos comentários extremamente instigantes que fez em minha banca de qualificação e pelas dicas dadas.

**Eduardo Viola**, professor apaixonado pelo que faz, que consegue se encantar pelas idéias mais simples, encontrando nelas alguns mistérios até então escondidos. Viola, na sua pessoa aproveito para agradecer a todos os demais professores da UnB com quem tive aula e que certamente deitaram raízes nessas reflexões: Alcides, Amado, Cançado Trindade, Estevão, Julie, Maria Helena, Norma e Sombra Saraiva.

**Elenice Máximo, Feliciano Guimarães, Gabrielle Guimarães, e Mariana Ricci e Maykol Paz**, o eterno time da Focus R. I. que teve que me agüentar por todos esses anos, com minhas eternas dúvidas acerca do infinito. Mariana, muito obrigado pela assessoria com a bibliografia!

**Filipe Mendonça**, por todo apoio nas pesquisas empíricas dessa tese, que não seria nem a metade do que é sem sua ajuda.

**Frederico Meira**, por ter sempre a coragem de me criticar, forçando-me sempre a buscar o passo seguinte. Também agradeço pela figura que estruturou no computador e que hoje é peça fundamental dessa tese. Na sua pessoa, também aproveito para agradecer a todos os amigos, companheiros leiais dessa jornada da vida.

**Georges Landau**, por todo apoio que me deu, indicando nomes e contando histórias. Histórias, aliás, que me fizeram ter a certeza de querer buscar o mesmo norte que você.

**Isabella, David e todos os Stevenson**, família estendida, sempre alegre e tumultuada, como deve ser uma família. Obrigado pelo apoio que me deram, sobretudo por sempre terem acreditado no que eu poderia fazer. *Hey man, guess what? Love y'a.*

**Linda Stolar**, pelo apoio incondicional, sempre me mostrando o valor do sonhar. Agradeço imensamente pela ajuda na revisão e pelos comentários de sempre, além da indicação do Padre Vieira.

**Lucia Maria de Oliveira**, amiga eterna que nunca desistiu de cobrar minha presença no Planalto Central e que tão bem representa todos os amigos que fiz em minha temporada na UnB, aos quais também agradeço por todo apoio.

**Maria Izabel Carvalho**, pela confiança que depositou em mim desde o primeiro dia de orientação, criando um espaço único de reflexão e tensão de idéias. Aqui aproveito para deixar minha deferência a todos os mestres com os quais tive o prazer de trabalhar.

**Marleida Borges**, pela cuidadosa revisão que fez em versões anteriores de capítulos e que resultaram em importantes mudanças no próprio texto. Aproveito para, em seu nome, agradecer a todos do Cedec pelo apoio ao longo desses anos de pesquisa.

*M. S. e L. J., for the deep and valuable knowledge that you shared with me, showing competence and professionalism as few.*

**Odalva Araujo**, por ter me agüentado todos esses anos, com o mesmo sorriso e solicitude de sempre. Em sua pessoa aproveito para agradecer a todos os funcionários da UnB, que em seu silencioso trabalho dão as condições necessárias para que estudos como esses sejam realizados.

**Tullo Vigevani**, mestre e exemplo, por sempre ter acreditado em minhas capacidades, com seu apoio incondicional e rígido. Tullo, se hoje posso apresentar essa tese, certamente é por conta de seu apoio e cobrança.

Por último, mas certamente não menos importante, gostaria de agradecer ao **CNPq** pelo apoio na escrita dessa tese e no desenvolvimento de um projeto de pesquisa cujos objetivos convergiram com ela, no âmbito do Cedec. Fico grato por ter sido agraciado por um apoio governamental em minha tese e espero que o resultado ora apresentado esteja à altura da confiança que a sociedade brasileira em mim depositou.

Há de tomar o pregador uma só matéria, há de defini-la para que se conheça, há de dividi-la para que se distinga, há de prová-la com a Escritura, há de declará-la com a razão, há de confirmá-la com o exemplo, há de amplificá-la com as causas, com os inconvenientes que se devem evitar; há de responder às dúvidas, há de satisfazer as dificuldades, há de impugnar e refutar com toda a força da eloquência os argumentos contrários, e depois disso há de colher, há de apertar, há de concluir, há de persuadir, há de acabar.

*Sermão da Sexagésima - Padre Vieira*

O que podemos fazer é interrogar sem medo e dialogar com espírito crítico. Infelizmente, o nosso ambiente de debate se revela pobre. Mais grave ainda, ele tornou-se perverso: em lugar de confrontar idéias, agridem-se pessoas. O que podemos fazer com os conceitos sócio-económicos é reproduzir aquilo que fizemos com a capulana e com a mandioca. E já agora com a língua portuguesa. Tornámo-los nossos, porque os experimentamos e vivemos à nossa maneira

*A economia e a fronteira da cultura - Mia Couto*

Nossas idéias científicas valem na medida em que nos tenhamos sentido perdidos ante uma questão, em que tenhamos visto bem seu carácter problemático e compreendamos que não podemos apoiar-nos em idéias recebidas, em receitas, em lemas nem vocábulos. Quem descobre uma nova verdade científica teve antes que triturar quase tudo que havia aprendido e chega a essa nova verdade com as mãos sangrentas por haver julgado inumeráveis lugares comuns

*A rebelião das Massas - José de Ortega Y Gasset*

## **Resumo**

Esta tese tem como objetivo central analisar o processo de tomada de decisões que levou à implementação de políticas protecionistas norte-americanas em 2002 com relação ao setor siderúrgico. Também explora a percepção dos atores brasileiros envolvidos na questão, bem como as estratégias de ação empregadas por estes para combater o protecionismo. Para tanto, é realizado um estudo sobre lobby e estratégias de ação dos atores norte-americanos nos planos privado e público. Na perspectiva brasileira, são analisadas as posições adotadas pelos atores privados do setor siderúrgico, assim como aquelas adotadas oficialmente pelo governo brasileiro.

**Palavras-chave:** Barreiras comerciais, Brasil, Estados Unidos, lobby, política externa, siderurgia.

## **Abstract**

The main objective of the present thesis is to analyze the decision making process that led to the implementation of American steel sector protectionism in 2002, and also to explore perception and strategies used by Brazilian actors to confront protectionism. To reach these objectives, lobby and other action strategies of Americans` actors were studied in both private and public level. In a Brazilian perspective, official positions of Brazilian government were studied as well as positions adopted by private actors of the steel sector.

**Key-words:** Brazil, commercial barriers, foreign policy, lobby, steel, United States.

## Lista de Gráficos

	Pág.
<b>Gráfico 2.1:</b> Evolução do comércio e produção de aço nos EUA (1912-2000)	66
<b>Gráfico 2.2:</b> Produtividade por produção/hora (1970-2000)	67
<b>Gráfico 2.3:</b> Valor de ações de empresas siderúrgicas selecionadas (1999/2000)	74
<b>Gráfico 2.4:</b> Produção norte-americana de aço (1980/1998)	76
<b>Gráfico 2.5:</b> Coalizões empresariais (EUA)	82
<b>Gráfico 2.6:</b> Contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais	95
<b>Gráfico 3.1:</b> Evolução da produção siderúrgica no Brasil (1952/1990)	110
<b>Gráfico 3.2:</b> Consumo aparente de produtos siderúrgicos (1979-1987)	115
<b>Gráfico 3.3:</b> Produção brasileira de aço bruto, em milhões de toneladas (1973-2001)	116
<b>Gráfico 3.4:</b> Evolução do mercado siderúrgico brasileiro (1974/1988)	121
<b>Gráfico 3.5:</b> Produção de aço bruto e produtividade da indústria siderúrgica brasileira (1989/1998)	128
<b>Gráfico 3.6:</b> Produção e emprego na indústria siderúrgica brasileira (1988/2001)	128
<b>Gráfico 3.7:</b> Comparação do custo de produção na indústria siderúrgica (2001)	129
<b>Gráfico 3.8:</b> Produção de aço bruto no Brasil – Principais grupos	130
<b>Gráfico 3.9:</b> Ranking das maiores empresas siderúrgicas mundiais (milhões de tons)	137
<b>Gráfico 3.10:</b> Saldo comercial de produtos acabados de aço (1991/2001)	139
<b>Gráfico 3.11:</b> Destino das exportações brasileiras (1996-2001)	140
<b>Gráfico 3.12:</b> Importação norte-americana de produtos de aço (1994/2001)	142

## Lista de Tabelas

	Pág.
<b>Tabela 2.1:</b> Comparativo da participação dos custos de mão-de-obra no valor final	68
<b>Tabela 2.2:</b> Comparação de custos de produção (Usina Integrada e Mini-mill)	69
<b>Tabela 2.3:</b> Produção de aço por processo (2001, países selecionados)	70
<b>Tabela 2.4:</b> Distribuição de delegados no sistema majoritário norte-americano	89
<b>Tabela 2.5:</b> Divisão política do Senado e da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos (1991/2001)	90
<b>Tabela 2.6:</b> Contribuição financeira da ISA para deputados e senadores	91
<b>Tabela 2.7:</b> Histórico eleitoral do estado de West Virginia (1981/2000)	93
<b>Tabela 2.8:</b> Histórico das contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais (1990/2004)	95
<b>Tabela 3.1:</b> Criação de Companhias Siderúrgicas Estatais	102
<b>Tabela 3.2:</b> Investimentos do Bndes no setor siderúrgico (1952/1973)	107
<b>Tabela 3.3:</b> Companhias metalúrgicas criadas pelo governo brasileiro	108
<b>Tabela 3.4:</b> 1ª etapa – Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás	125
<b>Tabela 3.5:</b> 2ª ciclo de privatizações da indústria siderúrgica brasileira	126
<b>Tabela 3.6:</b> Indicadores das empresas siderúrgicas brasileiras privatizadas (1992/1997)	131
<b>Tabela 3.7:</b> Estrutura acionária da siderurgia brasileira	136
<b>Tabela 3.8:</b> Pressões da internacionalização na indústria siderúrgica brasileira	137
<b>Tabela 3.9:</b> Perfil do mercado de produtos siderúrgicos em milhões de toneladas (1991/2001)	139
<b>Tabela 3.10:</b> Exportações brasileiras para os Estados Unidos em milhões de	141

toneladas (1990/2001)

<b>Tabela 3.11:</b> Número de processos de anti-dumping na indústria siderúrgica por país (2000)	143
<b>Tabela 3.12:</b> Decisão do presidente Bush quanto ao processo de salvaguarda (março de 2002)	146
<b>Tabela 4.1:</b> Importação norte-americana de produtos siderúrgicos acabados por país de origem (em milhares de toneladas)	182
<b>Tabela 4.2:</b> Variação do valor médio de importação por tonelada líquida (1998-2000) (produtos selecionados)	186
<b>Tabela 4.3:</b> Variação do valor médio de importação por tonelada líquida (1998-2001) (produtos selecionados)	201
<b>Tabela 4.4:</b> Principais ações na Tomada de Decisões	206
<b>Tabela 5.1:</b> A situação das siderúrgicas	215

## Lista de Figuras

	Pág.
<b>Figura 1.1:</b> Processo de Tomada de decisão em política comercial externa (EUA)	51
<b>Figura 2.1:</b> Dispersão geográfica da produção siderúrgica norte-americana	60
<b>Figura 2.2:</b> Mapa das eleições presidenciais de 2000	94
<b>Figura 3.1:</b> Estrutura dos donos da indústria siderúrgica brasileira	133

## Índice

<b>Introdução</b>	<i>Pág. 1</i>
<b>Capítulo 1</b> – Política Externa e Negociações Internacionais -Abordagem conceitual	<i>Pág. 13</i>
<b>Capítulo 2</b> - A indústria siderúrgica norte-americana: lobby e influência junto ao governo	<i>Pág. 59</i>
<b>Capítulo 3</b> - A Indústria Siderúrgica Brasileira: histórico e participação estatal	<i>Pág. 98</i>
<b>Capítulo 4</b> - As campanhas de <i>Grassroots</i> fomentadas pelo setor siderúrgico norte-americano pró-adoção de medidas protecionistas	<i>Pág. 153</i>
<b>Capítulo 5</b> – Percepções, estratégias e posicionamentos dos atores brasileiros	<i>Pág. 207</i>
<b>Conclusão</b>	<i>Pág.232</i>
<b>Anexo 1</b> – Signatários da carta enviada ao presidente Bill Clinton em 16 de outubro de 2000	<i>Pág. 238</i>
<b>Anexo 2</b> - Pending and Recent North American Steel Trade Cases Against Non-NAFTA Countries	<i>Pág. 240</i>
<b>Anexo 3</b> – Steel Industry Bankruptcies	<i>Pág. 242</i>
<b>Anexo 4</b> – USTR's Relationship with Other Government Agencies	<i>Pág. 249</i>
<b>Referências</b>	<i>Pág. 255</i>

## INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi particularmente importante na história da siderurgia mundial, e ainda mais especial para o Brasil. Num cenário internacional de mudanças como o surgimento de novos grandes produtores e/ou compradores de aço e de crises que fizeram com que a capacidade produtiva mundial fosse maior do que a demanda, foi possível observar um aumento paulatino das articulações políticas dos setores siderúrgicos espalhados pelo mundo.

Especificamente para o caso norte-americano, a dinâmica produtiva desenvolvida ao longo da década acabou por estruturar um modelo produtivo que se mostrou atrasado em termos tecnológicos – quando comparado a outros grandes produtores mundiais. Mais importante do que compreender a lógica econômico-produtiva que resultou nessa condição, importa aqui ressaltar os impactos políticos que foram capazes de gerá-la.

Após o desenvolvimento de um longo processo de organização dos atores e de seus interesses, a siderurgia norte-americana se mostrou de uma força política tal que seguramente ultrapassa a sua importância econômica. Assim, a despeito de custos produtivos domésticos e de riscos em negociações internacionais multilaterais, foram adotadas em 2002 medidas voltadas à proteção do setor siderúrgico nos Estados Unidos. Importante aqui notar que esse é um movimento que remonta, no mínimo, a 1998, de forma que apresenta uma complexidade que seguramente ultrapassa interesses imediatos ou decisões baseadas unicamente em questões de natureza técnica.

Ainda que o processo que resultou nas medidas protecionistas possa ser buscado em 1998, apenas em meados de 2001 o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) apresentou seu primeiro posicionamento oficial no tocante às investigações da *International Trade Commission* (ITC) dos EUA, investigações estas que culminariam nas medidas protecionistas à indústria siderúrgica norte-americana no ano seguinte. Interessante observar que desde essa primeira manifestação oficial, o IBS teve no governo brasileiro – com especial destaque para o Ministério de Relações Exteriores – seu parceiro preferencial na defesa de seus interesses. Coube ao MRE a concepção e, em grande medida, implementação das estratégias de combate ao protecionismo norte-americano.

Quando essa posição foi adotada pelo IBS, representante de um setor privado, e considerando a importância que deu ao governo como co-responsável pelas negociações, surgiram questionamentos acerca dos sentidos dessa parceria. Sendo o IBS um ator privado, capaz de realizar lobbies e pressões diretas sobre o governo norte-americano, bem como sobre outros atores privados daquele país, porque optou por uma ação diplomática? As medidas protecionistas que eram estudadas em 2001 apresentaram apenas uma característica técnica inicialmente investigada pelo governo ou é resultante de pressões de natureza política? Atuar apenas no momento em que o governo norte-americano oficializou suas intenções era o momento ideal ou é possível identificar em fases anteriores o início desse processo? Que tipo de impactos na estratégia podem ser delineados a partir da escolha por uma atuação conjunta com o governo brasileiro ao invés de uma atuação direta?

A fim de tentar responder a essas perguntas, ainda que de forma parcial, foi preciso delinear uma questão mais ampla e que pudesse servir de eixo condutor da análise, bem como do tratamento que deveria ser dado a um conjunto amplo de informações que seriam coletados ao longo do estudo. Inicialmente o problema central ficou em torno da identificação dos motivos que levaram o IBS – e, por consequência, o próprio setor siderúrgico brasileiro – a subordinar sua ação ao MRE. Conforme o estudo ganhava em envergadura analítica e em quantidade de informações, percebeu-se o surgimento de um novo problema e que conseguia dar mais luz às questões que se colocaram em sua concepção: como a organização histórica dos setores siderúrgicos norte-americano e brasileiro, estabelecendo padrões comportamentais e negociais diferenciados, impactaram nas estratégias escolhidas e nas formas como foram implementadas.

Dessa forma, a idéia original de estudar a percepção do setor brasileiro quanto às dinâmicas norte-americanas acabou por resultar na necessidade de recuperação das bases históricas de relacionamento entre os setores produtivos e seus respectivos governos, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Com isso, foi possível ampliar o cenário de compreensão das formas como setor e governo percebem seu envolvimento no processo, bem como das bases que serviram para a estruturação de suas estratégias de atuação.

## Objeto de Estudo

O objeto de estudo dessa tese é o comportamento estratégico dos setores siderúrgicos brasileiro e norte-americano durante o processo de tomada de decisões que levou o presidente Bush a implementar medidas protecionistas em 2002. Por comportamento estratégico compreende-se o conjunto de referências e ações tomadas por cada um dos setores, quando tendo por objetivo influenciar os tomadores de decisão, bem como outros possíveis atores envolvidos. Nesse sentido, são consideradas as possíveis reações das demais partes envolvidas, bem como a capacidade de implementação das medidas anunciadas.

A fim de melhor delimitar o objeto de estudo, uma variável que se apresentou como fundamental ao longo do estudo foi a presença de estruturas domésticas (Risse-Kappen 1999) como um fator que intermedeia o processo de formação de demandas e a sua articulação com o nível governamental e as decisões no âmbito da política comercial externa. Se por um lado é na interação entre a política doméstica e a internacional que são encontrados os elementos explicativos da forma que tomaram as negociações internacionais e, dentro deste contexto, as possibilidades de cooperação e conflito entre os atores; por outro lado, é a presença de *estruturas domésticas* que possibilitaram que as ações e reações dos atores domésticos nos diferentes países se estruturassem de formas diversas e impactassem, também diferentemente, o contencioso internacional.

Desta forma, a discussão de temas que apresentam interface com a dinâmica internacional pode ser transferida para a esfera pública doméstica e ganha um perfil diferente daquele encontrado em discussões fechadas nos âmbitos diplomáticos. No caso dos EUA, estudado nessa tese, a intersecção entre as demandas do setor siderúrgico e as pressões internacionais, por exemplo, por abertura do mercado de aço fez com que o setor siderúrgico trouxesse para o âmbito político-público a discussão, a fim de mobilizar parte da opinião pública norte-americana em torno de seus objetivos. Contudo, o modo como o setor siderúrgico se organizou e os resultados que ele obteve estão diretamente relacionados a uma conformação institucional específica que pode ser caracterizada, de acordo com as formulações de Risse-Kappen (1999), como a presença de um "Estado fraco" e a de uma "Sociedade forte".

## **Objetivos**

### **- Geral**

Realizar um estudo do processo de articulação do setor siderúrgico norte-americano, e que resultou nas medidas protecionistas adotadas pelo presidente Bush em 2002, bem como das estratégias elaboradas pelos atores brasileiros na tentativa de combate a tais medidas. Para tanto, consideram-se os históricos de desenvolvimento dos setores em cada país, buscando seu perfil institucional e comportamental, bem como a influência que tiveram na concepção e implementação das estratégias adotadas.

### **- Específicos**

1) Identificar e discutir conceitos de diferentes áreas do conhecimento científico que pudesse auxiliar na compreensão do comportamento dos diversos atores envolvidos;

2) Desenvolver um modelo analítico capaz de orientar o estudo empírico, bem como de englobar os conceitos centrais para o desenvolvimento dessa tese;

3) Compreender o desenvolvimento histórico dos setores siderúrgico brasileiro e norte-americano, buscando identificar os padrões de relacionamento que mantêm com seus respectivos governos e que podem influenciar na forma como concebem suas estratégias em questões comerciais que envolvem os setores como um todo;

4) Apresentar e analisar a evolução do processo de tomada de decisões em prol das medidas protecionistas, bem como identificar os principais atores privados e governamentais envolvidos, apontando seus papéis; e

5) Apresentar e analisar a percepção dos atores privados e governamentais brasileiros diante do processo de tomada de decisões desenvolvido nos EUA, procurando apresentar a importância desses elementos na forma como a estratégia e as ações dos atores brasileiros foram implementadas.

## **Justificativa**

É possível perceber, desde o fim da Guerra Fria, uma crescente tendência de aumento da interdependência comercial, além da maior autonomia que a questão comercial ganha em face da questão militar, prevalecente até então. Essa tendência pode ser percebida pelo surgimento de vários projetos de integração regional e, sobretudo, pela criação e atual importância da Organização Mundial do Comércio (OMC). As rodadas de liberalização comercial, envolvendo número crescente de atores estatais, bem como dos crescentes valores transacionados no comércio mundial, indicam que o aumento do comércio entre os Estados é um objetivo cada vez mais freqüente e importante para os governantes. Sem ignorar reverses nesse processo, é possível afirmar com certa dose de concretude que o livre comércio é tido como um importante elemento tanto norteador das ações quanto para sustentação retórica do posicionamento internacional da maior parte dos países.

As mudanças indicadas acima intensificam a importância de conhecimento, por parte dos atores, das estruturas que sustentam o aumento da interdependência comercial-produtiva, bem como das tendências que apresentam impactos nas economias domésticas. Com um mapeamento desse tipo, é possível aos atores conceberem estratégias de atuação, bem como adequarem a relação entre recursos e necessidades indispensáveis para a execução das diversas táticas requeridas.

Especificamente no caso brasileiro, é possível notar uma relação mais densa entre o Estado e os diversos setores econômicos. Essa relação faz com que alguns interesses dos setores privados acabem por se confundir com interesses governamentais, podendo, por sua vez, resultar num mal direcionamento para os limitados recursos de ambos níveis (privado e governamental). É sabido que os interesses setoriais são mais concentrados e voltados para retornos diretos, enquanto os interesses governamentais são frequentemente tratados por meio de barganhas-cruzadas, já que o governo tem interesses mais amplos e de natureza diplomática.

Dessa forma, se por um lado é possível haver uma relação virtuosa entre os atores privados e governamentais numa determinada negociação internacional, é importante observar que essa relação não será sempre necessariamente assim. Em alguns casos é possível que os interesses do setor privado entrem em choque com

os interesses governamentais. Destarte, a partir da lógica privada, é importante que os setores sejam capazes de mapear interesses e *modus operandi* de cada nível de atores, a fim de verificar a viabilidade no estabelecimento de uma parceria negocial.

No caso da siderurgia brasileira, pode-se notar uma proximidade muito grande entre o setor produtivo e o governo. Essa proximidade, em diferentes momentos da história de formação do setor, fez com que ambos se confundissem, na medida em que o governo (especialmente por meio do Bndes) fosse proprietário de plantas produtivas, participando tanto quanto parte-interessada quanto como governo. Apesar das privatizações ocorridas durante a década de 1990 e da reestruturação produtiva ocorrida nesse período, é importante compreender se efetivamente há uma mudança comportamental e em que profundidade.

A partir do momento em que coube ao governo brasileiro a concepção da estratégia negocial com os Estados Unidos, foi feita uma escolha: o governo seria o grande ator e não apenas um coadjuvante ou um ator central em alguma fase do processo. Com isso, as estratégias dos atores privados passam a se subordinar às estratégias governamentais, o que apresenta custos e benefícios. Ignorá-los ou não conhecê-los no momento da escolha do papel que deverá ser desempenhado por cada um é um risco não só para a negociação, como também para os interesses envolvidos de cada uma das partes.

Especificamente para o setor siderúrgico brasileiro, esse estudo se justifica na medida em que apresenta uma análise da capacidade de organização e formas de articulação dos atores privados e governamentais norte-americanos, procurando compará-los com as mesmas características encontradas no caso brasileiro. Dentre outros fatores, a desproporcionalidade da capacidade de representação política do setor siderúrgico norte-americano, se comparado com outros setores, indica parte da força do setor na determinação de barreiras comerciais. Dessa forma, surge a necessidade de os atores brasileiros ultrapassarem o discurso puramente econômico (como mantido na maior parte do tempo, centrando-se em temas como ameaça à Alca, defesa do livre comércio e complementariedade produtiva), compreendendo não só os argumentos de natureza política, como também, as formas de condução e influência que esse tipo de argumento tem sobre os tomadores de decisão.

As questões abordadas nesse estudo pretendem, de uma forma mais ampla, auxiliar na formação de uma maior capacidade dos atores brasileiros na condução de negociações comerciais que envolvam setores inteiros ao mesmo tempo.

### **Abordagem teórico-conceitual**

O desenvolvimento desse trabalho baseou-se em um conjunto de referenciais conceituais, cujo principal objetivo era o de auxiliar tanto na organização das informações coletadas, quanto da própria reflexão a que se pretende.

Procurou-se contextualizar o estudo dentro de uma perspectiva que considerasse a interação de atores governamentais e não-governamentais com objetivos diversos, procurando influenciar na formulação de uma política externa. Utilizou-se como abordagem teórico-conceitual a tipologia de estruturas domésticas proposta por Risse-Kappen (1999), identificando-se a convergência do modelo de estrutura doméstica *Dominada pelo Estado* para o caso brasileiro, e *Dominada pela Sociedade* para o caso norte-americano.

A partir da discussão sobre estruturas domésticas, tipos de políticas e arenas de poder, foram salientados fatores julgados importantes na dinâmica de tomada de decisões analisada nesse estudo (com especial atenção para as relações Executivo-Legislativo e a atuação dos grupos de interesse). Além disso, foi necessário investigar as estratégias de ação das organizações representativas do setor siderúrgico. Nesse sentido, a idéia de lobby e *grass roots* lobby (lobby de movimentos de base) foram importantes para o entendimento do caso norte-americano, na medida em que surgem como as principais formas escolhidas pelos atores privados dos EUA para estruturar sua atuação.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada no desenvolvimento dessa tese foi a de estudo de caso descritivo, buscando identificar os padrões comportamentais dos diversos atores envolvidos no processo que resultou na determinação de políticas protecionistas nos Estados Unidos, bem como da percepção que os atores brasileiros tiveram sobre esse mesmo processo. Dessa forma, buscando-se compreender

algumas das razões que resultaram nos comportamentos dos diversos atores ao longo do processo, nos dois países.

Para alcançar o objetivo da tese, após o capítulo teórico-conceitual focou-se no desenvolvimento histórico do setor siderúrgico tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil. Tal perspectiva foi escolhida na medida em que, diante do caso concreto aqui abordado, se mostrou necessária a análise do comportamento de dois setores produtivos, e seus respectivos governos. O estudo histórico desenvolvido nos capítulos segundo e terceiro serviram como embasamento analítico aos demais capítulos e conclusão, que foram aqueles nos quais efetivamente foram abordadas as questões centrais para que se alcançassem os objetivos geral e específicos propostos nessa tese.

Justifica-se o uso da comparação na medida em que existiam dois problemas a serem resolvidos a fim de que o problema central da tese fosse observado: *como* os setores e seus respectivos governos se posicionaram no processo de tomada de decisões que culminou na adoção de medidas protecionistas por parte do governo norte-americano; e *quais* foram as conseqüências de cada posicionamento. No entanto, a comparação dos dois casos não foi exaustiva, e nem visou o teste de hipóteses elaboradas teoricamente. Ela teve um objetivo heurístico: o delineamento de proposições que poderão ser testadas em estudos futuros.

Um problema metodológico que se colocou desde o começo das pesquisas era com relação ao acesso às informações sobre o posicionamento e intenções de cada ator envolvido. Por se tratar de informações por vezes sigilosas, há o risco de percepção incompleta sobre as reais motivações comportamentais dos atores. A fim de minimizar o risco desse problema metodológico, foi realizada uma ampla pesquisa nos meios de comunicação de massa e com os próprios atores envolvidos. Em função da natureza da ação dos atores norte-americanos (que usaram o *grass roots lobby*<sup>1</sup> como principal estratégia), a busca por informações ficou mais facilitada, sobretudo porque esse tipo de ação tem parte de seu sucesso baseado na quantidade de informações divulgadas e que possam orientar o comportamento do

---

<sup>1</sup> No segundo capítulo serão apresentadas as principais características desse tipo de ação, que está mais focada na mobilização da opinião pública do que propriamente na articulação direta junto aos tomadores de decisão, tal qual ocorre com as tradicionais técnicas de lobby.

maior número possível de atores diretos e indiretos. No caso brasileiro, fez-se o acompanhamento da mídia local e fim de identificar atores e variáveis consideradas importantes para a estruturação da estratégia que foi implementada.

O acesso aos dados e opiniões dos atores envolvidos no estudo de caso é um fator decisivo para seu sucesso. Dessa forma, foram buscados dados de duas naturezas: quantitativos e qualitativos. Os dados quantitativos foram buscados em fontes governamentais, fontes diretas dos atores envolvidos e fontes alternativas, com especial destaque para a mídia. Tais dados permitiram a elaboração de um mapeamento do perfil dos setores, de suas interdependências (especialmente no que tange ao comércio desenvolvido entre eles) e de suas dimensões relativas quando comparadas a outros setores de suas respectivas economias.

Uma vez analisados esses dados e verificadas algumas desproporcionalidades entre números e atuação política-econômica, foram buscados dados qualitativos sobre os atores. Dentre os dados buscados, destacam-se os perfis das principais empresas, instituições setoriais e instituições governamentais. A disponibilidade desses dados permitiu uma análise das suas ações relacionadas ao estudo de caso desenvolvido, procurando sempre identificar os padrões comportamentais em função de suas capacidades e potencialidades. Por outro lado, tal forma de conceber a pesquisa foi importante para indicar motivos que levassem ao comportamento efetivamente adotado pelos atores.

Inicialmente essa tese foi embasada em revisões bibliográficas de natureza teórica e/ou conceitual. O objetivo nesse momento era o de identificar e problematizar conceitos que pudessem servir de referência no momento de iniciar as pesquisas empíricas, ordenando as informações coletadas.

Num segundo momento buscou-se uma bibliografia mais focada no estudo de caso escolhido, o que forçou uma concentração maior das pesquisas em meios de comunicação, já que o caso estudado é relativamente recente e poucos estudos mais aprofundados foram realizados sobre o tema. Na medida em que o objetivo era identificar eventos e ações desenvolvidos por cada um dos atores, esse tipo de pesquisa mostrou-se mais adequado e capaz de suprir as informações necessárias.

A fim de complementar as pesquisas bibliográficas e buscando-se confirmar algumas das hipóteses que foram desenvolvidas ao longo do estudo, foram realizadas três entrevistas. A primeira foi conduzida junto à Embaixada Brasileira em Washington, e tinha como principal objetivo identificar as variáveis consideradas importantes pela Embaixada na concepção e implementação da estratégia de combate ao protecionismo. Outras duas entrevistas foram conduzidas em Washington, tendo por objetivo compreender a percepção que o governo norte-americano tinha sobre a dinâmica do processo, bem como identificar os mais importantes mecanismos utilizados pelos atores privados brasileiros e norte-americanos e que efetivamente foram observados pelos tomadores de decisão. A primeira dessas entrevistas foi realizada com um ex-funcionário do alto escalão da Ustr, enquanto a segunda com um ex-funcionário do alto escalão do Departamento de Comércio dos EUA, ambos na ativa quando o caso estudado nessa tese estava em andamento. Em função de hoje ambos atuarem como lobbistas em Washington, concederam as entrevistas (que foram gravadas) com a condição de que ficassem no anonimato.

### **Estrutura da tese**

A fim de conduzir as reflexões necessárias a tratar do problema colocado nesse estudo, foram concebidos 5 capítulos. No primeiro capítulo (Política Externa e Negociações Internacionais - Abordagem conceitual), inicia-se uma discussão inicial sobre alguns conceitos necessários para o tratamento das questões investigadas ao longo do estudo. O objetivo desse capítulo é recuperar conceitos de diferentes áreas (especialmente da ciência política, das negociações internacionais e das relações internacionais) e que estivessem diretamente relacionados com o processo de tomada de decisões em política comercial externa, especialmente no caso norte-americano. Como resultado, no final desse capítulo é apresentado um esquema analítico desenvolvido pelo autor no sentido de identificar as fases, os atores, as dinâmicas e as linhas estratégicas que são observadas por atores internacionais.

O segundo capítulo (A indústria siderúrgica norte-americana: lobby e influência junto ao governo) procura delinear o desenvolvimento histórico do setor siderúrgico norte-americano, tendo por principal objetivo a busca pela identificação dos principais parâmetros de relacionamento entre o setor e o governo. Dessa forma, o capítulo inicia-se com uma reflexão sobre a questão tecnológico-produtiva

focada em como o desenvolvimento do setor esteve intimamente relacionado com o próprio desenvolvimento da economia norte-americana. Tal análise leva a uma reflexão sobre o sistema comercial-legal norte-americano, que se apresenta como elemento fundamental na compreensão da forma como os atores se mobilizam e que tipo de ações desenvolvem. O capítulo é fechado com um mapeamento dos principais grupos de pressão e lobby atuantes, bem como com uma pequena apresentação do sistema eleitoral norte-americano e das relações existentes entre esse sistema e os grupos de pressão durante as campanhas para eleições congressuais (2002). Tal análise se faz importante na medida em que é possível perceber uma grande capacidade de influência política do setor siderúrgico, ainda que sua importância econômica esteja em declínio.

No terceiro capítulo (A indústria siderúrgica brasileira: histórico e participação estatal) é feito um estudo sobre o desenvolvimento do setor siderúrgico brasileiro. Partindo de seu início, com Getúlio Vargas, até a fase de internacionalização do setor, no período pós-privatizações, ocorrido com Fernando Henrique Cardoso, tem-se como principal objetivo a busca de estabelecimento dos principais fatores que determinam o padrão de relacionamento entre os atores privados e os governamentais. Como uma de suas principais conclusões, percebeu-se que, diferentemente do que ocorre no caso norte-americano, o governo brasileiro é um ator partícipe do setor, especialmente em momentos de crise. Especialmente por meio do Bndes, percebeu-se que o governo brasileiro transformou-se em produtor siderúrgico em diferentes momentos do desenvolvimento do setor, o que deitou peso na lógica comercial dos atores privados brasileiros, mesmo quando o setor não mais contava com a participação estatal direta. O capítulo é encerrado com uma apresentação das dinâmicas exportadoras brasileiras durante a década de 1990 e início dos anos 2000, expondo o início do protecionismo norte-americano e seus impactos no posicionamento internacional brasileiro.

Um quarto capítulo (As campanhas de *grassroots* fomentadas pelo setor siderúrgico norte-americano pró-adoção de medidas protecionistas) tem como objetivo apresentar a mobilização do setor siderúrgico norte-americano e, posteriormente, de seu relacionamento com o governo, procurando delinear estratégias, fatores considerados e atuação dos principais atores. Diante das informações localizadas, foi necessário um recuo histórico até 1997, período

identificado como início do processo que culminaria, em 2002, nas medidas protecionistas adotadas pelo presidente George W. Bush.

O quinto capítulo (Percepções, estratégias e posicionamentos dos atores brasileiros) faz uma análise do comportamento dos atores privados e governamentais brasileiros envolvidos no caso. Seu principal objetivo é apresentar as principais variáveis consideradas por ambos atores, que decidiram agir de forma coordenada, que fizeram com que as ações adotadas fossem as efetivamente apresentadas. Para tanto, inicialmente é feito uma análise das expectativas do setor brasileiro durante o início do processo protecionista, momento no qual o setor brasileiro mostra desconhecimento das dinâmicas ocorridas nos EUA, especialmente no tocante às dinâmicas de lobby já explícitas que ganhavam cada vez mais em importância política. Diante do reconhecimento oficial dos atores brasileiros no tocante ao processo que ocorria nos EUA, já em 2001, é feito um estudo das estratégias brasileiras, bem como dos principais argumentos levantados, culminando numa análise das reações dos atores brasileiros e estrangeiros diante da iminência da adoção das barreiras comerciais adotadas pelos EUA.

Diante do exposto, na Conclusão procura-se destacar algumas variáveis que foram consideradas fundamentais para a estruturação da reflexão sobre a temática desse estudo. Essas variáveis apontam para um descompasso entre a dinâmica protecionista norte-americana e a forma de atuação brasileira na tentativa de combatê-la. Em especial, dois pontos surgem como centrais para a existência desse descompasso, a saber, a temporalidade do processo (que, no caso norte-americano, pode ser encontrada desde 1998 e na percepção brasileira surge a partir de 2001) e no foco da relação atores-argumentos (tendo uma forte participação da sociedade civil no caso norte-americano, enquanto é altamente centrada na dimensão governamental nas estratégias brasileiras).

# CAPÍTULO 1 – POLÍTICA EXTERNA E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS - ABORDAGEM CONCEITUAL

## 1.1 Introdução

Para que um estudo seja considerado cientificamente válido, ele deve fazer referências a teorias e metodologias aceitas pela comunidade científica à qual está ligado. No entanto, mudanças na natureza do objeto ou da própria dinâmica científica fazem com que, por vezes, tais referências encontrem limitações na prática. No caso das relações internacionais, a multiplicidade de perspectivas sobre os limites do(s) objeto(s) de estudo(s), aliada às profundas mudanças por que passam o meio internacional e todos os atores nele presentes, aumenta significativamente esta dificuldade.

Se é possível falar de crise hoje em dia, esta é, antes de mais nada, a crise das referências (éticas, estéticas), a incapacidade de avaliar os acontecimentos em um meio em que as aparências estão contra nós. O desequilíbrio crescente entre a informação direta e a informação indireta, fruto do desenvolvimento de diversos meios de comunicação, tende a privilegiar indiscriminadamente toda informação mediatizada em detrimento da informação dos sentidos, fazendo com que o efeito de real pareça suplantar a realidade imediata. A crise das grandes narrativas da qual nos fala Lyotard denuncia aqui o efeito das novas tecnologias, que enfatizam mais os 'meios' que os 'fins' (Virilio 1993: 18).

Essa leitura de Virilio é particularmente importante para o campo das relações internacionais. A **amplitude** dos possíveis objetos de análise, somada às várias perspectivas teóricas, faz com que a quantidade de informações disponíveis para um determinado estudo empírico se mostre particularmente grande. Neste sentido, as teorias cumprem um papel importante ao determinar o conjunto de variáveis que deverão ser consideradas numa determinada análise. No entanto, justamente por se tratarem de ferramentas criadas, são simplificações da realidade; elas buscam explicar um determinado fenômeno apenas e tão somente no âmbito de uma situação pré-delimitada por premissas e conceitos. São dois os riscos que podem surgir desta forma de organizar a análise e que devem ser constantemente considerados pelo cientista: (1) a tensão existente entre o real e o esperado; e (2) o tipo de recorte do "real" pode levar à perda de potencialidade analítica.

Tais riscos podem ser diminuídos tanto pela presença de tomadores de decisão nos meios acadêmicos, quanto de acadêmicos em instituições governamentais, o que força uma aproximação entre as duas perspectivas. A

responsabilidade, a pressão e a temporalidade inerentes aos diferentes trabalhos (tomada de decisão e análise da tomada de decisão) por vezes levam a perspectivas analíticas diferentes. Apesar dessa diferença, George (2001) defende que algumas tendências analíticas são encontradas tanto nas análises feitas pelos cientistas quanto naquelas feitas pelos tomadores de decisão: (1) conceitualização de estratégias; (2) conhecimento geral ou genérico; e (3) modelos comportamentais específicos para atores. Essas três categorias abarcam os conhecimentos mínimos que tanto o analista quanto o tomador de decisão devem ter ao executarem seus trabalhos. Nesse sentido, pode-se perceber que existem bases comuns que permitem uma aproximação entre o tomador de decisão e o cientista, ainda que a abordagem científica tenha como meta a explicação de um determinado fenômeno, sendo, portanto, mais abrangente; enquanto que o tomador de decisão busca identificar fatores importantes para suas decisões.

Acompanhando este raciocínio, tem-se que o processo de tomada de decisão em política externa é algo particular e que não pode ser tratado como uma simples resultante de uma leitura teórica que não tem um foco especialmente direcionado para esse objeto. Quer isso dizer que, ao dispor de um conjunto mínimo de fenômenos e de dados, este tipo de estudo apresenta limitações conceituais quando confrontado com a base empírica. Isso ocorre, sobretudo, em função do uso de determinadas perspectivas teóricas clássicas (especialmente aquelas que pertencem à linha Realista ou à Liberal) (Risse-Kappen 1994), que têm como base analítica o dedutivismo.

Dessa forma, nota-se uma grande quantidade de variáveis a serem consideradas num estudo sobre processo decisório em política externa. Acompanhando Hermann *et alii*,

[a]lthough we recognize that numerous domestic and international factors can and do influence foreign policy behavior, these influences must be channeled through the political apparatus of a government which identifies, decides and implements foreign policy. Within that apparatus is a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed. We call this set of authorities the "ultimate decision unit", even though in reality the unit may consist of multiple separate bodies rather than a single entity. It is our contention that the structure and dynamics of such an ultimate decision unit shape the substance of foreign policy behavior (Hermann, Hermann e Hagan *apud* Chung 2004, p. 45).

Em face dessas variáveis, é possível analisar a política externa a partir de duas grandes perspectivas *teórico-metodológicas* (George 2001): (1) teoria substantiva, que trata das grandes bases e estratégias de política externa; e (2) teoria de processos, que trata das estruturas e administração do processo de formulação de políticas. O desenvolvimento deste estudo de caso será baseado na segunda perspectiva. Com isso, procura-se identificar o processo de formulação e implementação das políticas protecionistas da siderurgia norte-americana em 2002, na administração de George W. Bush, a partir de uma base estendida: dos movimentos de organização da própria sociedade (*grass roots lobbying*) à tomada de decisão pelo poder Executivo. Ao mesmo tempo, é analisada a posição adotada pelos atores brasileiros diretamente envolvidos nesse caso.

Lima (1994), numa classificação alternativa sobre política externa, apresenta três *enfoques teóricos* básicos. (1) Clássico: trata da relação entre as preferências dos Estados e as limitações do sistema internacional, destacando-se a idéia de que os interesses são relativamente estáveis já que são derivados de atributos e capacidades que tipificam os próprios Estados; (2) Político-social: as preferências de política externa são determinadas a partir de dinâmicas endógenas, sendo, portanto, mutáveis já que dependem mais do processo político de formação da política externa do que dos atributos do Estado; e (3) Interativo: há uma confluência das duas abordagens anteriores, de forma que são consideradas as interações estratégicas internacionais ao mesmo tempo que observam-se as dinâmicas políticas domésticas. "Su mayor valor analítico para el estudio de la política exterior es garantizar un papel específico para los representantes del Estado, sin presuponer el modelo de actor unitario, focalizando las interacciones del juego diplomático en el campo internacional y el juego político interno" (Lima 1994, 29).

O estudo de política externa, por sua vez, geralmente é abordado segundo uma concepção que se baseia na independência entre a política externa e a política doméstica. Neste sentido, aquela estaria menos mutuamente influenciada por esta. Tal forma de analisar a realidade pôde ser aplicada sem enfrentar maiores limitações explicativas enquanto as questões de política externa tinham na segurança nacional seu principal elemento norteador. Contudo, conforme as agendas nacional e internacional são ampliadas, a política externa mostra uma face muito mais próxima das demais políticas doméstica do que até então acontecia.

A fragmentação institucional no processo de tomada de decisão, somada à emergência de novas problemáticas e atores, torna cada vez mais complicada a separação entre as políticas domésticas e a política externa. Dessa forma, não é mais possível identificar apenas uma instituição responsável (*Department of State*, no caso norte-americano ou Ministério de Relações Exteriores, no caso brasileiro) por sua formulação (Hersman 2000), ainda que seja possível identificar o ator ou instituição que, em última instância, responde pela divulgação formal da política adotada.

A política externa, ao não se apresentar como uma arena decisória exclusiva e isolada em relação às demais questões de natureza doméstica - em contraposição a todas as demais políticas adotadas por um Estado -, apresenta características que lhe são peculiares e, apenas neste sentido, seria diferente das demais, como, aliás, ocorre quando se tenta diferenciar as demais políticas entre elas (i. e. educacional, de saúde pública, de segurança...). Seu estudo, portanto, deve ser feito à luz de uma discussão que envolve a própria noção da política (policy) e seu processo decisório.

Uma política “se présent sous la forme d’un ensemble de pratiques et de normes émanant d’un ou de plusieurs acteurs publics” (Kessler 2002, 168). Entre suas principais características encontram-se:

(1) Existência de um conteúdo que orienta os recursos humanos e materiais na busca de determinados resultados, de forma que não pode ser confundida com um ato isolado. Apresenta uma estrutura relativamente permanente e que oferece referência para os atores em seus processos de tomada de decisão; e

(2) Tem como um de seus postulados basilares a existência de uma convergência entre seu conteúdo, os atores e os mecanismos disponíveis para sua execução.

No caso específico da política externa, observando-se os pontos supramencionados, tem sua condição política confirmada visto que é uma atividade exercida pelo Estado e que visa orientar suas relações com outros Estados, valendo-se para isso de um corpo burocrático próprio e especializado, bem como de consulados e embaixadas.

Ao mesmo tempo, é importante notar que tanto os atores privados, quanto os governamentais, apresentam interesses que lhe são peculiares no momento da tomada de posição e de decisão com relação a uma política, ou seja, não é possível tratar o governo como apenas um tomador de decisões públicas a partir de uma racionalidade que busca responder apenas às demandas sociais.

Como resultante deste ponto, surge a necessidade de balizar o estudo de política externa dentro de um contexto maior, ou seja, uma determinada política externa não pode ser analisada apenas em função do conjunto de ações e burocracias formalmente envolvidas na questão. Seu estudo deve considerar a capacidade de intervenção e influência das partes envolvidas de forma direta e indireta, bem como considerar o conjunto de interesses destas mesmas partes e que podem ser resultantes de barganhas cruzadas no âmbito doméstico. Ao mesmo tempo, faz-se urgente considerar as condições sócio-materiais tanto do Estado e seu governo, quanto dos atores privados.

### *1.1.1 Estrutura*

Um importante fator a ser considerado no estudo de uma política externa é a questão da institucionalidade do processo. Acompanhando Katzenstein (1977 b), tem-se que o conteúdo de uma determinada política externa é resultante tanto das possíveis e esperadas conseqüências internacionais das ações implementadas, quanto dos constrangimentos impostos pela estrutura institucional doméstica.

Risse-Kappen (1994) segue a mesma linha analítica ao defender que

access to the political system as well as the ability to build winning coalitions are determined by the domestic structure of the target state, that is, the nature of its political institutions, state-society relations, and the values and norms embedded in its political culture (Risse-Kappen 1994, p. 187).

No entanto, é importante observar que essa estrutura institucional nem sempre se apresenta com uma organicidade suficiente para a construção de uma posição única por todo o Estado.

traditionally domestic government agencies that once lacked any clear connection to strategy and budget planning for foreign affairs have significantly expanded their direct engagement overseas. Each of these agencies plans its programs and budgets independently of each other, and there is no mechanism in the federal government to bring these activities together and examine their synergies (Thannhauser 2007, p. 4).

É possível perceber uma forte influência das estruturas domésticas nas políticas governamentais, sendo que, no caso norte-americano, "public bureaucracy embodies the principle of delegation which leads to the colonization of public authority from without" (Katzenstein 1977 b, p. 16). Isso pois o Estado norte-

americano apresenta-se "divided and is controlled by a pluralist society" (Katzenstein 1977 b, p. 17).

Nesse sentido, o Estado pode ser considerado como uma estrutura organizacional que apresenta um conjunto de leis e arranjos institucionais formados em momentos anteriores (Ikenberry *et alii* 1988). Com isso, percebe-se que há uma tendência à perpetuação das instituições, o que confere o caráter relativamente estável da política externa. Num segundo momento, a persistência das instituições faz com que elas passem a influenciar tanto na formulação das políticas, quanto na promoção de coalizões que se mostrem sustentáveis.

O conceito de *estruturas domésticas*, que são "the organization apparatus of political and societal institutions, their routines, the decision-making routines and procedures as incorporated in Law and custom, as well as the values and norms prescribing appropriate behaviour embedded in the political culture" (Risse-Kappen 1994, p. 209) apresenta-se como relevante para entender a relação entre atores governamentais e grupos de interesses nos EUA e no Brasil.

De acordo com Risse-Kappen (1999), as estruturas domésticas são formadas por diferentes dimensões e que exibem forte influência na lógica de formulação das políticas externas.

A primeira dimensão relaciona-se com a estrutura das *instituições políticas*, bem como ao grau em que elas estão centralizadas ou fragmentadas. Quanto mais a estrutura está centralizada, mais controlada será pelo alto escalão do Executivo e mais independente as decisões políticas ocorrerão em relação ao poder Legislativo (no seu limite, o poder Legislativo pode inclusive não existir) e da própria sociedade. Some-se a isso, que para Risse-Kappen (1999), no caso de *Estados centralizados*, a cultura política dominante destaca o Estado como sendo o responsável pelas necessidades dos cidadãos.

A segunda dimensão está ligada à *estrutura da sociedade*, de forma que a sociedade pode ser forte ou fraca dependendo do processo de formação e articulação de interesses. Sociedades fortes são aquelas formadas por uma estrutura densa de organizações representativas de interesses sociais e econômicos, tais como

sindicatos de trabalhadores, grupos de interesse empresariais e associações religiosas.

A terceira dimensão relaciona-se com as *redes políticas*, responsáveis pelos vínculos entre Estado e sociedade, bem como as normas reguladoras dos processos de formação de coalizões. Neste caso, existem duas possibilidades

Consensual politics would then be characterized by strong intermediate organizations operating in a compromise-oriented decision-making culture, while polarized politics would emphasize distributive bargaining, often leading to decision blockades (Risse-Kappen 1999, p. 22).

Baseando-se nas dimensões citadas, Risse-Kappen (1999) propõe uma tipologia com seis tipos de estruturas domésticas.

- (1) Controladas pelo Estado
- (2) Dominadas pelo Estado
- (3) Estruturas de Impasse (stalemate)
- (4) Corporativistas
- (5) Dominadas pela Sociedade
- (6) Frágeis

Dentre os tipos de estruturas indicadas, dois apresentam particular importância para essa tese. O primeiro tipo de estrutura, *Dominada pelo Estado*, indica que apesar de o poder estar muito concentrado no Executivo, existe um sistema forte de organizações representativas de interesse que canaliza as demandas sociais. Dessa forma, esse sistema pode contrabalançar, até certo ponto, o poder estatal, o que não ocorre no tipo de estruturas domésticas *Controladas pelo Estado*. Além disso, o autor também destaca na estrutura doméstica *Dominada pelo Estado*, o papel exercido pelo Estado como zelador em última instância pelos interesses dos cidadãos.

O segundo tipo, estruturas domésticas *Dominadas pela Sociedade*, é composto por um sistema forte de grupos de interesse sociais e econômicos, além de apresentar instituições políticas descentralizadas e fragmentadas.

A partir das sugestões de Rissen-Kappen (1999)<sup>2</sup>, é possível destacar que o caso norte-americano é um exemplo do tipo estruturas domésticas *Dominadas pela Sociedade*. Nos EUA, percebe-se a existência de um Estado "fraco" na medida em que ele tende a ser descentralizado e fragmentado em termos de sua burocracia, como já foi mencionado anteriormente, e em face da presença forte do poder do Congresso na decisão de políticas públicas (Ikenberry et alii 1988; Risse-Kappen 1994). Neste contexto, os membros do governo dispõem de poucos instrumentos de formulação de políticas, quando comparados com Estados mais fortes.

Federalism, the separation of Power, judicial review, the committee and seniority system in Congress, and the absence of a disciplined two-party system illuminate the contrast between the centralized British and the fragmented American state (Katzenstein 1977, p. 895).

O processo de tomada de decisão da política comercial externa norte-americana, de acordo com o Departamento de Estado dos Estados Unidos, apresenta-se como um processo complexo, ao qual pode ser somado um grau significativo de descentralização e fragmentação, de acordo com as sugestões de Rissen-Kappen (1999) para o modelo estrutura doméstica *Dominada pela Sociedade*.

Developing and implementing U.S. trade policy is a complex process involving the executive, legislative, and even the judicial branches of the government. Many U.S. agencies are involved in the formulation of U.S. trade policy and negotiating positions, under the coordination of The Office of the United States Trade Representative (USTR) and in consultation with the National Security Council (NSC).

USTR acts much like an orchestra conductor, coordinating the efforts of multiple, distinct agencies in order to produce and present a harmonized U.S. position on international trade policy. USTR is responsible for developing and coordinating U.S. international trade, commodity, and direct investment policy, and leading or directing negotiations with other countries on such matters. USTR serves as the President's principal trade advisor, negotiator, and spokesperson on trade and related investment matters. Through an interagency structure, the USTR coordinates trade policy, resolves disagreements, and frames issues for Presidential decision (US Department of State, s/d).

---

<sup>2</sup> Ver também os estudos de Ikenberry et alii 1988 e Katzenstein 1977. Ambos estudos consideram os Estados Unidos como tipo de *Estado Fraco* e *Sociedade Forte*.

Analisando-se as coalizões domésticas em sua relação com as estruturas estatais, é possível perceber que exercem uma influência decisória na definição dos objetivos políticos. Basicamente as coalizões conseguem combinar elementos que são das classes dominantes com “political power-brokers” (Katzenstein 1977, p. 890) e que sejam capazes de encontrar canais de acesso disponibilizados pelo sistema político-partidário e pelas estruturas governamentais.

Dessa maneira, é possível afirmar que o aparato estatal norte-americano é fortemente influenciado por grupos organizados da sociedade civil. Katzenstein (1977) acredita que a sociedade civil organizada – especialmente os grupos industriais – têm fácil acesso ao Congresso, sendo que os congressistas acabam tomando suas decisões sem o apoio ou mesmo controle de uma das organizações partidárias nacionais. “The character of the American bureaucracy and regulatory commissions encourages in practice a symbiosis between public and private actors” (Katzenstein 1977, p. 895).

De acordo com Rissen-Kappen (1999), quanto mais centralizado for o poder no Executivo, mas difícil será para os grupos de interesse acessarem o processo decisório. Porém, uma vez acessado, mais permanente tende a ser sua influência. No caso de estruturas domésticas do tipo *Dominadas pela Sociedade*, o processo decisório é mais facilmente acessível por parte dos grupos de interesse, porém, a possibilidade de surgimento de contra-coalizões (*contervailing coalitions*) é alta. Nesse ambiente de competição entre diferentes interesses organizados, nenhum deles tende a se tornar efetivamente dominante.

No entanto, é importante considerar que um dos elementos centrais para a mobilização dos indivíduos em grupos de interesse está diretamente relacionado à concentração de custos e benefícios. Assim sendo, quanto mais concentrados em um determinado grupo os custos e benefícios de uma determinada política, maiores serão os estímulos à sua mobilização para a mudança da política em questão. Por outro lado, quanto mais difusos forem os custos e benefícios, mais difícil será a mobilização dos grupos na busca da política que os beneficie (Wilson 1980). Nesse sentido, não é automática a instituição de contra-coalizões como a teoria Pluralista, na qual está baseada o tipo de estrutura *Dominada pela Sociedade*, supõe.

No caso brasileiro, por outro lado, ainda de acordo com o modelo de Rissen-Kappen (1999), é um exemplo de estrutura doméstica *Dominada pelo Estado*. Acompanhando Diniz e Boschi (2000), tem-se que o Estado desempenha um papel central como "indutor da ação coletiva e das práticas associativas do empresariado" (2000, p. 48). Nesse sentido, o empresariado brasileiro e as suas organizações representativas formaram-se à luz do Estado, tendo neste seu grande estimulador. A estrutura corporativista de organização de interesses instituída durante o Estado Novo manteve-se mesmo com a redemocratização de 1945 (Souza, 1976). O processo de desconstrução do Estado Desenvolvimentista durante os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, além da instituição de organizações representativas dos interesses empresariais paralelamente à estrutura corporativista, não foram suficientes para reduzir de forma significativa o controle do Executivo sobre a formulação de políticas públicas.

No que diz respeito à forma em que se instituiu a estrutura dos grupos de interesse no Brasil, a partir dos anos 1980, Diniz e Boschi (2000) destacam a formação de um

sistema híbrido, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas, no exterior de uma estrutura complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo (Diniz e Boschi 2000, p. 68).

No contexto da política comercial externa brasileira, o Congresso brasileiro, ao contrário do que ocorre no caso norte-americano, não tem autoridade para legislar sobre tarifas, ainda que em ambos os países os acordos comerciais devam ser ratificados por seus respectivos Legislativos. Dessa forma, as atuações dos grupos de interesse são direcionadas para as burocracias do poder Executivo que tenham autoridade decisória na questão tarifária. Dentre elas, destacam-se o Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, bem como da própria Presidência da República.

Do ponto de vista da cultura política, no caso brasileiro é possível apontar cinco dimensões (SOUZA e LAMOUNIER 1990)

(1) Alto grau de autonomia do Estado em relação à sociedade

- (2) Capacidade do Estado de evitar preventivamente a eclosão de conflitos sociais
- (3) Processo de internalização do conflito político e social, trazendo-o para dentro do setor público e, conseqüentemente, tornando "menos nítida a linha divisória entre o que é público e o que é privado, (e) desta forma reforçando o caráter patrimonial do Estado" (SOUZA e LAMOUNIER 1990, p. 84)
- (4) Sobrevivência de grupos tradicionais como *rent-seeking groups*
- (5) Assimetria social na distribuição dos recursos políticos necessários para a sustentação da defesa de interesses

O papel do Estado brasileiro frente à sociedade brasileira aproxima-se, assim, da conceitualização proposta por Rissen-Kappen (1990) de estrutura doméstica *Dominada pelo Estado*, na qual é destacada a dominância de uma cultura política onde o Estado se apresenta como o responsável último pelos interesses dos cidadãos.

Os conceitos de estruturas domésticas *Dominada pela Sociedade* e *Dominada pelo Estado* contribuem para o entendimento das diferenças de comportamento dos grupos de interesse dos setores siderúrgicos do Brasil e dos EUA, bem como das diferenças de vínculos entre eles e seus respectivos Estados, no contexto do contencioso do aço (2002). Essas questões serão desenvolvidas a partir da apresentação do histórico da formação dos setores siderúrgicos dos Estados Unidos (capítulo 2) e do Brasil (capítulo 3), e da atuação dos grupos de interesse frente às instituições políticas no caso norte-americano (capítulo 4) e brasileiro (capítulo 5).

### *1.1.2 Opinião Pública*

Uma política também apresenta uma forte proximidade com a opinião pública. Percebe-se que para o caso da política externa, "policy tends to move in the same direction as public opinion most often when the opinion change is large and when it is stable – that is, not reversed by fluctuations" (Page e Shapiro 1983, 181). No caso analisado nessa tese, é possível perceber que o início do processo de pressão da sociedade civil sobre o governo, para a adoção de políticas públicas que beneficiassem o setor siderúrgico, ocorre ainda no governo Clinton, porém não

alcança resultados concretos na medida em que se apresentava como um movimento disperso e heterogêneo. No governo Bush, por outro lado, percebe-se a unificação do movimento em torno da questão do *dumping* e das barreiras comerciais protecionistas. Ao mesmo tempo, a união entre os movimentos de trabalhadores e os movimentos patronais, adensificaram a agenda do setor, garantindo sustentabilidade e densidade política.

Em estudos realizados por Page e Shapiro (1983), descobriu-se que “we find more congruence (78 percent) for salient and large-change social issues, than on economic or welfare policies (66 percent)” (1983, 182). Essa tendência também reforça um padrão comportamental encontrado no caso estudado. O início do processo de mobilização (governo Clinton) tinha como centro da problemática a questão da segurança nacional, num primeiro momento, e da preservação da estrutura econômico-produtiva do setor siderúrgico num segundo momento. O movimento protecionista ganha em projeção política (governo Bush) quando se apresenta de uma forma mais mobilizada. Esse momento coincide com a mudança na percepção da problemática, que passa a ser uma questão de natureza social, ou seja, a competitividade do setor siderúrgico passa a ser apenas um elemento transitório para a discussão do problema central, que passou a ser o desemprego e a aposentadoria da grande massa de trabalhadores que estava se desligando do setor.

Numa perspectiva alternativa e que corrobora com o padrão apresentado pelo setor siderúrgico norte-americano, tem-se que em momentos de crise, as uniões trabalhistas se aproximam das uniões patronais, formando uma posição conjunta e com maior poder de influência política. Além disso,

When confronted with a united front of business and labor, the state is normally forced to take action. But the objectives and instruments of policy are crucial in determining the character of state's response. The use of tariffs and quotas characteristic of the Anglo-Saxon states and some continental countries responds to domestic political pressures by buying time without addressing technological change as the root of the problem (Katzenstein 1977, 917).

## **1.2 Tomada de Decisões e Negociações Internacionais**

Apesar do objeto desta tese não ter sido o processo de negociação entre EUA e Brasil, mas o processo de formulação da posição negociadora, para o mapeamento dos atores envolvidos e o comportamento estratégico dos grupos de

interesse fez-se mister analisar alguns estudos que tratam de negociações internacionais, tendo em vista a interface entre as questões por eles abordados e as que essa tese se debruça.

O estudo das negociações internacionais vem ganhando destaque no campo analítico das relações internacionais. O aumento quantitativo e qualitativo das relações entre os Estados, especialmente depois do fim da Guerra Fria, tem demandado o aprimoramento dos mecanismos de interação, ao mesmo tempo em que coloca novos desafios para os negociadores no sentido de conseguirem estruturar uma estratégia que lhes permita alcançar maior sucesso em suas negociações.

Dessa forma, o estudo da política externa, numa visão clássica (estadocêntrica), baseia-se na existência de um conjunto de interesses nacionais que ultrapassam as conjunturas e estabelecem limites de escolhas para os tomadores de decisão. Nesta perspectiva, tem-se necessariamente que há apenas uma possibilidade de política externa *lato sensu* para um determinado Estado, cabendo ao tomador de decisão apenas a sua implementação, o que resultaria em políticas externas que apresentam apenas pequenas variações em seu conteúdo, ou seja, cujas ações difiram apenas em questões marginais. Neste caso, a possibilidade de implementação de agendas diferentes de política externa por parte dos tomadores de decisão reside mais na forma que no conteúdo (George 2001).

Tal forma de se observar a realidade é interessante na medida em que permite ultrapassar as limitações que um estudo baseado numa quantidade muito grande de fatores exigiria. Ao mesmo tempo, tal redução delimitadora também alcançou bons resultados analíticos durante a Guerra Fria, momento em que a hierarquização mais rigorosa das temáticas centrais das relações internacionais tinha na questão da segurança sua principal problemática<sup>3</sup>. Sendo esta, na perspectiva aqui apresentada, uma questão exclusiva do Estado, houve a subordinação das demais questões que formam as relações internacionais às decisões de Estado que envolvessem a questão da segurança. Com isso, o Estado passa a ser o principal – se não único – ator das relações internacionais e, por apresentar um macro-objetivo a ser alcançado (preservação de sua existência, por meio da garantia de segurança

---

<sup>3</sup> Tal perspectiva é válida, sobretudo, na primeira fase da Guerra Fria, quando o confronto Leste-Oeste determinava os parâmetros básicos da agenda internacional, ainda que num segundo momento, quando as questões Norte-Sul começavam a surgir como perspectivas alternativas, ela também estivesse, de alguma forma, subordinada às questões dessa agenda.

interna), suas ações no cenário internacional podem ser facilmente concebidas por um conjunto de tomadores de decisão que analisam um sistema internacional sobre o qual detêm um mínimo consensual de informações.

Wolfer (*apud* Zimmerman 1973), defende que há uma estreita relação entre o processo político e a proeminência de dois pólos temáticos: poder e indiferença. Quanto mais próxima a questão estiver do pólo de poder – impactando mais explicitamente a percepção dos governantes quanto à preservação da soberania do Estado – maior será a centralidade da decisão. Por outro lado, quanto maior for a indiferença dos governantes com relação à política em questão – na medida em que não afetará diretamente o Estado –, maior será a capacidade de influência dos atores privados no perfil da política adotada.

Finda a Guerra Fria, pôde-se perceber a emergência de um conjunto de novos agentes que atuam ou almejam atuar no cenário internacional; isso não significa que eles não existissem antes, mas sua atuação é mais forte e até mesmo incentivada apenas com o fim da Guerra Fria e a conseqüente perda da posição privilegiada que a segurança detinha nas agendas estatal e internacional. Por vezes propositadamente – como no caso da União Européia –, por vezes não desejadas – como no caso do terrorismo –, percebe-se a emergência de forças que estão além da capacidade de determinação do Estado. Isso não significa que é impossível ao Estado interferir na dinâmica de ação desses novos atores, mas sim que seu controle passa a ser mais difícil de ser alcançado.

Juntamente com a emergência desses novos atores internacionais, a agenda internacional passa por profundas mudanças, de forma a agregar novas preocupações que não só ultrapassam a perspectiva tradicional – segurança – como também alteram a própria lógica de estruturação. Assim sendo, enquanto durante a Guerra Fria questões como comércio e direitos humanos compunham a agenda internacional apenas na medida em que pudessem ser instrumentalizadas pela busca por segurança, atualmente estas questões apresentam uma interdependência tal que impede a definição de uma hierarquia determinante e fixa ao longo do tempo, a não ser em questões específicas e datadas, ainda que com certo risco de supervalorização de alguma condicionante.

A ampliação da agenda internacional, ao mesmo tempo em que acentua uma tendência ao aprofundamento da interdependência entre Estados e sociedades,

obriga a que o *locus* da tomada de decisão seja ampliado. Desta forma, surgem dois novos macro-*loci*: um primeiro, localizado no próprio aparato estatal, que agora deve pulverizar os processos de tomada de decisão buscando agregar as burocracias especializadas em cada uma das questões. Destaca-se que este processo ocorre num momento de aprofundamento da democracia, de modo que os governantes devem ser capazes de encaminhar respostas e abrir espaços para demandas vindas da sociedade.

Um segundo macro-*locus* localiza-se no âmbito da própria sociedade e está ligado ao aumento da interdependência econômica, que faz com que os grupos sociais estejam mais sensíveis às mudanças que ocorrem no sistema internacional, pois elas podem facilmente afetar seus cotidianos; dessa forma, passa a existir incentivo para que se mobilizem e tentem influir nesse sistema. Uma questão importante nesta perspectiva é que tais grupos não se utilizam necessariamente do aparato estatal para encaminhar e desenvolver suas demandas, eles podem tanto usar aparatos estatais estrangeiros, quanto determinadas forças que extrapolam o tradicional âmbito estatal, como as organizações internacionais ou as organizações não-governamentais de ação internacional.

Desta forma, ainda que a política externa de um Estado nunca tenha sido efetivamente estruturada e implementada por um grupo restrito de governantes, isolados da sociedade e dos demais setores estatais, percebe-se atualmente um expressivo aumento de indivíduos e grupos que, de alguma forma, têm acesso ao processo de tomada de decisões. Ao mesmo tempo,

*l'opinion publique reflète, selon eux, l'information et les choix politiques qui lui sont présentes. Si l'ê publique semble réagir de manière confuse vis-à-vis d'une question politique, c'est souvent le fait d'un manque d'information. Quand les leaders expliquent les réalités internationales clairement, le public réagit en général de manière raisonnée en se fondant sur des valeurs intrinsèques. Le caractère rationnel de l'opinion publique est donc souligné et les théories qui visent à en démontrer l'incohérence et l'inconsistance remises en cause (Balme 2002: 201).*

Por outro lado, também é possível perceber uma forte influência tanto por parte dos políticos quanto das políticas adotadas sobre a opinião pública.

*Under conditions of limited information this could occur if statesmen lead and educate ordinary citizens by helping them to understand which policies will further their interests; or if politicians manipulate the public with lies and deceptive symbols (Page e Shapiro 1983: 175).*

A construção de uma política externa envolve a convergência dos fatores supramencionados, bem como na determinação de estratégias que, por sua vez, são dependentes de dois fatores: objetivos políticos e instrumentos de política (*policy instruments*). "The instruments which policy makers command largely determine whether stated objectives can be achieved in the process of policy implementation" (Katzenstein 1977, 881). Dessa forma, faz-se importante notar que no caso estudado nessa tese havia uma direta relação entre o objetivo político (defesa do setor siderúrgico) e os instrumentos de política (adoção de barreiras comerciais), tornando mais explícito – tanto para os tomadores de decisão, quanto para os atores não-governamentais – o caminho a ser seguido.

The ruling coalition and policy networks in domestic politics condition strategies of foreign economic policy. The definition of policy objectives is shaped largely by the ideological outlook and material interests of the ruling coalition. Such coalitions combine elements of the dominant social classes with political power-brokers finding their institutional expression in the party system and in a variety of institutions a step removed from electoral competition – government ministries, banks, industrial associations, and large public or private corporations.

Policy instruments are a second aspect of strategies of foreign economic policy. It is the character of the policy network spanning both the public and the private sector which condition them. The number and range of policy instruments emerge from the differentiation of state from society and the centralization within each (Katzenstein 1977, 891-2).

Para melhor compreender a realidade das negociações internacionais num ambiente de crescente aumento qualitativo e quantitativo de atores envolvidos, surgiram algumas novas teorias nas duas últimas décadas. Dentre elas, destaca-se aquela desenvolvida inicialmente por Robert Putnam (in: Evans et alii, 1993), denominada Teoria dos Jogos de Dois Níveis (*Two-Level Games Theory*). Ela procura identificar o padrão comportamental dos negociadores internacionais, mapeando as principais pressões que atuam sobre eles e que, de alguma forma, podem interferir tanto em seu processo de tomada de decisões como no desenho da estratégia de condução das negociações.

Neste sentido, o negociador deve canalizar um conjunto de pressões domésticas e compatibilizá-las com o espaço de manobra encontrado no cenário internacional. Para uma melhor compreensão do papel desempenhado por esse negociador, costuma-se compará-lo ao de um porteiro, a quem compete decidir quem pode entrar ou sair de um determinado local. Cabe ao negociador identificar

quais elementos encontrados num determinado nível das negociações poderão vir a ser aceitos em outro nível, de forma a alcançar um resultado aceitável e ao mesmo tempo maximizador de seus interesses.

Tal linha teórica é importante na medida em que recupera a idéia – ainda não muito presente nos estudos de relações internacionais, por conta da força da perspectiva Realista existente na área, e que defende que um Estado é unitário e racional, reduzindo consideravelmente a importância das dinâmicas domésticas na tomada de decisões – de que não é possível fazer uma separação total entre os níveis doméstico e internacional. Há uma continuidade entre estes dois níveis; eles não só apresentam uma mútua interferência, como também, e sobretudo, são construídos conjuntamente.

A despeito de sua importância, a perspectiva teórica dos Jogos de Dois Níveis ainda enfrenta algumas dificuldades operacionais quando aplicada à realidade numa perspectiva mais ampla. Ainda que ela se mostre adequada para a análise das negociações formais entre os representantes estatais, apresenta algumas limitações na identificação das negociações não-oficiais e que envolvem movimentações de grupos de interesse que nem sempre observam as fronteiras entre os nacionais e o internacional, resultando em dinâmicas comportamentais não abordadas nesse corpo teórico. Ao final desse capítulo será indicado um gráfico de Tomada de Decisões em Política Comercial Externa, nele é possível perceber a adequação dessa teoria na Fase C, porém não nas Fases A e B, de forma que tal linha teórica será utilizada para a compreensão de apenas uma parcela do processo aqui estudado.

A interação entre o âmbito nacional e o internacional exhibe um conjunto de limitações de natureza político-institucional, ao mesmo tempo em que apresenta diferentes espaços para atuação dos atores, tanto nacionais, quanto internacionais. Como destaca Risse-Kappen (1994),

The transnational promoters of foreign policy change must align with domestic coalitions supporting their cause in the “target state” to make an impact. I argue that access to the political system as well as the ability to build winning coalitions are determined by the domestic structure of the target state, that is, the nature of its political institutions, state-society relations, and the values and norms embedded in its political culture (1994, 187).

Outra questão que deve ser considerada quando do uso dessa linha teórica está na impossibilidade reduzir o tomador de decisão (o “porteiro”) a uma só pessoa ou mesmo a uma só instituição. Seriam duas as principais razões que gerariam esta impossibilidade:

(1) a quantidade de informações necessárias para casos mais complexos (como aqueles que ocorrem em cenários conflitivos, ao contrário dos cenários cooperativos) é de tal ordem que impede a real articulação, pelos negociadores, de todos os interesses em jogo. Desta forma, o negociador se vê envolvido numa dinâmica de interesses e movimentações de atores que ultrapassa sua capacidade de influência, fazendo com que tenha de se adaptar constantemente a novas demandas e constrangimentos, o que impede uma tomada de posição única e sustentável durante todo o processo negociador; e

(2) nem todas as informações estão disponíveis para os negociadores no mesmo momento e nem todos os atores envolvidos numa negociação desse tipo agem no mesmo cenário, ou seja, nem todos os setores e grupos de pressão e interesse usam as mesmas formas de ação. Assim, enquanto uns atuam diretamente nos canais formais e tidos como fundamentais na tomada de decisão em política externa (MRE, Ustr, Congresso etc.), outros atuam de forma mais dispersa ou indireta e em canais não tão conhecidos (como é o caso dos financiamentos para partidos políticos e das organizações de base de estruturação eleitoral – os chamados grass roots lobbies).

Desta forma, o “negociador-porteiro” não dispõe de um real e completo mapeamento das forças que enfrenta no nível doméstico, o que o obriga a buscar constantemente novas combinações de interesses que sustentem seu poder de negociação. Ao mesmo tempo, estendendo esta lógica para todo o processo negociador internacional, pela mesma razão ele não consegue mapear os interesses domésticos das contrapartes, ou, o que é mais grave do ponto de vista da estruturação de uma estratégia negociadora de longo prazo, não consegue mapear interesses e pressões diferentes daquelas identificadas pela contraparte, diminuindo as potencialidades de negociações cruzadas.

Essa complexidade de mapeamento dos interesses e posicionamentos exige uma dupla análise do contexto no qual se encontra a contraparte: por um lado, é

preciso mapear as forças de pressão doméstica que foram identificadas por ela, para permitir uma melhor compreensão das razões que motivaram seu posicionamento; por outro, é importante identificar outros fatores e fontes de pressão que poderão surgir num segundo momento, antecipando-se a mudanças de posicionamento, bem como potencializando e/ou neutralizando alguns destes fatores segundo o interesse que se tem na negociação.

Outro aspecto que chama a atenção quando se avalia a aplicação dos Jogos de Dois Níveis é que esta teoria foi desenvolvida para ações cooperativas em acordos internacionais, mas ela apresenta sérias limitações quando se trata de aplicá-la a negociações que envolvam confronto internacional, mesmo que em áreas não-bélicas, como nas negociações comerciais internacionais. Isto ocorre porque: (1) enquanto no primeiro caso se trata de uma relação que tende à exposição pública e que mobiliza mais facilmente os *players*, no segundo, as tomadas de posição e as negociações que a elas se seguem são realizadas de forma mais fechada, e, portanto, elas podem ser mais facilmente negociadas por meio de barganhas cruzadas diretas e claras para ambas as partes; (2) numa negociação internacional cooperativa o espaço entre as possibilidades de negociação (Zopa<sup>4</sup>) de cada uma das partes envolvidas é mais amplo. Elas querem o acordo; desta forma não exageram nas suas posições (Batna<sup>5</sup>) e tendem a ceder mais facilmente em prol da continuidade das negociações.

No caso dos confrontos internacionais, nem sempre as partes estão interessadas em conseguir um acordo; no geral, suas ações foram tomadas levando-se em conta fatores domésticos decisivos e que não podem ser submetidos aos fatores internacionais. Desta forma, quando se inicia qualquer tentativa de solução do problema em questão, as partes entram com uma margem de manobra muito menor e estão menos dispostas a negociar. Isso não ocorre simplesmente porque a margem de manobra de soluções aceitáveis (a Zopa ou, conforme o termo

---

<sup>4</sup> Zopa (*zone of possible agreement*) é um termo que significa a variação possível de possibilidades negociadoras que satisfaça a todas as partes envolvidas na negociação. Ela é estabelecida em face da determinação dos extremos aceitáveis (*reservation price*) por cada uma das partes (Harvard Business Essentials, 2003).

<sup>5</sup> Batna (*best alternative to a negotiated agreement*) é um termo usado em técnicas de negociação internacional e que se refere à melhor alternativa possível para uma das partes numa determinada negociação. Ela indica em qual ponto o negociador tenderá a abandonar o processo negociador. Quanto mais forte for a BATNA de um negociador, ou seja, quanto mais pressionado para alcançar um determinado resultado, maior será seu poder de negociação (Harvard Business Essentials, 2003).

empregado pelos formuladores da teoria dos Jogos de Dois Níveis, o win set) mudou, mas sim por conta da própria natureza da relação.

Em decorrência do exposto acima, o tomador de decisões nem sempre é capaz de absorver e compreender todas as informações que lhe são disponibilizadas; assim, ele consegue perceber apenas uma parte da rede de ações na qual está imerso. Movimentações nessa rede ou nas informações que são disponibilizadas a ele podem alterar sua percepção da própria rede, de forma que ele passa a encarar novos aspectos da negociação, ao mesmo tempo em que deixa de perceber outros até então disponíveis.

A percepção tem reservado um lugar central na teoria da TD [Tomada de Decisões]. Quando procuram definir a situação, a maioria dos teorizadores da TD considera que o mundo tal como o vêem os decisores é pelo menos tão importante como a realidade objectiva (...). Michael Brecher instite que "o ambiente internacional afecta directamente os resultados ou os efeitos das decisões, mas afecta também as escolhas ao nível das opções políticas disponíveis, isto é, as próprias decisões como objectos filtrados pelas imagens dos decisores" (Dougherty e Pfaltzgraff Jr 2003 ,705).

Some-se a isto o fato de que o negociador não pode ser tratado com um ente neutro e que ocupa seu papel independentemente de outras questões (Ikenberry *et alii* 1988). Sua própria condição de negociador depende de um conjunto de fatores que, no geral, ultrapassa a negociação propriamente dita. Um embaixador alocado em um país estrangeiro responde a pressões e lógicas de poder que precedem as negociações em que se envolve quando assume seu posto. Durante a negociação, portanto, não só os termos constitutivos da negociação são considerados, mas também os interesses daqueles indivíduos, grupos e instituições que lhe dão suporte, tanto privados quanto governamentais.

A caracterização de um problema como predominantemente político, econômico, militar ou cultural tem normalmente implicações relativas a como vai ser tratado e por quem (...). Analisar as intenções de outros estados pode ainda ser mais traiçoeiro. Ao anteciparem uma iniciativa política dos decisores de outros estados, os decisores de um estado podem entender a sua própria acção de prevenção ou dissuasão em termos meramente defensivos, ao passo que essas mesmas medidas podem ser vistas como ofensivas pelos outros (Dougherty e Pfaltzgraff Jr 2003 ,705).

Por extensão, tem-se que esse mesmo negociador nem sempre será capaz de perceber de onde vieram algumas informações ou forças que influenciam sua tomada de decisões, visto que elas podem ter origem em pontos da rede que não eram conhecidos no momento da tomada de decisão.

Esses dados ajudam a explicar o aparente “irracionalismo teleológico” que ocorre em algumas tomadas de decisão. Já os cientistas, distantes dos acontecimentos, acabam tendo acesso a um conjunto maior de informações, além de dispor de um tempo mais adequado para o mapeamento da questão; assim, tendem a ter uma visão melhor da rede se comparada àquela de que dispunha o negociador.

Como consequência metodológica desta reflexão, considera-se que o estudo de uma negociação conflitiva não pode ser feito apenas levando-se em conta as informações brutas de que o pesquisador dispõe. É fundamental mapear o conjunto de informações que o negociador tem num dado momento para se compreender todo o processo de tomada de decisões. “O tempo ‘contínuo’ é talvez o da cronologia ou da história, mas não o do cotidiano. As interrupções de atividade ou de produtividade são essenciais à estruturação do tempo próprio tanto para os indivíduos quanto para os grupos sociais” (Virilio 1993, 65).

### **1.3 Fatores que Influenciam na Tomada de Decisão**

A política externa norte-americana é resultante da inter-relação entre vários atores, que se encontram em diferentes níveis decisórios. Dixon (s/d) identifica como atores:

- The Executive Branch (President and his advisors)
- The Legislative Branch (Congress and its advisors)
- The Judicial Branch (the courts)
- The Bureaucracy (all the various government departments)
- Interest Groups (of almost every size and shape)
- The Public at Large (all of us)

Além de observar os atores, faz-se também importante analisar a relação que mantêm entre si, bem como estratégias de atuação.

#### *1.3.1 Relações Executivo-Legislativo*

Diversamente do que ocorre no caso brasileiro, no qual as relações entre o Executivo e Legislativo, especialmente no campo da política comercial externa, têm pouca ou nenhuma expressão (Lima e Santos, 1998), a estrutura constitucional norte-americana, encontrando eco na história, força o surgimento de tensões e conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação da política externa. Tal característica é importante na proporção que permite o estabelecimento de um processo de negociações e movimentos que ultrapassa um

corpo burocrático restrito, levando à necessidade de se recorrer a sistemas de mútua-conferência (*checks and balances*) para sua implementação.

As diferenças entre EUA e Brasil originam-se na definição constitucional das prerrogativas do Executivo e do Legislativo no que diz respeito à política comercial externa. A Constituição Americana define em seu Art I, Seção 8, dois poderes congressuais que não encontram nenhuma semelhança com o caso brasileiro: “to lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises” – o que implica o estabelecimento de tarifas – e “regulate Commerce with foreign nations” (Crabb and Holt 1992, p. 197).

A análise da relação entre os Poderes deve ir além do mapeamento das discussões entre membros de cada Poder, e que encontram na mídia seu meio de expressão. Em geral, as questões que chegam à mídia expressam apenas uma parte – ainda que significativa – da lógica política. O cotidiano das relações políticas e das tomadas de decisão, mesmo que ofuscadas pelo desinteresse dessa mesma mídia e da opinião pública difusa, oferece um melhor mapeamento dos interesses envolvidos e das principais tendências que afetarão o perfil da política externa numa determinada administração.

De acordo com Hersman (2000), “much of the interaction between Congress and the executive occurs outside of the formal legislative process and official channel of communication” (p. 5). Em grande medida, isso ocorre porque existem poucas restrições institucionais que possam limitar os congressistas e suas equipes na busca de seus interesses em matéria de política externa. No entanto, por outro lado, um amplo calendário legislativo e uma baixa densidade de canais formais para a estruturação da política externa fazem com que a relação entre o Executivo e o Legislativo passe a depender mais de algumas lideranças temáticas e das posições que elas ocupam nas comissões congressistas. Deve-se destacar que isso é válido apenas para aqueles temas que apresentam pouco interesse ou baixa capacidade de mobilização da opinião pública. Ao contrário, naqueles casos em que vários congressistas se interessam por um mesmo tópico, a tendência é de pulverização do poder e, concomitantemente, de aumento da importância relativa de todos os congressistas mobilizados.

Na perspectiva institucional, percebe-se uma tensão constante entre as estruturas institucionais do Executivo e do Legislativo, o que comumente resulta numa luta direta por influência e poder político. Uma análise que também considere o nível individual, ou seja, a dinâmica dos políticos enquanto tais, identifica a existência de um importante conjunto de relações pessoais e de redes políticas que podem, em determinadas questões, extrapolar os limites institucionais. A esta lógica comportamental deve-se somar a participação de grupos de interesse e de pressão, organizações não-governamentais (ONG) e agrupamentos políticos dos níveis federal e local estruturados em torno de tópicos específicos (*issue clusters*).

Em alguns tópicos, percebe-se a ocorrência de uma tensão menor entre a presidência e um grupo de congressistas do que entre dois *issue clusters*, que podem envolver membros de ambos os Poderes. Com isso, tanto a percepção da “realidade política” por parte dos congressistas, quanto as formas de mobilização que eles usarão estão ligadas à dinâmica de aproximações e mobilizações entre diferentes níveis governamentais. Conclui-se assim que a tomada de decisão em política externa não pode ser reduzida à posição formal assumida pelos congressistas e pelo presidente. Mais que isso, ela reproduz e envolve um jogo de interesses que podem ultrapassar o tópico sobre o qual se delibera.

Para o entendimento das relações Executivo-Legislativo, Hersman (2000) destaca cinco pontos centrais que devem ser observados:

(1) **universo informal**: historicamente, o poder do presidente resulta menos de suas atribuições legais do que de seu poder de persuasão sobre o Congresso e sobre outras entidades do governo;

(2) **poder individualizado**: reformas institucionais nas casas do Congresso (discutidas mais à frente) diminuíram o poder de alguns congressistas de maior projeção, pulverizando-o entre os membros das casas. Como resultado indireto desta mudança, as posições adotadas são mais orientadas à política partidário-eleitoral (*politically-driven*) do que à formulação de políticas estatais (*policy-driven*);

(3) **líderes temáticos**: a influência que um congressista exerce na política externa está mais ligada ao seu interesse no tópico tratado do que propriamente ao cargo que ocupa na estrutura institucional ou à sua participação no partido político

em que atua. De acordo com Christine DeGregorio (*apud* Hersman, 2000: 30), para que um congressista exerça um papel de liderança em determinado tema, ele deve apresentar “*knowledge of the subject matter, experience in the chamber, a facility for bargaining and compromise, the right committee assignments, and commitment to hard work*”. A extensão dessa liderança depende do interesse que a opinião pública e outros congressistas demonstrem ter sobre o tema: quanto menor o interesse, maior será a capacidade de atuação do congressista que detém as qualidades apontadas;

(4) **ligamentos institucionais:** a individualização do poder e da atuação dos congressistas em temas de política externa aumentou a complexidade das relações e consultas entre os Poderes, de modo que a capacidade do Congresso de formular políticas diminuiu, ao mesmo tempo em que aumentou sua capacidade de obstruir políticas do poder Executivo. Ao mesmo tempo, o surgimento de outros atores e co-atores faz com que haja uma transferência de possíveis tensões entre os poderes Executivo e Legislativo para arenas políticas informais. O ponto central desse processo é sua capacidade de projeção em outros setores (*spillover effect*), de forma que a tomada de decisões passa a contar com uma dinâmica na qual se dá o constante surgimento de estímulos e desestímulos à mobilização dos atores. No caso específico de agências governamentais, quando se trata de polarização de posicionamentos sem a perspectiva de solução no âmbito do próprio poder Executivo, a tendência é que a discussão atinja o Congresso, sobretudo porque os membros dessas agências tenderão a buscar o apoio de congressistas para assegurar que sua posição prevaleça; e

(5) **issue clusters:** são “informal groupings of like-minded policymakers from Congress, the executive, and nongovernmental entities” (Hersman, 2000: 35). Grande parte do cotidiano da política norte-americana depende de sua ação, que extrapola a lógica partidária ou a separação absoluta entre os poderes republicanos. A formulação da política externa está mais ligada ao debate entre *issue clusters* do que propriamente a um debate ideológico e/ou institucional mais amplo. É por meio da rede formada entre os *clusters* que as informações são transmitidas e os congressistas e demais membros do governo buscam o apoio e a legitimidade necessários à tomada de posição.

Tendo-se estes cinco pontos em mente, a análise do processo de formulação da política externa na perspectiva do relacionamento entre o Legislativo e o Executivo deve levar em conta os seguintes fatores:

(1) **reações antecipadas:** em se tratando de um processo, os atores tenderão a antecipar possíveis comportamentos de seus interlocutores, modificando seu próprio comportamento inicial de forma a maximizar seu potencial de vitória ao final do processo. Isso é particularmente importante no caso de política externa, visto que um posicionamento contrário por parte do Congresso pode enfraquecer demasiadamente a capacidade de ação internacional de um presidente, reduzindo sua capacidade de negociação doméstica e, portanto, seu poder em futuras negociações. Atualmente, uma proposta presidencial está mais fortemente influenciada pelas posições congressistas do que as análises sobre o embate formal entre os Poderes são capazes de apontar. Desta forma, pode-se concluir que, via de regra, uma posição adotada pelo poder Executivo já embute uma pré-negociação, ainda que tácita, com o poder Legislativo; portanto, quando um presidente assume uma determinada posição, ela já conta com um mínimo de apoio dos congressistas.

(2) **procedimentos:** em face das dificuldades enfrentadas pelos congressistas para modificar uma ação de política externa adotada pelo poder Executivo, eles costumam encontrar nas restrições impostas por mudanças procedimentais<sup>6</sup> e estruturais<sup>7</sup> uma forma de influenciar no seu resultado final (Lindsay, 1994; Hersman, 2000).

### *1.3.2 Procedimentos e mudanças institucionais na política comercial*

Em termos jurídicos, é possível perceber que não há uma determinação clara dos responsáveis em última instância pela formulação da política externa norte-

---

<sup>6</sup> A "War Power Resolution", por exemplo, mantém no Congresso a capacidade de vetar uma posição assumida pelo poder Executivo. No caso do comércio internacional, o Omnibus Trade and Competitiveness Act (1988-1991, 1994-1997, 1999) estabelece que nos casos de autorização para a execução de um *fast-track*, caso não haja a disponibilidade, para o Congresso, de informações entendidas como adequadas sobre o processo negociador desenvolvido pela Ustr, este poderá suspender as negociações. Ainda neste tópico, é possível ao Congresso estabelecer um conjunto de limites e condições que o poder Executivo deve garantir para que se possa implementar a política escolhida. Esse procedimento pode ser enriquecido com a determinação da participação de outras agências ou grupos burocráticos no processo, o que naturalmente amplia o poder do Congresso, visto que tais agências podem ser influenciadas mais pelo poder Legislativo do que pelo Executivo.

<sup>7</sup> A criação de Agências e de outras estruturas burocráticas destaca-se neste sentido. Entre outras, pode-se citar a Arms Control and Disarmament Agency (1961), o Office of the Special Trade Representative (1974) e a Under Secretary of Defense for Acquisition (1986).

americana. "Although the bulk of opinion argues for strong Executive authority in the conduct of external relations, the Constitution itself offers no clear definition as to where legislative authority ends and Presidential prerogative begins" (Tower 1981/82, p. 232). Tal tendência é especialmente válida para o caso de guerra, na medida em que a autoridade para declaração é do Congresso (Artigo I, seção 8), enquanto que o comandante das forças armadas é o presidente (Artigo II, seção 2).

Já no caso comercial, a Constituição dos EUA, em seu artigo 1º, outorga ao Congresso o poder de "regulate commerce with foreign nations". Ao mesmo tempo, o artigo 2º confere ao presidente da República o poder de celebrar acordos e tratados, ainda que tais ações sejam limitadas pela necessidade de sua ratificação pelo Senado. Desta forma, o Congresso norte-americano pode ser considerado, em última instância, como o controlador e definidor do comércio exterior do país na medida em que lhe cabe a prerrogativa para autorizar mandatos negociadores na área comercial (Destler 2004).

Analisando a questão da abertura da economia norte-americana, é possível notar que o Congresso norte-americano detinha o controle sobre a formulação das políticas tarifárias até 1934. Em 1930 a aprovação da lei Smoot-Hawley apresentou-se como o ápice do protecionismo norte-americano, na medida em que o Congresso decidiu as tarifas produto por produto. O Reciprocal Trade Agreement Act (1934), estabeleceu a transferência do poder de estabelecer tarifas e acordos comerciais ao poder Executivo. Em 1962, foi aprovado pelo Congresso o Trade Expansion Act, que permitia redução tarifárias mais amplas.

O objetivo principal dessas ações era diminuir a pressão exercida sobre o Congresso e seus membros em matéria de comércio exterior. Para tanto, o Congresso se valeu de quatro principais ações (Destler, 1989):

(1) delegando ao poder Executivo autoridade para o estabelecimento de tarifas. Os presidentes poderiam negociar a redução de barreiras tarifárias (e não-tarifárias a partir de 1974) desde que garantida a reciprocidade dos parceiros comerciais;

(2) foram criados sistemas que permitiam às indústrias afetadas pelo comércio exterior requerer proteção e alívio sem que fosse necessária a criação de

uma nova legislação. As referidas indústrias deveriam buscar elegibilidade para tais casos baseando-se na Section 201 of the Trade Act of 1974 e outras leis anti-*dumping* que procuravam combater o *unfair trade*<sup>8</sup>;

(3) em face de pressões mais significativas, o Congresso atuava no sentido de pressionar o presidente a adotar acordos especiais que não dependessem dos estatutos e leis, e que geralmente expressavam-se na forma de *voluntary export restraints* que deveriam ser adotados pelo governo do país exportador;

(4) criação de instituições específicas para tratar da questão comercial, retirando o foco de pressões sobre o Congresso e dirigindo-o para outras instituições e órgãos do governo, menos sujeitos a influências de ordem político-eleitoral. Entre estas instituições, destaca-se a U. S. International Trade Commission (Usitc), responsável pela aplicação das leis comerciais, sobretudo de alívio para indústrias e setores prejudicados. Outra mudança importante foi a transferência do poder técnico do Treasury Department para o Department of Commerce, em 1979. Uma terceira medida relevante neste sentido foi a criação, na estrutura do poder Executivo, de um posto destinado a servir como intermediário entre interesses competidores (tanto no nível doméstico, entre burocracias e interesses privados, quanto no nível internacional) denominado United States Trade Representative (Ustr). A Ustr, ainda que tenha se constituído como fonte de tensão entre alguns presidentes e o Congresso (Kennedy, em 1962; Nixon, em 1973; Carter, em 1979, e Reagan, em 1983), conseguiu afastar tanto do Congresso quanto da presidência as pressões de natureza comercial, tornando o processo de implementação de ações e medidas comerciais relativamente independente de ambos os Poderes.

### 1.3.3 Congresso

Para se compreender o processo de tomada de decisões em política externa – que integra os três poderes republicanos –, deve-se também atentar para seu aspecto formal. No entanto, a análise do relacionamento entre os poderes deve extrapolar a leitura institucional-legal, sobretudo na medida em que ele envolve também interesses políticos. O estudo deve focar os meios indiretos de ação, bem

---

<sup>8</sup> “Comércio Injusto”. Diferentemente da concepção contemporânea desse conceito, o termo era usado para designar um comércio que não fosse alvo de barreiras comerciais por parte de qualquer das partes envolvidas. A idéia de *free trade* (comércio livre) apresentava-se como a base para o *fair trade*.

como os movimentos de ordem política que não deixam marcas formais em suas ações (leis, projetos de leis, audiências públicas, dentre outros).

Alguns dos estudos existentes sobre a participação do Congresso norte-americano nas questões de política externa defendem que o poder Executivo é determinante em sua formulação e que o Congresso participa delas apenas marginalmente. De acordo com essas análises, o presidente exerce o papel central na definição dessa política, dispondo de um conjunto de determinações da Corte Suprema (*Supreme Court*) como embasamento legal para a execução dessa tarefa. Além disso, os estudos enfatizam que a estrutura institucional do Congresso não seria adequada ao seu envolvimento neste tipo de questão (Lindsay 1992-1993).

Ao se estudar a participação do Congresso nas questões de política externa, é possível constatar que, ao que tudo indica, ela efetivamente se dá numa condição marginal, mais voltada ao apoio às decisões presidenciais do que propriamente formulando propostas concretas. No entanto,

if Congress's influence over foreign policy resided solely in its ability to legislate its own policy preferences, then we would have our answer [o Congresso tem alguma importância na formulação da política externa dos EUA?]. But focusing on the legislative track record captures only part of the story. Congress influences policy through several indirect means: anticipated reactions, changes in the decision-making process in the executive branch, and political grandstanding. Indeed, the same factors that frustrate congressional attempts to lead on foreign affairs encourage legislators to use indirect means to influence policy. Attention to these indirect means suggests, contrary to the argument made by pessimists, that Congress often exercises considerable influence over the substance of U. S. foreign policy (Lindsay, 1992-1993: 609).

Além desta forma de participação "indireta", o Congresso influencia a política externa valendo-se de sua capacidade de veto. Isso significa que ele não precisará necessariamente se pronunciar oficialmente sobre uma questão; a própria constatação de tendências entre os parlamentares pode ser um importante elemento configurador de uma política externa. Verifica-se que, em situações de crise, o poder Executivo se sobressai na formulação e implementação de determinadas políticas em face de seu poder de controle sobre os formuladores e de sua capacidade de rapidamente executá-las. Entretanto, em outros casos, a velocidade da tomada de decisão e a mudança do *locus* decisório voltam a conferir importância ao Congresso nas decisões de política externa comercial. Assim, "*the object is not to pass bills but*

*to use the threat of legislation as a lever with which to pressure the president"*  
(Lindsay, 1992-1993: 612).

Ao mesmo tempo, faz-se necessário observar que o posicionamento adotado pelos congressistas é dependente também da lógica partidária.

The logic of the U. S. electoral system also makes it risky for a party to reverse positions if they are close to those of the median voter. Brand name identities mean that parties have a tough time reversing a position once they have made a major public commitment. Unless the position of the median voter has changed radically, a major shift in party position leaves significant openings for the opposition. Thus, shifts in the ideological position of particular officeholders are unlikely to produce major changes because the party as a whole has few incentives to move dramatically. If it does, it will strengthen the opposition (Cowhey 1993, p.305).

Ou ainda

the United States Constitution explicitly divided power over foreign relations between the President and the Congress. The President is empowered to negotiate treaties with foreign nations with the advice and consent of the Senate, provided that two-thirds of the Senate approves; the President may appoint ambassadors and consular staff, provided a majority of senators concur; the President is Commander-in-Chief of the armed forces, but Congress has the power to declare war; the President has the power to receive ambassadors, and as a corollary, to recognize foreign governments; Congress has the power of the purse, which affects all troop deployments and foreign programs (Ripsman 1997).

No nível institucional, algumas reformas implementadas nas três últimas décadas reduziram o poder dos presidentes dos comitês, que foi transferido para os subcomitês. Ainda que as reformas institucionais de 1994<sup>9</sup> tenham devolvido parte deste poder àqueles presidentes, verifica-se uma espécie de relacionamento cruzado entre comitês, o que impede a concentração temática em um só deles. Assim, o House International Relations Committee e o Senate Foreign Relations Committee não são os únicos responsáveis pela formulação de propostas de política externa no Congresso, dividindo essa responsabilidade com vários outros comitês.

Ao mesmo tempo, o surgimento de várias agências e órgãos executivos que tratam de questões específicas de política externa (notadamente os comitês de Commerce, Finance, Judiciary, Banking, e Ways and Means) aumenta a

---

<sup>9</sup> Government Management Reform Act of 1994 (Public Law 103-356 [S. 2170], de 13 de outubro de 1994).

complexidade do processo de formulação de política externa e, por conseguinte, a necessidade de compartilhamento do poder com outros níveis.

Deve-se observar que, se nas décadas de 1950 e 1960 o Congresso se comportou de forma subordinada e pouco interessada na formulação efetiva da política externa, a partir da década de 1980 há uma importante mudança nesse perfil, quando então o Congresso passa a adotar medidas que contrariam aquelas defendidas pelo poder Executivo.

#### *1.3.4 Grupos de interesse*

O estudo sobre a participação das massas na política tem nos grupos de interesse um de seus principais objetos. De acordo com Pio (2002), o compartilhamento de interesses e preferências entre indivíduos é fundamental para a estruturação dos grupos de interesse; no entanto, para a formação efetiva destes grupos é necessário que os indivíduos "(1) percebam essa coincidência; (2) imaginem ser mais vantajoso para si mesmos atuar de maneira coordenada para realizá-lo ao invés de isoladamente; e (3) consigam estabelecer bases de confiança mútua" (p. 48). Asseguradas estas condições, faz-se necessário ainda dar um novo passo no sentido de estruturá-los formalmente. Esse é provavelmente um dos pontos mais críticos para que um grupo tenha garantia de sua capacidade real de influência, sobretudo em face da inércia, que se soma à possibilidade de aproveitamento dos resultados da ação coletiva independentemente da participação efetiva (*free-rider*) e que acabam resultando no estímulo à não-ação. Um indivíduo que se proponha a integrar um determinado grupo de interesse deve estar disponível para arcar com os custos dessa ação, que podem ser tanto de natureza material (recursos financeiros, desgaste físico) quanto imaterial (tempo, desgaste pessoal).

Neste processo de mobilização, devem ser considerados também outros aspectos que não estão diretamente ligados ao tema que norteia a ação do grupo num dado momento. Dentre estes, sobretudo no caso da política, deve-se considerar como fonte de estímulo à participação a permanência na pauta de temas e interesses que mobilizarão um mesmo grupo. A perspectiva de atuação contínua do grupo estimula a participação de seus membros ao mesmo tempo em que lhes oferece a possibilidade de lidar com vários temas por um longo período. Assim, além dos estímulos envolvidos diretamente numa ação, deve-se levar em conta também

aqueles ligados à percepção que o indivíduo tem na possibilidade de fortalecimento do grupo para a consecução futura de outros objetivos.

Ao mesmo tempo, é importante considerar que um dos elementos centrais para a mobilização dos indivíduos em grupos de interesse está diretamente relacionada à concentração de custos e benefícios. Assim sendo, quanto mais concentrados em um determinado grupo os custos e benefícios de uma determinada política, maiores serão os estímulos à sua mobilização para a mudança da política em questão. Por outro lado, quanto mais difusos forem os custos e benefícios, mais difícil será a mobilização dos grupos na busca da política que os beneficie.

Como sugere Milner, *"two sets of policy preferences are of importance: those of political actors, such as the executive and the legislature, and those of societal actors, such as interest groups"* (Milner 1997, 33).

Tendo por base a perspectiva de continuidade de atuação dos grupos de interesse (que podem sofrer variações de formação sem que isso necessariamente implique sua desarticulação), também se analisa o comportamento das elites e sua capacidade de influenciar as agendas social e política. Entre estas influências, destaca-se o estímulo à participação e os canais desenvolvidos para viabilizar o contato entre o eleitor e o governante. Neste sentido, o estímulo promovido pelas elites para a participação das massas coloca problemas de como uma mobilização é alcançada e quais são os elementos necessários para que ela se transforme em ação propriamente dita.

Segundo Goldstein (1999), o estudo sobre grupos de interesse tende a separar os interesses dos eleitores das causas que motivaram suas ações propriamente ditas. Com isso, geralmente toma-se como premissa a existência de determinados interesses e se procura identificar as formas e a eficácia de uma determinada ação. Neste sentido, para se estudar os grupos de interesse é importante correlacionar a questão de quem participa com aquela que diz respeito a "como" participa.

L'influence de l'opinion publique s'exerce en effet non seulement lorsque la personne influencée agit selon les souhaits de celui qui influence, mais aussi lorsqu'elle s'abstient de telle ou telle action en anticipation de réactions négatives de l'opinion (...). L'opinion publique peut encore être un facteur déclenchant ou catalyseur de la décision (Balme, 2002: 207).

Entre as principais formas de atuação dos grupos organizados em torno da política destaca-se o *lobby*. Nos EUA, a primeira grande mudança em seu perfil teve início a partir da década de 1960, com o surgimento das manifestações de massa por direitos civis e em função da Guerra do Vietnã. No entanto, apenas na década de 1970 as estratégias de *lobby* efetivamente se alteraram. A partir deste momento, sobretudo com as Reformas de Financiamento de Campanha<sup>10</sup> (1974) o poder político nos Estados Unidos passou a ser mais dispersamente alocado. Até então, o *lobby* era realizado de forma intensa e direcionado para alguns poucos *committee barons*, que detinham poder suficiente para conduzir ou frear a discussão de determinadas questões no Congresso. A partir da dispersão do poder político, os lobistas passaram a se ocupar literalmente de todos os parlamentares norte-americanos ou, ao menos, de todos os membros que compunham os comitês centrais para a resolução de uma dada questão. Foi neste momento que “*the inside game, where a handful of senior legislators spoke for Congress on major issues, gave way to an outside game, where many legislators influenced policy*” (Lindsay, 1992-1993: 608).

Destaca-se no caso norte-americano uma grande proximidade entre os setores privados e governamentais. De acordo com Katzenstein,

Business groups and large corporations enjoy easy Access to members of Congress, Who act without the protection of strong national party organizations. The character of the American bureaucracy and regulatory commissions encourages in practice a symbiosis between public and private actors which is widely condemned in theory (1977, 895).

### 1.3.5 Lobby

Ainda hoje se pode notar a presença de ex-funcionários do governo ou mesmo de ex-políticos nos bastidores do cotidiano político norte-americano, o que denota a persistência de um *lobby* tradicional, intimamente ligado à rede de contatos de pessoas-chaves (*clubbiness of the old-boy network*). No entanto, as ações

---

<sup>10</sup> A Reforma de Financiamento de Campanha deu legitimidade à captação de recursos de campanha e, portanto, abriu espaço para o fortalecimento de uma série de políticos com menor expressão ou tempo de atividade na vida política. O objetivo da Reforma foi acabar com as doações secretas, que aumentavam desproporcionalmente o poder de influência dos doadores no mundo político. A fim de diminuir o risco de corrupção, foram estabelecidos tetos máximos de doações para indivíduos (candidatos), Comitês de Ação Política e para partidos políticos. Ao mesmo tempo, uma interpretação feita pelo poder Judiciário norte-americano legalizou a formação de Comitês diretamente pelo governo – e não apenas em tempos eleitorais –, tornando mais interessante para as empresas fazerem doações diretas para esses Comitês, mesmo porque isso significava acesso direto aos tomadores de decisão.

desempenhadas por este tipo de lobista hoje se concentram em questões pontuais de interesse de pequenos grupos ou empresas claramente delimitados. Desta forma, eles não buscam mais influenciar todo um conjunto de questões ou mesmo uma nova legislação, mas sim adequá-la ou modificar seu tempo de tramitação em favor de seus protegidos. Destaca-se neste tipo de *lobby* que as relações são de tipo personalista e dependem, na prática, da capacidade de sociabilização do lobista nos meios freqüentados pelos políticos a quem querem influenciar. Segundo o articulista do *The Washington Post*, Willian Greider,

the most effective lobbies on Capitol Hill, whether it is the Pentagon or the Farm Bureau, have always been the ones that played most skillfully to the Congressmen's egos (...). They [lobbies] provide them with the trappings, however phony, of exalted status. They protect a Congressman, with small favors, while the rest of the world beats up on him (Greider, 1978).

Para este tipo de ação, a capacidade de influência que o lobista terá estará diretamente ligada à exposição da questão na mídia e ao seu poder de mobilização junto aos eleitores. Quanto mais expostas estiverem as questões, menor será a capacidade de influência dos lobistas. De acordo com David Cohen, co-diretor do Advocacy Institute, "*when you're dealing with invisible issues and the narrower details of legislation, you can still use the superlawyers and the superlobbyists*" (*apud* Smith, 1988: 235). O tipo tradicional de lobista se comporta como um membro da equipe de um determinado parlamentar, sendo responsável por conseguir levar uma questão ao conhecimento desse parlamentar ou então agendar um encontro entre este e os interessados na questão.

Ao mesmo tempo, é importante para os lobistas serem reconhecidos como defensores de determinados temas, de forma que os parlamentares, ao procurarem informação e apoio para defendê-los, saberão com qual interlocutor devem conversar. Isso ocorre também em função de o lobista deter conhecimento técnico suficiente para auxiliar o parlamentar na tomada de posição nas discussões sobre um dado tema. O conhecimento técnico acumulado pelos lobistas lhes permite, por exemplo, auxiliar os parlamentares e suas equipes a escrever um projeto de lei, de forma que seu poder reside na capacidade de influenciar diretamente na redação final dessa lei. No entanto, o trabalho do *lobby* tradicional vai além, na medida em que é também comum elaborarem discursos e artigos (*ghostwrite*) para os parlamentares se posicionarem sobre o assunto em discussão.

A despeito da continuidade das ações dos lobistas tradicionais, suas estratégias e capacidade de ação não conseguem atender às novas demandas provenientes da participação em massa da população norte-americana. Desta forma, o *lobby* tradicional, liderado por importantes e treinados advogados que conduziam suas atividades de forma privada, foi em parte substituído por grandes movimentos de base (*grass roots*) capazes de pressionar de forma geral as atividades dos parlamentares. Isso foi possível graças à adoção por estes movimentos de técnicas de campanha eleitoral e política que contavam com a participação de equipes que tradicionalmente se ocupavam de campanhas eleitorais, acrescidas de pesquisadores e especialistas em comunicação de massas dedicados à manipulação *stricto sensu* da opinião pública.

Os processos de *lobby* tiveram sua natureza modificada em função do vácuo deixado pela ausência de estrutura política dos partidos. Até então, os partidos proviam os parlamentares da maior parte da estrutura organizacional de que precisavam para desempenhar suas atividades eleitorais e de governo, o que incluía o fornecimento de recursos e de apoio coletivo-identitário. Neste sentido, os partidos coletavam e hierarquizavam as demandas de grupos sociais, decidindo as prioridades e focos do partido (grupo político); por sua vez, os candidatos e parlamentares valiam-se deste *cover*<sup>11</sup> para competir por votos. Basicamente usava-se o *cover* tanto para baratear os custos de comunicações que procuravam relacionar um parlamentar a um conjunto de valores e propostas, como para transferir para o partido o ônus da adoção de medidas desfavoráveis para determinados grupos, de maneira que estas recaíssem de forma difusa sobre o partido e não sobre um parlamentar especificamente.

A partir do momento em que os partidos políticos não foram mais capazes de fornecer aos parlamentares este apoio, estes tiveram que buscar formas alternativas para sustentar seu poder político. A forma encontrada foi buscar apoio em organizações no âmbito da sociedade civil<sup>12</sup> capazes de mobilizar os eleitores. Em função da necessidade de captar recursos e de mapear os interesses da sociedade,

---

<sup>11</sup> *Cover* (cobertura, coberta, pretexto, revestir), termo usado no jargão político norte-americano para se referir a todas as ações de apoio oferecidas por um partido e que estejam ligadas à exposição dos políticos na esfera externa ao governo.

<sup>12</sup> Por "sociedade civil" deve-se entender "a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado" (Pereira, 2001: 69).

os parlamentares foram obrigados a se concentrar naqueles grupos mais organizados e que, por sua vez, apresentassem um padrão de atuação mais restrito, voltado para o tratamento de propostas em menor número mas bem fundamentadas. Com isso, ao mesmo tempo em que os parlamentares encontravam apoio para o desenvolvimento de suas atividades, tais grupos ganhavam poder e influência.

Como resultado desta mudança na estrutura cotidiana da política norte-americana, aliada à dispersão do poder político entre praticamente todos os parlamentares, o *lobby* tradicional foi substituído por um *lobby* de massas, significativamente mais oneroso. As campanhas de *lobby* passaram a se concentrar, por vezes, em apenas um tópico da agenda parlamentar e comumente ultrapassavam a cifra do milhão. Por exemplo, a campanha de *lobby* da Aipac (*American Israel Public Affairs Committee*) para tratar de assuntos pró-Israel, que custou US\$750 mil em 1978, alcançou o valor de US\$6,1 milhões em 1987 (Smith,1988: 218).

O *grass roots lobbying*<sup>13</sup> (GRL) usa como forma de ação o *marketing* de massa, agregando questões em blocos fechados e com respostas aparentemente simples para facilitar sua compreensão e adoção por parte da sociedade civil. Entre as principais táticas que utiliza destacam-se: a propaganda televisiva, coalizões orquestradas, cartas e e-mails de massa, e organização de ativistas.

Para os lobistas que atuam com este perfil, é importante mostrar ao parlamentar que existe apoio de grupos da população à questão em pauta. De acordo com Charles Walker, lobista e tesoureiro da campanha de Ronald Reagan em 1980,

when a member says to you 'Go convince my constituents', then you are thrown into those arenas. You get into targeted mail and all that sort of stuff. The lobbying business is moving toward a full service which will include not just your legislative experts and administration experts, but your public-relations experts, experts in grass-roots communications, targeted

---

<sup>13</sup> Outra expressão comumente utilizada para designar este mesmo tipo de ação é *issue advocacy campaigns*. Segundo Goldenstein (1999), não existe uma definição clara do termo, mas aceita-se como base a idéia de que o GRL busca mobilizar pessoas num lugar para influenciar tomadas de decisão em outro. Desta forma, ele contrasta diretamente com as táticas internas de *lobby*: reuniões privadas, contribuições diretas e participações em audiências públicas. Segundo um executivo de uma associação comercial norte-americana, o GRL é "*the identification, recruitment, and mobilization of constituent-based political strength capable of influencing political decisions*" (*apud* Goldenstein, 1999: 3) (a identificação, recrutamento e mobilização da força política baseada em eleitores, capaz de influenciar as decisões políticas).

communications, cluster-group approaches, grass-roots coalition building (apud Smith, 1988: 239).

Neste novo tipo de *lobby*, ao tratar da mobilização de massas as estratégias devem ser desenhadas de forma a conseguirem estabelecer uma motivação para as pessoas saírem de sua inércia e empenharem recursos (materiais e temporais) para pressionar por um determinado resultado político. Alguns dos temas tratados, por explicitarem de forma clara e direta os impactos que podem vir a ter na vida das pessoas, por si sós motivam a participação; é o caso, por exemplo, da American Association of Retired People (Associação Americana de Aposentados). Contudo, o atual grau de especialização do GRL torna possível a mobilização em temas que, em princípio, não apresentam o mesmo apelo emocional. Através de campanhas e coalizões orquestradas em torno de temas e grupos, é possível a formação de uma proposta coesa e que se vincule a questões com maior poder mobilizador. Uma das principais formas de atuação nesta estratégia é tentar estabelecer uma ligação entre o tema central a ser tratado e outros temas sensíveis ao grupo envolvido. Uma vez feito isso, reforça-se a introdução do tema nos meios de comunicação de massa, sobretudo às vésperas da visita de um político a uma determinada região. Desta forma, visto que o tema domina a mídia e se apresenta como principal assunto naquele momento, o parlamentar se vê forçado não só a tratar dele, mas também a tomar uma posição sobre ele.

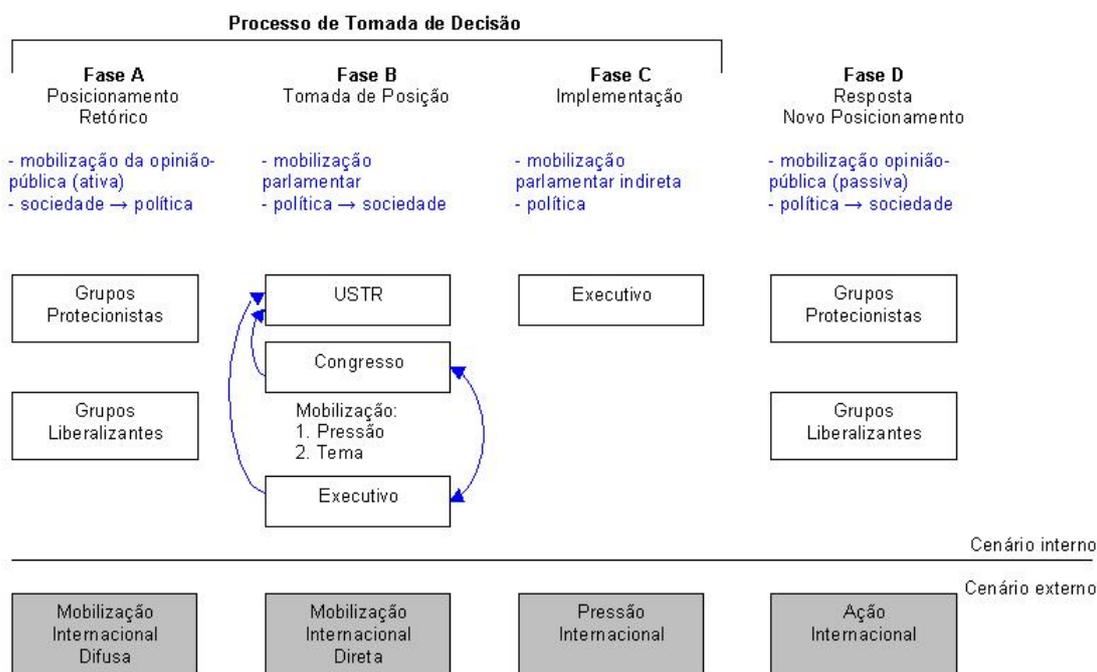
Quando se trata de tópicos com baixa capacidade mobilizadora, a identificação dos temas a serem aglutinados numa proposta segue as mesmas estratégias empregadas na sociologia e no *marketing*: são escolhidos pequenos grupos (*focus groups*) que têm seu comportamento sobre determinadas questões analisado em maior profundidade. Quando usados em campanhas políticas, são destinados a identificar impressões consensuais sobre os candidatos; quando aplicados em GRL, o objetivo é identificar qual ponto deverá ser considerado como central (*hot button*) no conjunto e como ele poderá ser explorado de forma a alcançar a mobilização desejada. Segundo Fritz Elmendorf, ex-diretor de relações públicas da American Bankers Association, "*we knew if we didn't find some hot button, it would be impossible to built a grass-roots movement*" (apud Smith, 1988: 244).

Uma vez identificado o *hot button*, o movimento de GRL traça uma macro-estratégia de atuação. Existem basicamente duas linhas principais que serão seguidas. De um lado, busca-se a mobilização dos políticos dos níveis subnacionais, que surgem como importantes na sustentação de níveis federais de governo. Desta forma, acrescenta-se ao debate uma dinâmica política que envolve também o nível nacional, chamando a atenção do parlamentar federal sobre o tema em pauta. Por outro lado, tornam-se necessárias a mobilização, a organização e a capacitação da sociedade civil. Para isto, o GRL concentra-se inicialmente em personagens importantes e/ou públicas e que terão maior capacidade de projeção na mídia. São preparados artigos para jornais (comerciais ou empresariais), além de cartas-modelo e outras formas de comunicação que diminuam significativamente os custos do envolvimento da sociedade civil, de modo a auxiliar o cidadão em sua tomada de posição para a questão.

#### **1.4 Tomada de Decisão nos Estados Unidos**

Na medida em que a tomada de decisões em política comercial externa ultrapassa as negociações formais entre representantes estatais, sendo compreendida no âmbito desse estudo como um processo que envolve desde o posicionamento dos atores privados até o novo posicionamento que estes adotarão frente às medidas tomadas e implementadas, é proposto aqui um mapeamento do processo, com a indicação das fases e dinâmicas domésticas e internacionais. Destaca-se que esse processo, tal qual apresentado, será tomado como a base para organização das pesquisas empíricas.

**Figura 1.1:** Processo de Tomada de decisão em política comercial externa (EUA)



### 1.4.1 Fase A: Posicionamento retórico

Um primeiro passo a ser buscado quando se analisa um processo de tomada de decisões é a definição da problemática da qual ele será alvo. Nesse estágio, a questão aparece ainda de forma difusa, apresentando um conjunto de estímulos e desestímulos aos indivíduos e grupos para que assumam uma posição. Contudo, por se tratar de uma fase ainda incipiente na qual os indivíduos estão apenas buscando encontrar seus pares, esse posicionamento é sobretudo retórico. Dessa forma, os grupos tenderão inicialmente a buscar argumentos e formas de coalizão que sejam viáveis e sustentáveis tendo em vista o estabelecimento de uma estratégia maior.

A fim de estimular o posicionamento inicial dos indivíduos e grupos, nessa fase é possível iniciar movimentos de *Grass Roots Lobby*<sup>14</sup>, que se estenderão até a fase seguinte em função de sua própria natureza.

<sup>14</sup> O conceito de *grass roots lobby*, bem como suas formas de implementação serão discutidos oportunamente, no capítulo seguinte.

#### ***1.4.1.1 Mobilização ativa da opinião pública (Grupos pró e anti)***

É neste momento que os indivíduos/grupos analisam os impactos que podem ser gerados pela tomada ou não tomada de posição. Quanto mais difusos forem os custos que serão impingidos aos grupos em função de uma não tomada de posição, menor será sua capacidade de mobilização. Inversamente, quanto mais explícitos e diretos forem os impactos que uma determinada temática poderá exercer sobre os grupos, maiores serão os estímulos à sua organização e posterior mobilização política.

Para alcançarem maior poder de projeção e, portanto, de mobilização de seus membros, os grupos devem conseguir legitimidade perante a estrutura política (interesse nacional, segurança nacional, valores arraigados) e espaço na mídia (apresentando uma pauta de interesse para o público-alvo). Nesse sentido, são fundamentais as manifestações públicas e a aproximação com personalidades públicas, destacando-se aqui os contatos com políticos que apresentem posicionamentos potencialmente convergentes. Nesta fase, espera-se um comportamento ativo da opinião pública.

#### ***1.4.1.2 Formação das pressões: sociedade para estrutura política***

A fim de transformar o potencial de mobilização retórica de parte da sociedade civil em influência efetiva nas demais fases do processo de tomada de decisões, a mobilização que ocorre no nível social deve desenvolver mecanismos capazes de transferir para o âmbito político as questões de seu interesse. Em períodos de eleições, por exemplo, a agenda tratada deve se ligar à lógica que os caracteriza, forçando o estabelecimento de compromissos por parte dos candidatos com relação aos tópicos defendidos pelos grupos. Em outros momentos, a mobilização segue caminhos e lógicas locais, que visam sobretudo convencer um determinado político da importância que um dado tópico poderia ter junto ao seu respectivo colégio eleitoral, garantindo assim seu comprometimento na defesa da questão e o aprofundamento da fidelidade mútua entre político e eleitores.

#### ***1.4.1.3 Mobilização internacional***

Na perspectiva das percepções internacionais e do estabelecimento de estratégias para influenciar na tomada de decisão final em política externa comercial, esta fase é importante uma vez que possibilita tanto a identificação de algumas das

principais forças políticas envolvidas na questão, como as principais linhas argumentativas que serão adotadas nas próximas fases. Na medida em que os posicionamentos ainda estão por se formar, a capacidade de influência torna-se mais difícil, sobretudo em função dos custos envolvidos, visto que qualquer ação deve ser executada tendo-se por objetivo um grupo maior de cidadãos. Some-se a isto o fato de que as próximas fases tenderão a colocar o debate no contexto de uma lógica política maior e que contenha diferentes perspectivas sobre a importância da receptividade e do tratamento a ser dado a uma determinada tomada de posições no cenário internacional.

Mesmo não exigindo a participação de negociadores internacionais, sobretudo daqueles oficialmente nomeados pelos demais Estados, neste momento é possível iniciar ações que visem potencializar e/ou neutralizar os grupos segundo os interesses envolvidos. Assim, é esperada uma mobilização internacional que procurará influenciar diretamente os posicionamentos dos grupos da sociedade civil, e indiretamente – numa perspectiva de antecipação de posicionamentos formais futuros – aqueles agentes políticos que contam com incentivos suficientes para assumir uma determinada posição.

#### *1.4.2 Fase B: Tomada de posição (Ustr, Congresso e Executivo)*

Uma vez mobilizados os grupos e canalizadas suas capacidades de pressão sobre os agentes políticos, estes tenderão a assumir posições que levem em conta tanto as referidas pressões quanto aquelas provenientes das instituições e grupos aos quais pertencem. Além dos políticos, a burocracia envolvida também recebe pressões internas para responder a demandas sociais.

##### **1.4.2.1 Mobilização parlamentar**

Os principais atores políticos a sofrerem pressões advindas da sociedade para a defesa de um determinado tema são os parlamentares, justamente em função de sua proximidade com os eleitores e de sua possibilidade de tratamento de questões específicas, o que facilita sua identificação como destinatários de pressão.

Os parlamentares devem ser capazes de se articularem com seus eleitores e, ao mesmo tempo, com o sistema político no qual estão inseridos. No primeiro caso, eles atuam como mediadores (*consensual building*); no segundo, são negociadores

(buscando apoio para a aprovação de um determinado tópico, sendo sua margem de construção de um posicionamento mais dependente das barganhas cruzadas que são realizadas no Congresso).

Em face da dificuldade de ação direta sobre o poder Executivo, que deve cuidar das questões de forma mais ampla e explícita, os parlamentares surgem como canais indiretos de pressão sobre o presidente, sobretudo quando cabe a este, em última instância, a decisão final. Os parlamentares tendem a formar coalizões e bancadas temáticas voltadas a fortalecer um determinado ponto de vista no âmbito do Congresso. Em face da expectativa gerada pela antecipação de comportamentos de acordo com o posicionamento potencialmente tomado, a presidência construirá seu posicionamento final. No caso da política externa comercial, a Ustr surge como uma importante agência governamental, que se coloca entre o poder Executivo e o Legislativo. Em grande medida, ao absorver os impactos entre ambos, ela tende a diminuir possíveis fontes de tensão por tornar indiretas as negociações entre os Poderes.

A mobilização parlamentar ativa é um dos pontos-chave desta etapa, pois ela acaba expondo algumas tendências que poderão se consolidar na tomada de decisão na fase seguinte.

#### ***1.4.2.2 Formação das pressões: estrutura política para sociedade***

Para conseguir o necessário apoio da sociedade, o parlamentar deve ser capaz de influenciar a agenda eleitoral e de mobilizar as forças sociais a fim de compensar o esforço dispendido por ele na tomada de decisões. Destaca-se neste momento a importância da tomada de posição por parte do parlamentar, que passa a ser oficialmente identificado com ela, o que dificulta qualquer mudança futura em seu posicionamento. Desta forma, e para não frustrar as expectativas de sua base eleitoral, os parlamentares tenderão a assumir compromissos que, de alguma forma, sejam factíveis, o que pode eventualmente implicar, por exemplo, uma redução no escopo dos objetivos defendidos pelos grupos, de forma a ajustá-los à lógica política propriamente dita.

#### ***1.4.2.3 Mobilização internacional***

As ações internacionais que visem influenciar na tomada de decisões encontram nesta fase o momento mais propício para sua aplicação, já que é quando

a estrutura política está assumindo seu posicionamento formal. A possibilidade de identificação das principais forças políticas envolvidas com a questão, bem como a divulgação explícita dos argumentos que a defendem tornam mais fácil a identificação de possíveis aliados ou de opositores. Outro fator que fortalece a ação neste momento do processo da tomada de decisões é que é sobretudo nele que será delineado o perfil da medida a ser tomada.

#### *1.4.3 Fase C: Implementação (Executivo)*

No caso de política externa comercial, cabe ao poder Executivo (juntamente com a Ustr) a tomada de decisão final e a sua implementação. Como apontado acima, essa tomada de decisão é, em grande medida, construída na fase anterior. Todavia, sua implementação não se dá de forma automática, cabendo ao poder Executivo encontrar respaldo a ela não só na sociedade, mas também e sobretudo na estrutura política e burocrática.

##### ***1.4.3.1 Mobilização parlamentar indireta***

Uma vez que o processo de tomada de decisão encontra-se formalmente sob controle do poder Executivo, aos parlamentares resta ainda a possibilidade de se mobilizarem de forma indireta, procurando desenhar possíveis cenários que podem resultar das ações determinadas pelo Executivo. Aqui, ganham destaque as ações voltadas à construção do suporte político para a implementação das ações e medidas tomadas.

##### ***1.4.3.2 Formação das pressões: estrutura política***

Como a tomada de decisão propriamente dita pode ser identificada a pessoas, grupos e/ou instituições governamentais, na perspectiva destes sujeitos os ganhos devem superar as perdas – ou os ganhos de curto prazo devem ser capazes de justificar uma movimentação que venha a anular as perdas no longo prazo. Neste sentido, a estrutura política passa por uma fase de reposicionamento interno, aglutinando os grupos em torno de posições e permitindo uma mútua proteção.

##### ***1.4.3.3 Pressão internacional***

Nesta fase concentra-se a maior parte das ações internacionais, sobretudo porque é neste momento que surgem concretamente aquelas que serão implementadas e quando seus impactos no comércio exterior serão mais claramente

identificáveis. Ao mesmo tempo, por estar concentrada no poder Executivo, a tomada de decisão será realizada por outro representante governamental, seja do poder Executivo, seja da diplomacia. Em outras palavras: sendo tradicionalmente o poder Executivo quem executa as políticas externas (sobretudo a diplomacia), os demais Estados encontrarão os espaços tradicionais de comunicação diplomáticos para expressar suas percepções sobre determinados posicionamentos – as organizações internacionais, os fóruns e as conferências

Ao mesmo tempo, a linguagem diplomática e os temas tratados possibilitam maior facilidade de diálogo na medida em que permitem uma identificação mais clara das barganhas cruzadas eventualmente realizadas e dos interesses de cada uma das partes envolvidas. Nesta fase, as ameaças e ofertas tendem a extrapolar a problemática diretamente envolvida na tomada de decisão, buscando o retorno à normalidade dos relacionamentos bem como a maior continuidade possível nas formas de relação até então desenvolvidas (note-se que isso é especialmente válido para questões de comércio internacional, sobretudo numa perspectiva de busca pelo livre comércio).

Por outro lado, aquelas posições que foram tomadas tendo por base uma mobilização social (Fase A) e política (Fase B) muito alta, oferecerão ao poder Executivo um espaço de manobra muito mais restrito. As ameaças e ofertas procedentes do nível internacional deverão ser intensas o suficiente para abarcar todo um conjunto de negociações e posicionamentos domésticos. Por conta disto, se por um lado a perspectiva de centralização da tomada de decisão aumenta a necessidade de atuação de atores internacionais, por outro, neste estágio, a capacidade de manobra e de mudanças bruscas no posicionamento negociado durante as fases anteriores é mais restrita, dificultando a possibilidade de que eles venham a efetivamente influenciar no resultado final.

#### *1.4.4 Fase D: Impactos e novo posicionamento (Grupos pró e anti)*

Uma vez tomada uma decisão, sua implementação tende a gerar um conjunto de conseqüências esperadas e não-esperadas que pode, por sua vez, se transformar em novos estímulos à mobilização dos grupos da sociedade civil ou mesmo das estruturas políticas e burocráticas. A antecipação de posicionamentos em face de

determinadas posições adotadas em fases anteriores é levada em conta no momento de se optar pela decisão final; ainda assim, podem ocorrer conseqüências não esperadas que obriguem os tomadores de decisão a buscar reconstruir seu relacionamento com os grupos de pressão.

#### ***1.4.4.1 Mobilização passiva da opinião pública***

Ao contrário do que ocorre na Fase A, neste momento há uma mobilização passiva da opinião pública, ou seja, os tomadores da decisão devem ser capazes de promovê-la junto aos grupos de interesse que estiveram inicialmente envolvidos no processo, de forma a alcançar o objetivo de maior identificação entre estes grupos e suas ações. Em grande medida, o sucesso de suas ações estará ligado à receptividade que os grupos demonstrarem ter por elas.

#### ***1.4.4.2 Formação das pressões: estrutura política para sociedade***

Uma vez expostos os resultados de uma ação e comunicados aos grupos de interesse, outros estímulos podem surgir no sentido de determinar nova mobilização ou, por outro lado, os estímulos presentes no início do processo de tomada de decisão podem cessar, forçando a desarticulação do grupo mobilizado. Se a pauta tratada pelo processo for problemática na sua implementação, haverá desestímulo à tomada de decisão efetiva, ainda que seu posicionamento retórico seja incentivado.

Neste novo cenário, o surgimento ou o desaparecimento de incentivos tenderão a determinar o reinício do processo (volta à Fase A) ou o seu encerramento e sua aceitação final por parte da sociedade civil e da estrutura política envolvida.

#### ***1.4.4.3 Ação internacional***

Na perspectiva da ação dos atores internacionais, este momento se aproxima da lógica de possibilidade de ação encontrada na Fase A, com a diferença de que a existência de um mapeamento prévio dos grupos e políticos mobilizados durante o processo favorece o estabelecimento de uma estratégia que leve em conta os potenciais oponentes ou parceiros que serão eventualmente encontrados ao longo dos processos negociadores.

No entanto, destaca-se que a ação internacional ocorre neste momento de forma mais explícita, sobretudo em função da capacidade que os atores internacionais terão de demonstrar aos atores domésticos os impactos efetivos que a

tomada de decisão teve sobre o tópico abordado. Ao mesmo tempo é possível demonstrar aos atores internacionais a existência de respaldos internos que possam sustentar suas respectivas ações externas.

## **CAPÍTULO 2 - A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NORTE-AMERICANA: LOBBY E INFLUÊNCIA JUNTO AO GOVERNO**

### **2.1 Indústria norte-americana**

#### *2.1.1 Histórico do setor siderúrgico norte-americano: formação*

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

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

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

O aço é produzido pela junção do ferro com o carbono, consistindo num metal mais sólido e forte. Em função de seu alto preço, ele foi inicialmente reservado a usos de maior valor agregado, o que restringiu sua produção às regiões mais ricas. A Era do Vapor deu lugar à indústria de ferro, de forma que, entre 1830 e 1861, mais de 30 mil milhas de linhas férreas foram construídas nos Estados Unidos, abrindo assim um enorme mercado para todas as indústrias envolvidas na produção de ferro e ampliando significativamente a demanda por esse produto. O crescimento

rápido da demanda fez com que a exploração do ferro aumentasse abruptamente, proporcionando então o surgimento de grandes empresas no setor (Gordon, s/d).

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

**Figura 2.1:** Dispersão geográfica da produção siderúrgica norte-americana



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

Legenda: X: minas e □: usinas siderúrgicas

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

consolidação dessa área como central na produção norte-americana de ferro e, posteriormente, de aço.

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

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

No entanto, ao contrário do que ocorria em outros setores econômicos, as empresas ligadas à siderurgia não cresceram a ponto de se tornarem monopólios, visto que desde o fim do século XIX o governo norte-americano se preocupava em conter uma excessiva concentração das indústrias. A tendência à oligopolização do setor, ainda no final do século XIX, levou o governo a editar o Sherman Antitrust Act, de 1890, tornando ilegal qualquer prática monopolista. A fim de reforçar esta lei, em 1914 foram também editados o Clayton Antitrust Act<sup>15</sup> e o Federal Trade Commission Act<sup>16</sup>.

Durante a administração Theodore Roosevelt, e em função do Sherman Antitrust Act, a Standard Oil Company – uma das maiores empresas norte-americanas da época – foi dividida em 39 outras empresas. Por sua vez, em 1912, a United States Steel Corporation, empresa controladora de mais de 50% da indústria de aço, sofreu acusações de monopólio (From Revolution to Reconstrucion, 1991). No entanto, ao contrário do que ocorrera com a Standard Oil Company, ela não foi

---

<sup>15</sup> Essa legislação buscava clarear o significado de “restrições ao comércio”. Apresenta discriminação de preços que dão aos compradores vantagens sobre outros, além de apresentar outras questões como a proibição de alguns tipos de fusão.

<sup>16</sup> Esse Ato estabeleceu uma comissão governamental voltada à prevenção de práticas “injustas” (*unfair*) e anti-competitivas.

dividida, evidenciando que, a despeito dos esforços governamentais em contrário, foi enorme o poder que o setor ganhou nesta sua fase de estruturação.

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

Entre os movimentos que se destacaram naquele período encontra-se a Amalgamated Assn. of Iron, Steel and Tin Workers (fundada em 1876) – que mais tarde passou a ser denominada United Steelworkers of America (Uswa) – e que tinha como objetivo organizar as indústrias de aço e proporcionar melhores condições de trabalho (Berry, s/d). A tensão que então se criou entre trabalhadores e os donos das indústrias provocou, em 1892, a *Holstead Steel Strike*<sup>17</sup>. Outras greves também ocorreram, fortalecendo a percepção da necessidade de os trabalhadores se unirem, uma vez que eles sofriam com as condições precárias de trabalho.

O fortalecimento do setor como ator político veio a ocorrer em 1901, com a formação da *Corporação do Aço dos Estados Unidos*. Com uma renda anual girando em torno de US\$1,4 bilhão, esta corporação controlava cerca de 60% do mercado norte-americano.

Em 1935, o Congresso aprovou o *National Labor Relations Act*, também conhecido como *Wagner Act*<sup>18</sup>. Esta lei serviu de base para as atuais leis trabalhistas

---

<sup>17</sup> *Holstead Steel Strike* foi uma confrontação entre trabalhadores e os donos das fábricas, ocorreu no dia 6 de julho de 1892. O administrador geral da *Carnegie Steel Company*, Henry C. Frick, estava determinado a terminar com o sindicato – *The Amalgamated Association of Iron and Steel Workers*. Devido a problemas de salário, trabalhadores-membros do sindicato anunciaram uma greve no dia 29 de junho de 1892. Frick cercou a fábrica, não deixando que as pessoas saíssem. No dia 6 de julho, milhares de trabalhadores, amigos e membros das famílias se juntaram para lutar contra o cerco. Desta luta resultaram várias mortes. Cerca de 8.000 homens da milícia do estado foram utilizados para controlar a situação. Em novembro, a união decidiu terminar a greve. Esta foi uma das mais importantes greves, mesmo que não tenha conseguido atingir seus objetivos. Os salários continuaram baixos e as horas de trabalho ainda eram muitas.

<sup>18</sup> The *Wagner Act* of 1935:

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

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

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

dos EUA e possibilitou o surgimento de sindicatos por todo o país. Ela garantia a eles o direito de se organizarem e barganharem coletivamente questões como horas de trabalho, salários e outras. Nesse mesmo período, foi fundado o Committee for Industrial Organizations (CIO), aumentando a complexidade do ordenamento desses atores no país (Berry, s/d).

Uma das primeiras ações do CIO foi formar o Steel Workers Organizing Committee (Swoc), numa tentativa de organizar os trabalhadores envolvidos na siderurgia. O American Iron and Steel Institute (Aisi), organização que representa as siderurgias, tentou destruir o sindicato persuadindo os trabalhadores a não se manifestarem. No entanto, no ano de 1936, o Swoc, sob liderança de Philip Murray<sup>19</sup>, alcançou aproximadamente 125 mil membros. Devido a essa expressividade do sindicato, a Corporação de Aço dos Estados Unidos, formada em 1901, reconheceu a relevância do Swoc e assinou um contrato de um ano com ele, estabelecendo novos salários – \$5-per-day wage – e horas de trabalho – 40-hours week (Berry, s/d). Esse contrato se tornou um marco histórico da siderurgia norte-americana. Em 1938, o Congresso aprovou o Fair Labor Standards Act, que estabeleceu um salário mínimo de 25 centavos de dólar por hora, oito horas de trabalho por dia e o fim do trabalho infantil<sup>20</sup>.

---

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

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

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

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

Fonte: [http://www.civics-online.org/library/formatted/texts/wagner\\_act.html](http://www.civics-online.org/library/formatted/texts/wagner_act.html)

<sup>19</sup> Philip Murray 1886-1952 - Advogado das necessidades dos trabalhadores, Philip Murray constantemente enfatizava a obrigação dos sindicatos americanos em servir seus membros honesta, efetiva e firmemente. Das minas de carvão da Pennsylvania, este jovem imigrante da Escócia saiu das minas de carvão para a liderança do USWA. Durante os tensos anos da Segunda Guerra e o período turbulento que o seguiu, Philip Murray ganhou respeito e afeição devido aos seus grandes talentos como negociador e como um líder patriota dos sindicatos industriais. (<http://www.dol.gov/oasam/programs/laborhall/pm.htm>).

<sup>20</sup> O Fair Labor Standards Act, de 1938, é publicado como lei na seção 201-219 no título 29 do United States Code. A lei determina padrões mínimos em duas áreas: salários e horas de trabalho. A lei também fala sobre o trabalho infantil, equidade de salários etc. – [www.opm.gov/flsa/overview.asp](http://www.opm.gov/flsa/overview.asp) - An overview of the Fair Labor Standards Act.

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

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

Ao mesmo tempo em que esse cenário político-econômico se constituía, a indústria siderúrgica continuou a ser o parâmetro do tamanho e da força da economia norte-americana, sendo isso válido tanto até a II Guerra Mundial, quanto na lógica que a ela se seguiu. A produção dos EUA atingiu um pico de 141 milhões de toneladas em 1969 (Berry, s/d).

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

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

As nações despedaçadas com a guerra mundial, entretanto, reconstruíram suas indústrias a partir do nada, incorporando o que há de mais novo em tecnologia de produção de aço. Inversamente, a indústria doméstica estava satisfeita em utilizar seus instrumentos velhos e inativos para fornecer aos mercados domésticos e internacionais o aço que requeriam. A demanda de

aço pelo mundo na verdade expandiu-se continuamente durante a década de 60. Produtores domésticos preferiram não convergir com esta demanda mundial em expansão, escolhendo alcançar somente as exigências do consumidor doméstico. Isto se transformou em uma oportunidade para produtores estrangeiros a se rejuvenescerem e se fortalecerem sem se chocar diretamente com produtores dos Estados Unidos (na essência, em uma estratégia flanqueada). Esta polarização dos mercados de aço doméstico e mundial manteve o status quo durante todo o período de 1947-1959 e continuariam assim se não fossem forças microeconômicas que estavam começando a fortificar a indústria de aço doméstica<sup>21</sup>.

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

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

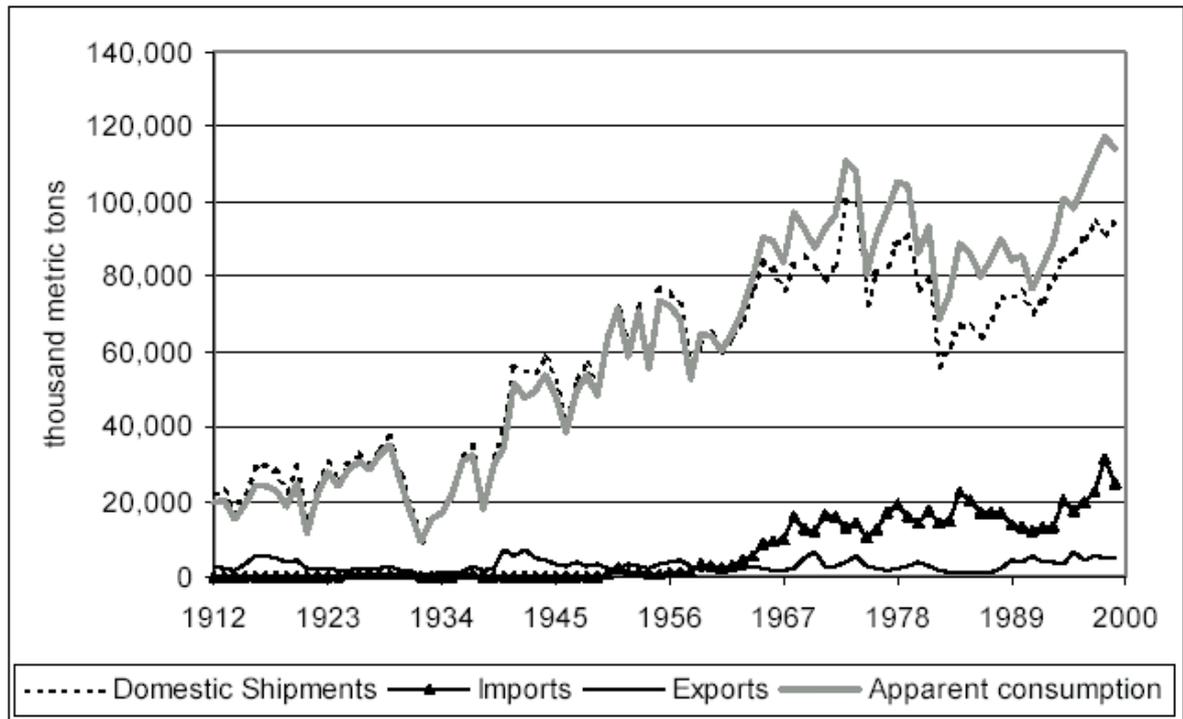
Em 1959, ocorreu a maior greve da história do sindicato. Os trabalhadores queriam que as indústrias siderúrgicas acabassem de uma vez por todas com práticas de trabalho até então adotadas e que mudassem definitivamente as condições de trabalho.

Alguns compradores norte-americanos, tentando evitar possíveis danos à sua produção causados pela instabilidade da indústria nacional, começaram a comprar de produtores estrangeiros. Em 1956, conforme expõe o Gráfico 2.1, as importações não ameaçavam a siderurgia dos EUA; entretanto, em 1967, houve um surto nas importações – ocorrido basicamente pela insegurança que o comprador norte-americano tinha com relação à produção nacional.

<sup>21</sup>

Fonte: [www.briankboyd.com/Nucor/primer.htm](http://www.briankboyd.com/Nucor/primer.htm)

**Gráfico 2.1:** Evolução do comércio e produção de aço nos EUA (1912-2000)

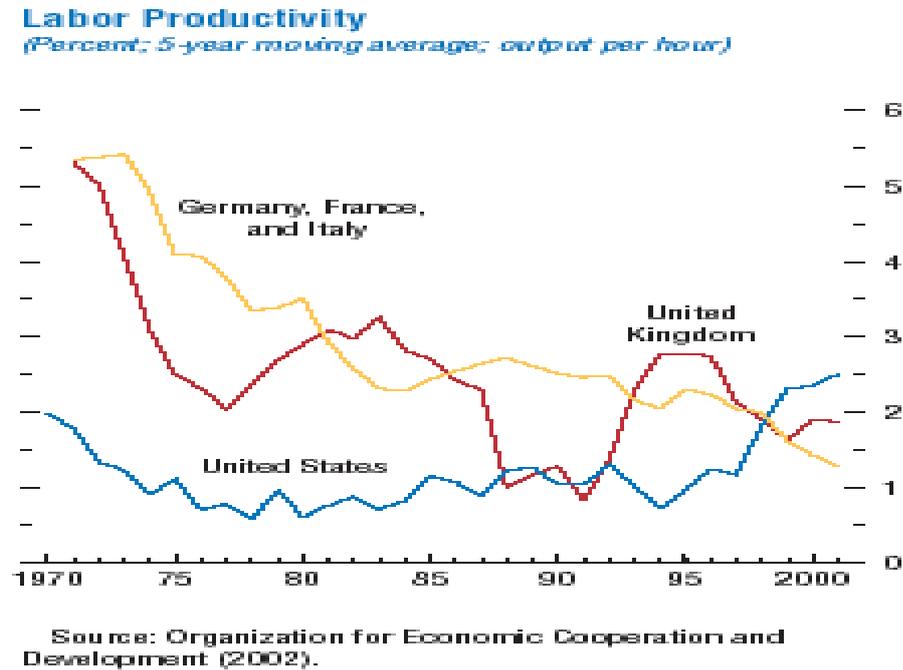


[www.personal.psu.edu](http://www.personal.psu.edu)

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

Analistas do Cato Institute (Ikenson 2002) e da União Européia (European Union 2001) acreditam que os benefícios conseguidos pelo sindicato, sobretudo aqueles relacionados a salário, se tornaram, depois da II Guerra Mundial, um dos principais motivos da crise ocorrida no início dos anos 1980. Entre 1974 e 1982, houve um aumento no salário dos trabalhadores na ordem de 179%, não tendo havido aumento semelhante em um espaço de tempo tão curto na produção (European Union 2001), conforme indicado no Gráfico 2.2.

Gráfico 2.2: Produtividade por produção/hora (1970-2000)



Com o aumento dos gastos com a força de trabalho nas indústrias norte-americanas, o custo de produção também aumentou, encarecendo assim os produtos daquele país (ver Tabela 2.1). Os custos com vínculos empregatícios nos EUA representam de 10 a 25% do total do custo de produção, o que tornou a indústria menos competitiva em termos mundiais. Comparando a indústria norte-americana com a sul-coreana, analistas da Universidade de Carnegie Mellon, em Pittsburgh, concluíram que:

Sua produtividade em termos de horas de trabalho por tonelada é 25 por cento mais elevada do que aquela dos Estados Unidos e do Japão. Seus trabalhadores têm em média 54 horas por semana, e os salários são aproximadamente US\$12,00 por hora, que é 50 a 65 por cento menor do que salários nos Estados Unidos e no Japão. Conseqüentemente, POSCO tem custos de produção relativamente baixos. Por exemplo, o custo de produção estimado para uma bobina hot-rolled sul coreana é de aproximadamente \$350 por tonelada comparada com os \$450 nos Estados Unidos<sup>22</sup>.

22

Fonte: [www.technology.gov/Reports/Steel/cd91a.pdf](http://www.technology.gov/Reports/Steel/cd91a.pdf)

**Tabela 2.1:** Comparativo da participação dos custos de mão-de-obra no valor final

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

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

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

A partir dos anos 70, empresas conhecidas como *minimills* começaram a crescer em função do aumento de suas bases tecnológicas. As tradicionais “minas integradas” começaram a perder espaço para estas novas unidades produtivas, muito mais desenvolvidas tecnologicamente. Conforme pode ser visto na Tabela 2.2, as *minimills* começaram a obter um ganho de *market share* significativo, pressionando ainda mais as grandes empresas que continuavam a empregar tecnologias defasadas.

A revolução das *minimills* resultou em uma dispersão dramática dos fabricantes de aço do rust belt para as áreas primordiais da população e de crescimento dos EUA. O impacto das *minimills* na indústria é melhor demonstrado se olharmos a antiga líder US Steel (agora USX Corp.). Em 1966, US Steel controlava 55% do mercado de aço norte-americano, e em 1986, a US Steel controlava somente 17%<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Fonte: <http://www.hoskisson.com/2014/04/20/20Hitt%20Ireland%20&%20Hoskisson%204th%20edition.pdf>

[faculty-staff.ou.edu/.../Nucor%20Case%20-%20Hitt%20Ireland%20&%20Hoskisson%204th%20edition.pdf](http://faculty-staff.ou.edu/.../Nucor%20Case%20-%20Hitt%20Ireland%20&%20Hoskisson%204th%20edition.pdf)

**Tabela 2.2:** Comparação de custos de produção (Usina Integrada e Mini-mill)

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

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

Fonte: *Paine Webber (1998)*.

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

Esse declínio obrigou os produtores a investirem em suas indústrias para aumentar a produção. Nessa época, cerca de US\$ 50 bilhões foram investidos principalmente em tecnologia, aumentando a competitividade da indústria norte-americana.

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

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

Por volta de 1970, plantas centrais como a Sparrow's Point e U. S. Steel's Fairless localizadas fora da Philadelphia e a Inland Steel no sul de Chicago ainda usavam a fornalha open hearth. Mas a indústria ao todo era cautelosa

e lenta para integrar novas tecnologias, incerta sobre a viabilidade dos novos procedimentos<sup>24</sup>.

O Canadá, por exemplo, em 1936 já havia investido 8 milhões de dólares na transição de *open hearth* para metodologias mais modernas (Stelco, s/d). Até 1990, os Estados Unidos ainda usavam *open hearth* na produção de aço. Em 2001, os principais países produtores já não usavam mais esta metodologia, e a maioria deles utiliza o FOB, conforme apresentado na Tabela 2.3 Esta transição custou muitos empregos, uma vez que o FOB é menos intensivo em força de trabalho do que o *open hearth*.

**Tabela 2.3:** Produção de aço por processo (2001, países selecionados)

	Milhões	Oxigênio	Elétrica	Open Hearth	Outros	Total
	Tonelada Métrica	%	%	%	%	%
<b>França</b>	19.3	57.4	42.6	-	-	100.0
<b>Alemanha</b>	44.8	70.7	29.3	-	-	100.0
<b>Itália</b>	26.7	38.1	61.9	-	-	100.0
<b>Espanha</b>	16.5	25.6	74.4	-	-	100.0
<b>União Européia (15)</b>	158.9	58.9	41.1	-	-	100.0
<b>Rússia</b>	59.0	58.7	15.0	26.3	-	100.0
<b>Ucrânia</b>	33.1	49.0	2.8	48.2	-	100.0
<b>Ex-URSS</b>	100.1	55.4	12.5	32.1	-	100.0
<b>Canadá</b>	15.3	58.5	41.5	-	-	100.0
<b>México</b>	13.3	35.9	64.1	-	-	100.0
<b>EUA</b>	90.1	52.6	47.4	-	-	100.0
<b>Brasil</b>	26.7	78.0	20.2	-	1.8	100.0
<b>China</b>	148.9	57.7	24.2	1.2	16.9	100.0
<b>Índia</b>	27.3	50.2	42.5	7.3	-	100.0
<b>Japão</b>	102.9	72.4	27.6	-	-	100.0
<b>Coréia do Sul</b>	43.9	56.4	43.6	-	-	100.0
<b>Ásia</b>	349.0	59.9	31.8	1.1	7.2	100.0
<b>Mundial</b>	845.3	57.7	35.0	4.3	3.0	100.0

Fonte: [http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron\\_&\\_steel/stat/tbl2.txt](http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/iron_&_steel/stat/tbl2.txt)

Em 1988, devido a esses investimentos em tecnologia, a produção se recuperou, chegando a 102,7 milhões de toneladas; contudo, o número de pessoas

<sup>24</sup>

Fonte:

[www.ohiosteel.org/\\_virtual%20classroom/ohio%20steel%20history/ohio\\_steel\\_history.htm](http://www.ohiosteel.org/_virtual%20classroom/ohio%20steel%20history/ohio_steel_history.htm)

empregadas pela siderurgia caiu de 457 mil para 169 mil. A produção anual de aço por trabalhador triplicou nesses trinta anos. A indústria de aço estava novamente voltando a ser competitiva com relação às nações estrangeiras. Porém, o produto deixou de ter um papel central na economia dos EUA: “a era do aço terminou; a era do computador começou” (Gordon, s/d).

### *2.1.2 A crise de sustentabilidade do setor siderúrgico*

Enquanto a indústria norte-americana sofria sérios reveses, a quantidade de aço importado por esse país aumentou consideravelmente. A quantidade de aço brasileiro importado pelos Estados Unidos cresceu principalmente de 1997 a 1999. No entanto, entre 1998 e 2000, a indústria siderúrgica norte-americana passou por momentos difíceis. Cerca de “28 siderúrgicas daquele país faliram ou entraram em concordata desde 1998. A última a entrar na lista foi a Bethlehem, a segunda maior companhia do ramo nos Estados Unidos” (Varga, 2001). Os principais estados afetados foram Pennsylvania, Ohio e Indiana.

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

Alguns analistas atribuíam a situação dos EUA à ineficiência da indústria, que estaria sucateada e por isso não possuiria capacidade de competir no mercado internacional (Varga, 2001); outros analistas, principalmente norte-americanos, apontavam que a indústria siderúrgica encontrava-se nessa situação devido à concorrência desleal dos outros países produtores. Segundo eles, a indústria seria prejudicada sobretudo pelos subsídios. Para esse grupo, o processo resultava da supervalorização do dólar em relação a outras moedas (especialmente asiáticas) e aos subsídios de países produtores que premiavam suas respectivas indústrias nacionais.

#### **2.1.2.1 Argumento protecionista dos EUA**

Na década de 1990, houve um grande investimento mundial nas indústrias siderúrgicas. No entanto, a indústria norte-americana não acompanhou esse

movimento, o que levou à diminuição de sua participação no mercado em termos mundiais. Existem dois motivos principais para isto: baixo investimento na produção e alto custo de produção. A Posco, por exemplo, uma empresa sul-coreana, investe entre 100 e 120 dólares por tonelada de produção, enquanto o investimento norte-americano varia em torno de 20 a 24 dólares por tonelada. O Japão, por sua vez, investe entre 40 e 60 dólares (Cyert e Fruehan, 1996).

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

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

1. O fim da antiga União Soviética, criando capacidade de produção excessiva. Antes, o aço produzido naquela região era consumido pela máquina militar soviética, de forma que hoje a Rússia é o primeiro país em exportação de aço;
2. Com a ascensão da China como potência, a sua produção de aço aumentou e ela se tornou o país que mais produz aço em todo o mundo;
3. Os subsídios de outros governos continuavam a ser elevados, representando mais de US\$ 100 bilhões entre 1980 e 1992, segundo o *American Iron Steel Institute* (Barnette, s/d);
4. O custo de produção nos Estados Unidos é bem maior do que o de alguns concorrentes.

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

trazem sérias conseqüências para o setor e colocam em xeque o emprego de milhares de pessoas.

O declínio de economias como as do leste asiático, Rússia e Brasil resultou em um enfraquecimento do mercado mundial de aço. Em 1997, o sudeste asiático importou 75 milhões de toneladas de aço, mais do que qualquer outro mercado internacional. Os Estados Unidos foram o segundo maior importador durante o mesmo período, com 30 milhões de toneladas. A Ásia também produziu aproximadamente 300 milhões de toneladas, 40% do total produzido. Com a redução do consumo asiático, sua produção tem sido desviada para os Estados Unidos e para o oeste europeu. Além disso, os produtores europeus que anteriormente exportavam para a Ásia estão também desviando sua produção para os Estados Unidos. Estes ajustes estão acontecendo ao mesmo tempo que a indústria mundial tenta absorver um aumento gigantesco da exportação do leste europeu devido a uma redução na demanda militar e civil por causa do colapso do bloco soviético. Esta mudança nos padrões comerciais proporcionou um surto de importação tanto dos Estados Unidos como a da União Européia<sup>25</sup>.

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

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

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

Outro motivo levantado pelos produtores tem relação com os benefícios que o trabalhador dos EUA conquistou durante anos de luta. Os benefícios salariais tornaram a mão-de-obra muito cara se comparada com a de outros países produtores. Essa diferença nos custos encareceu o produto dos EUA, dando uma vantagem comparativa aos países com menor custo de mão-de-obra.

---

25

CRS Issue Brief for Congress - IB10023: Steel Imports: Effects on U.S. Industry and Proposed Legislative Remedies - Gwenell L. Bass - Resources, Science, and Industry Division - September 8, 2000.

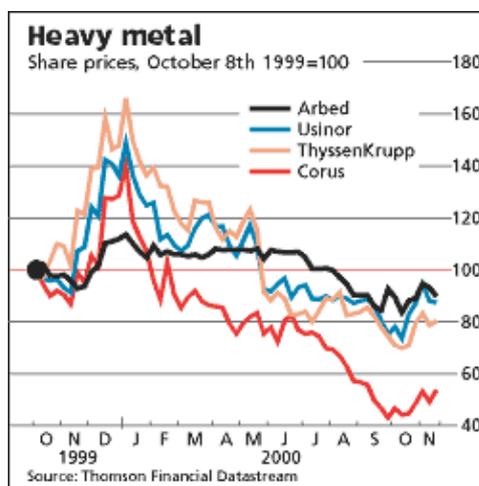
Os argumentos apresentados até aqui foram largamente utilizados pela ISA (indústria siderúrgica norte-americana) para tentar justificar uma possível medida que beneficiaria seu setor. Por outro lado, existiam vários setores que seriam afetados diretamente caso tais medidas fossem adotadas.

### **2.1.2.2 Argumento anti-protecionista**

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

A Europa possui seis das dez maiores companhias siderúrgicas do mundo. Entretanto, já em 2000 estas indústrias estavam passando por graves crises. As ações da Usinor, por exemplo, haviam caído em cerca de 40% (Dunkirk 2000). Outras importantes empresas seguiam a mesma tendência, como indicado no Gráfico 2.3.

**Gráfico 2.3: Valor de ações de empresas siderúrgicas selecionadas (1999/2000)**



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

Outra consequência de uma medida protecionista seria o desemprego que ela acarretaria em outras áreas, ou seja, os empregos das siderúrgicas seriam assegurados, mas outros setores dependentes do consumo de aço seriam afetados, gerando desemprego em outros locais. Todas as outras áreas que dependiam do aço da indústria norte-americana sofreriam diretamente com tais medidas.

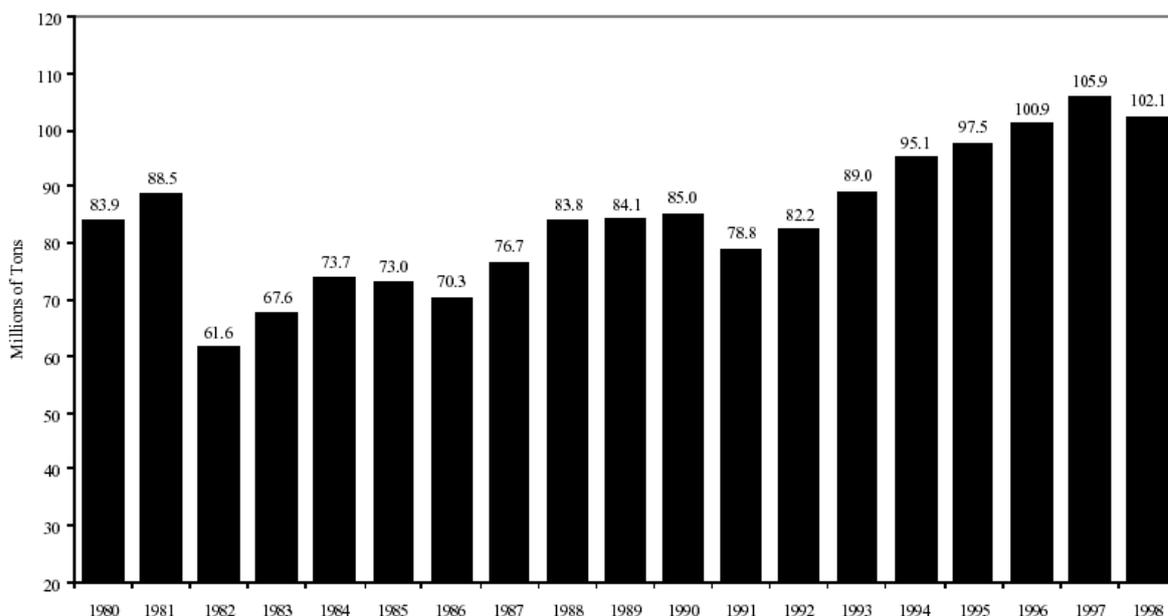
Os europeus acreditavam que a ISA não era competitiva; a melhor solução seria deixá-la ir à falência (The Economist 2001). Só assim, acreditavam, a oferta se adaptaria à demanda, promovendo certa estabilidade no setor. Defendiam ainda que a ajuda aos trabalhadores dos EUA deveria ocorrer de outras formas que não por meio do protecionismo comercial, a fim de que ela não interferisse no livre comércio. Segundo eles, o governo poderia ajudar também em um programa de readaptação para auxiliar essas pessoas a se reciclarem profissionalmente, redirecionando sua força de trabalho.

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

There are equally creative solutions for other steel problems. Tax credits or subsidies could make health insurance affordable for laid-off workers who are not eligible for Medicare. Communities that depend on a single steel mill could get special help. Sticking to free-trade principles may mean losing some steel companies, but it need not mean abandoning their workers. It just requires the political spine to stop traditional—and always unsuccessful—protection and focus help instead on employees, not their employers (The Economist 2001).

Quando se analisa a posição adotada pelo *lobby* contrário às medidas protecionistas, constata-se que nunca existiu de fato uma crise. Conforme mostra o Gráfico 2.4, em 1998 a produção da ISA estava dentro dos padrões da normalidade, apresentando até mesmo uma pequena elevação em relação aos anos anteriores.

**Gráfico 2.4: Produção norte-americana de aço (1980/1998)**



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

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

- 1) A ISA produziu 102 milhões de toneladas em 1998, conforme nos mostra o Gráfico 2.4, a segunda maior média num total de 25 anos.

- 2) A ISA aumentou sua participação no mercado global em 1998 em 0,3%. E os produtores norte-americanos de aço ainda produziam cerca de 2/3 de todo o material consumido pelos EUA.
- 3) 11 das 13 maiores indústrias lucraram em 1998. Nove destas treze lucraram mesmo durante o último trimestre de 1998, quando se acredita que a crise ganhou sua maior força.
- 4) O protecionismo do setor siderúrgico não é capaz de salvar os empregos desta indústria. O número de empregados por esta indústria declinou em cerca de 60% desde 1980 devido ao aumento da produtividade, e este número continuará a cair mesmo se barreiras comerciais forem impostas. De 1984 a 1992, a última vez que os Estados Unidos adotaram cotas de importação, 78.300 pessoas perderam seus empregos neste setor.
- 5) Enquanto a indústria siderúrgica reduziu sua força de trabalho em cerca de 10 mil pessoas, outros setores da economia norte-americana criaram 2,5 milhões de novos empregos. Assim, para cada pessoa desempregada na ISA, 250 novos empregos foram criados em outros setores da economia.
- 6) Restrições quantitativas à importação de aço na década de 1980 custaram à economia norte-americana cerca de 6,8 bilhões de dólares por ano.
- 7) A adoção de cotas seria uma violação direta das obrigações internacionais junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Tal violação pelos Estados Unidos encorajaria outros países a adotarem medidas semelhantes. Uma erupção de medidas protecionistas ao redor do mundo ameaçaria diretamente a continuidade da prosperidade dos Estados Unidos.

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

## 2.2 Legislação

### ***2.2.1 Medidas anti-dumping, countervailing duty***

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

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

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

### ***2.2.2 O propósito da legislação anti-dumping e countervailing duty***

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

Para determinar se um produto é vendido no mercado norte-americano por um valor menor do que seu preço real são feitas comparações entre os preços praticados nos EUA para esse produto e os preços do produto importado. Geralmente um produto é considerado como tendo sido vendido de forma injusta

quando seu preço, dentro dos Estados Unidos, é menor do que seu valor no mercado consumidor local da indústria que o produz.

### **2.2.2.1 Danos materiais**

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

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

### **2.2.3 Section 201**

A *Section 201-204 do Trade Act of 1974* autoriza o presidente dos Estados Unidos a agir caso algum produto seja importado pelo país em proporções tais que chegue a prejudicar ou ameaçar a indústria doméstica norte-americana. Esta autoridade pode ser usada mesmo quando as importações não apresentam preços ilegais, segundo os padrões já apontados. De acordo com esta lei, a Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos indica se a indústria doméstica está sendo prejudicada pelas importações e recomenda ao presidente que tipo de ajuda deve ser dada para estas indústrias, a fim de facilitar os ajustes necessários para competir com estes produtos. Esta ajuda pode ser dada por meio de (1) maiores tarifas e cotas sobre o produto importado ou (2) assistência direta à indústria doméstica<sup>26</sup>.

A ITC conduz as investigações em resposta aos pedidos feitos pelos representantes das indústrias afetadas, atendendo a pedido do presidente dos Estados Unidos ou do Representante do Comércio dos Estados Unidos. Os pedidos também podem ser feitos por meio de uma resolução da Casa dos Representantes,

---

<sup>26</sup> Sections 201-204 of the Trade Act of 1974.

do Senado, ou da ITC, que também podem conduzir as investigações por conta própria<sup>27</sup>.

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

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

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

### **2.3 Lobby**

James Q. Wilson (in Evans 2003) propõe que o estudo dos grupos de interesse deve ser baseado em dois eixos, os custos e os benefícios. Nesse sentido, há a possibilidade de formação de quatro diferentes cenários de embate político em torno de uma determinada questão.

1) Benefícios e custos concentrados: os benefícios e os custos estão concentrados em grupos de interesse específicos, geralmente resultando em fortes

---

<sup>27</sup> Sections 201-204 of the Trade Act of 1974.

pressões junto aos tomadores de decisão. A decisão final tende a observar o grupo mais forte;

2) Benefícios concentrados e custos difusos: um grupo tem grande retorno em torno de uma política específica, podendo repassar o custo dessa política a uma quantidade maior da população. Em geral essa condição leva à formação de uma política clientelista;

3) Benefícios difusos e custos difusos: como não há grupos específicos afetados significativamente tanto em termos de benefícios quanto de custos, há uma tendência à baixa mobilização e as discussões políticas passam a ser mais amplas. Em condições de soma zero outras dinâmicas tendem a prevalecer sobre o debate político; e

4) Benefícios difusos e custos concentrados: nessa condição a ação de grupos de interesse concentra em si os custos, porém os resultados são difusos em grande parcela da sociedade. Nessas condições a idéia de empreendedorismo (*entrepreneurial*) passa a ser importante na sustentabilidade da demanda política.

Especificamente para o caso da siderurgia norte-americana, por vezes é possível perceber a concentração dos custos e dos benefícios (desemprego para os trabalhadores do setor e/ou aumento de preço dos produtos baseados no aço). No entanto, no caso analisado nesse estudo, é possível perceber uma maior capacidade articuladora entre os grupos de interesse diretamente envolvidos com a produção siderúrgica (destacando-se as questões de emprego e aposentadoria) do que os consumidores, o que fortaleceu a perspectiva de um estudo baseado em benefícios concentrados e custos difusos no caso da adoção de medidas protecionistas.

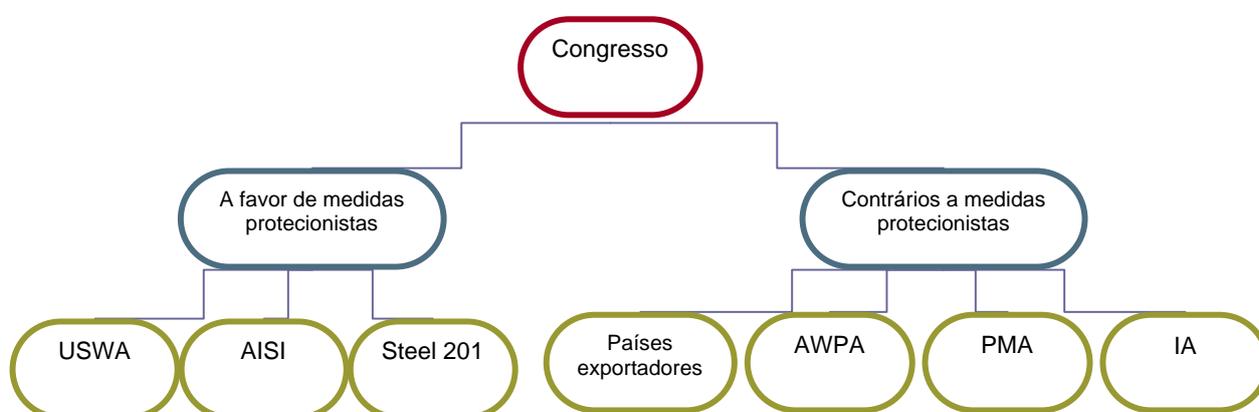
Para influenciar no processo de tomada de decisões no setor siderúrgico norte-americano, alguns grupos de pressão foram formados. Basicamente, são encontrados dois grupos principais: o primeiro voltado para a sustentabilidade das condições políticas pró-protecionismo, e o segundo direcionado à manutenção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

No caso dos defensores do protecionismo, é possível identificar um conjunto de coalizões, sendo as principais delas a Uswa, a Aisi e a Steel 201, que é formada por American Steel Coalition (ASC), International Steel Group (ISG), Ispat Inland,

Inc., Nucor Corporation, United States Steel Corporation e WCI Steel, além das próprias Uswa e Aisi.

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

**Gráfico 2.5: Coalizões empresariais (EUA)**



### 2.3.1 Atores não-protecionistas

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

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

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

### **2.3.1.1 Indústria automobilística**

A General Motors (GM) consome por ano cerca de 7,2 milhões de toneladas (4,7 milhões diretamente e 2,5 milhões indiretamente) de aço. Em outubro de 1998, em uma nota formal enviada à ITC, a GM avisou que medidas anti-*dumping* contra importações de aço poderiam afetar negativamente sua capacidade de competir no mercado mundial (American Metal Market, 1999).

GM's domestic operations become less competitive in the international marketplace to the extent those operations are subjected to costs not incurred by offshore competition, and to the extent that U.S. import barriers impede access to new products and materials being developed offshore, or remove the competitive incentives to develop new products in the United States (Griswold, 1999).

Com as medidas protecionistas, o preço dos carros tenderiam a subir, o que representaria aumento do custo para o consumidor final nos EUA, tornando geral um problema que antes era setorial. Por exemplo, segundo Daniel T. Griswold, um carro qualquer contém aproximadamente US\$ 700 em aço; dessa forma, ele conclui, "preços do aço baixos significam preços de carros baixos para as famílias americanas e conseqüentemente maiores vendas, lucros e empregos para a indústria automobilística doméstica" (Griswold, 1999).

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

Em suma, a medida protecionista poderia evitar o aumento do desemprego no setor siderúrgico, mas teria impactos prejudiciais em vários outros setores que têm maior vantagem comparativa, fazendo com que os Estados Unidos perdessem em comparação com outros países. Daniel T. Griswold conclui que "os empregos que seriam 'salvos' por meio da proteção à indústria siderúrgica destruiriam novos empregos potenciais em outros setores da economia" (Griswold, 1999).

### **2.3.1.2 Precision Metalforming Association (PMA)**

Os resultados de um aumento de preço do aço na economia norte-americana, para as companhias pertencentes ao Precision Metalforming Association (PMA<sup>28</sup>),

---

<sup>28</sup> A associação nasceu em 1913 em Cleveland quando se formou a The Pressed Metal Association. Depois da II Guerra Mundial, a organização re-emergiu momentaneamente em 1928 e em

seriam: (1) queda no volume de vendas; (2) queda nos lucros; e (3) menos empregos criados. No dia 25 de fevereiro de 1999, Jon E. Jenson, presidente da PMA, testemunhou diante do Congresso afirmando que as proteções ao aço estavam danificando as 1.600 companhias pertencentes à PMA e seus cerca de 380 mil trabalhadores.

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

A PMA representa cerca de US\$36 bilhões da economia norte-americana, possui cerca de 1.600 companhias-membros espalhadas por todo o território norte-americano e utiliza cerca de 25% do aço produzido nos Estados Unidos. Os membros desta associação trabalham basicamente transformando placas de aço (*sheet metal*) em produtos acabados. Os produtos produzidos destinam-se sobretudo à indústria automotiva (componentes de carros, caminhões etc.), mas também estão presentes em computadores, telefones, televisores, ar condicionados, dentre outros equipamentos (Jenson 1999).

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

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

---

1929 como The Press Metal Institute (PMI). Em 1961, a PMI mudou seu nome para American Metal Stamping Association e novamente em 1987 para Precision Metalforming Association para melhor definir a indústria que representa. <http://www.metalforming.com/>.

das indústrias que consomem aço de forma mais violenta do que a indústria siderúrgica propriamente dita.

we recommend that the U.S. government take no extraordinary action that may endanger the availability of steel, harm downstream manufacturers and consumers, and threaten our international trade relationships. We urge that the trade cases and other actions already underway be allowed to work, as there is evidence that the import surge is easing. A good way to increase American exports of steel is in the form of manufactured steel-containing products. And this can happen only if American manufacturers can obtain the right steel, when it is needed, at world-competitive prices (Jenson 1999).

### **2.3.1.3 American Wire Producers Association (Awpa)**

H. O. Woltz III, presidente da Insteel Industries e vice-presidente da Awpa<sup>29</sup>, também reportou ao Congresso a gravidade dos efeitos que uma medida protecionista teria sobre as indústrias que ele representava.

Restricting the availability of raw materials to companies like Insteel through protectionist legislation will result in reduced competitiveness of our products and job losses in our industry.... Those jobs will be lost to producers of wire rod products in foreign countries that have access to worldmarket steel (Committee on Ways and Means , 1999).

A Awpa possui cerca de 102 membros espalhados por todo o território norte-americano, empregando cerca de 42 mil trabalhadores. A maioria de seus membros trabalha na produção de vários tipos de fios, cabos, arames, grades, molas, correntes, cercas etc., que são utilizados basicamente na indústria automotiva, na agricultura e nas indústrias de construção, além de manter contato direto com o consumidor. A Awpa fornece cerca de 90% da demanda dos Estados Unidos por estes produtos (Woltz 1999).

Segundo Woltz, medidas protecionistas trariam sérios danos à Awpa, uma vez que o acesso à matéria-prima para a produção de suas empresas-membros seria extremamente limitado. Embora a ISA fosse a maior fornecedora de matéria-prima para a associação, Woltz afirma que essa indústria já havia se pronunciado dizendo que não poderia suprir todas as necessidades da Awpa. Dessa forma, para a sustentabilidade de sua produção, a Associação se tornou extremamente dependente de matéria-prima importada. Pode-se perceber assim algumas das conseqüências

---

<sup>29</sup> A Awpa foi fundada em 1981 como resultado de uma fusão entre a Independent Wire Producers Association e a Specialty Wire Association.

que tais medidas trariam ao setor, provocando desequilíbrio e a decorrente perda do mercado para empresas estrangeiras.

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

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

Além disso, defendia que não seria certo proteger cerca de 170 mil trabalhadores da ISA enquanto existiam "*literalmente milhões de trabalhadores cujas vidas dependem do acesso a rolled steel de alta qualidade e de preço competitivo*" (Woltz 1999).

Automakers, parts suppliers, construction workers, appliance manufacturers, and general industrial employees all depend on adequate supplies of competitively priced steel. These jobs will be at risk if Congress enacts legislation that arbitrarily restricts the importation of foreign steel in order to provide protection to the weakest of the domestic steel producers (Woltz 1999).

### 2.3.2 Lobby *protecionista*

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

Para não atingir diretamente outros setores da economia, o argumento deste grupo foi estrategicamente planejado. Desta forma, as matérias-primas utilizadas pela Awpa, tais como *wire rod for tire cord*, *valve spring wire*, e *pipe wrap*, foram excluídas da lista de produtos que necessitavam ser protegidos. As importações do Canadá e México também não seriam alvo de taxaço, não causando problema com o compromisso internacional dos Estados Unidos junto ao Nafta (Mischenko 1999).

Contudo, mesmo tentando amenizar os danos que tais medidas trariam para outros setores da economia norte-americana, a insatisfaço continuou. Assim, o *lobby* protecionista continuou a fazer pressáo para atingir seus objetivos. Este *lobby* é formado basicamente por dois grupos: Aisi (The American Iron and Steel Institute)<sup>30</sup> e pelos sindicatos em geral, especialmente a Uswa.

### **2.3.2.1 American Iron and Steel Institute (Aisi)**

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

## **2.4 Sistema eleitoral norte-americano**

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

Nos Estados Unidos, o presidente é eleito por colégios eleitorais, ao invés de voto popular direto, como no Brasil. No artigo II, sessão 1, cláusula 2 da Constituição dos EUA, cada estado deve apontar um determinado número de eleitores

---

<sup>30</sup> A Aisi é uma organizaço sem fins lucrativos, de companhias norte-americanas engajadas com a indústria de aço e ferro. O instituto possuía na época (1999) cerca de 48 membros.

(delegados)<sup>31</sup>. Este número é igual à soma de deputados e senadores que cada estado possui. Na prática, quando um cidadão comum vota em seu estado, ele está votando em um desses delegados.

Feito isto, todos os delegados eleitos dentro de um estado se reúnem para ver quais dos candidatos à presidência possui mais votos dos delegados. O candidato que vencer recebe todos os votos dos delegados, mesmo que a diferença nos votos seja mínima, com exceção apenas dos estados de Maine e Nebraska<sup>32</sup>. Este é basicamente o motivo pelo qual um presidente pode ser eleito sem ter a maioria dos votos populares.

Este sistema é conhecido como sistema majoritário. Ao todo, existem 538 delegados. O número de delegados por estado pode variar bastante, conforme evidencia a Tabela 2.4:

---

<sup>31</sup> Constituição dos Estados Unidos - Artigo II Seção 1: O Poder Executivo será investido em um Presidente dos Estados Unidos da América. Seu mandato será de quatro anos, e, juntamente com o Vice-Presidente, escolhido para igual período, será eleito pela forma seguinte: Cada Estado nomeará, de acordo com as regras estabelecidas por sua Legislatura, um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados a que tem direito no Congresso; todavia, nenhum Senador, Deputado, ou pessoa que ocupe um cargo federal remunerado ou honorífico poderá ser nomeado eleitor. (Os eleitores se reunirão em seus respectivos Estados e votarão por escrutínio em duas pessoas, uma das quais, pelo menos, não será habitante do mesmo Estado, farão a lista das pessoas votadas e do número dos votos obtidos por cada um, e a enviarão firmada, autenticada e selada à sede do Governo dos Estados Unidos, dirigida ao presidente do Senado. Este, na presença do Senado e da Câmara dos Representantes, procederá à abertura das listas e à contagem dos votos. Será eleito Presidente aquele que tiver obtido o maior número de votos, se esse número representar a maioria do total dos eleitores nomeados. No caso de mais de um candidato haver obtido essa maioria assim como número igual de votos, a Câmara dos Representantes elegerá imediatamente um deles, por escrutínio, para Presidente, mas se ninguém houver obtido maioria, a mesma Câmara elegerá, de igual modo, o Presidente dentre os cinco que houverem reunido maior número de votos. Nessa eleição do Presidente, porém, os votos serão tomados por Estados, cabendo um voto à representação de cada Estado. Para se estabelecer quorum necessário, deverão estar presentes um ou mais membros dois terços dos Estados. Em qualquer caso, eleito o Presidente, o candidato que se seguir com o maior número de votos será o Vice-Presidente. Mas, se dois ou mais houverem obtido o mesmo número de votos, o Senado escolherá dentre eles, por escrutínio, o Vice-Presidente.)

<sup>32</sup> Nestes estados a escolha é proporcional: cada candidato fica com um número de delegados proporcional aos votos diretos que recebeu no Estado.

**Tabela 2.4: Distribuição de delegados no sistema majoritário norte-americano**

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

Extraído de <http://usinfo.state.gov>

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

Estados pequenos, com poucos habitantes, também não deixam de ser importantes para o jogo político. O motivo principal para isso é que cada estado possui no mínimo 3 votos. South Dakota, por exemplo, com 764.309 habitantes, possui um poder de voto igual a 3, o que equivale a 1 voto para cada 254.769,66 habitantes. Já o estado do Texas, por exemplo, com cerca de 22.118.509 habitantes, possui 32 votos, equivalentes a 1 voto para cada 691.203,40 habitantes, o que aumenta consideravelmente o poder de voto de South Dakota em relação a este estado. Um habitante de South Dakota, por exemplo, tem o mesmo peso de voto do que 2,71 habitantes do Texas.

### 2.4.1 Eleições para o Congresso de 2000

Os preparativos para as eleições de 2000 para deputados e senadores foram bastante acirrados. Os democratas visavam recuperar a maioria na Casa dos Representantes, que haviam perdido em 1994. Para isso, precisariam ganhar cerca de seis novos assentos, além de preservar os 211 que já tinham, conforme mostra a Tabela 2.5. Os republicanos visavam manter a maioria, fundamental para a manutenção do governo do também republicano George W. Bush. Já quanto às eleições para senadores, somente 33 estavam concorrendo à reeleição, sendo 19 deles republicanos. Contudo, estes pareciam estar certos de que garantiriam a maioria no Senado.

**Tabela 2.5: Divisão política do Senado e da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos (1991/2001)**

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

Obs.: O Senado americano possui 100 membros. A Câmara de Deputados possui 435 membros.

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

O foco das atenções estava na Casa dos Representantes. Os partidos Republicano e Democrata haviam recrutado os candidatos com maiores chances de voto para garantir a maioria. Para serem eleitos, os candidatos, principalmente aqueles de regiões produtoras de aço, prometiam apoiar a ISA, uma vez que ela enfrentava dificuldades. Esta começa então a investir naqueles que de alguma forma prometiam ajudá-la. Na Tabela 2.6 é apresentada uma lista com alguns dados sobre a contribuição financeira da ISA aos candidatos à Casa dos Representantes e ao Senado.

**Tabela 2.6: Contribuição financeira da ISA para deputados e senadores**

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

Fonte: [www.opensecret.org](http://www.opensecret.org)

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

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

No que se refere à quantidade de trabalhadores envolvidos, também se encontra um grande distanciamento entre aqueles vinculados às indústrias produtoras e às indústrias consumidoras. Somente a PMA emprega cerca de 380 mil trabalhadores, o que a torna duas vezes maior que toda a ISA (Lindsay et alli, 1999). Segundo artigo da *The Economist*, "the steel firms also have powerful friends in Congress, who could derail Mr. Bush's broader free-trade agenda or initiate even more draconian protectionist measures on steel" (The Economist 2001).

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

#### *2.4.2 Eleições presidenciais e campanha de George W. Bush*

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

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

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

Conforme apontado na Tabela 2.7, desde 1988 os democratas eram maioria no estado de West Virginia. Contudo, em 2000, o candidato republicano George W. Bush recebeu mais votos nesse estado do que o democrata Al Gore, seu principal adversário. A ISA é apontada como uma das principais responsáveis por esse resultado.

**Tabela 2.7: Histórico eleitoral do estado de West Virginia (1981/2000)**

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

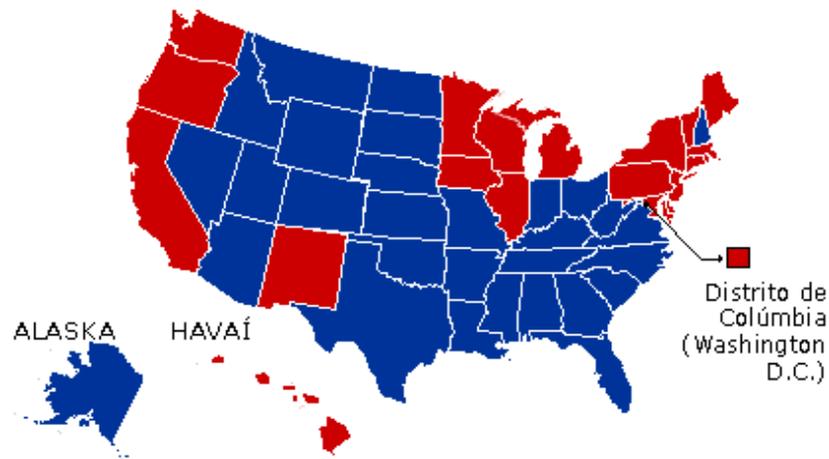
A campanha de Bush nas eleições presidenciais de 2000 foi muito importante para compreendermos a lógica do processo decisório na questão do aço. Durante o período eleitoral, Bush fez várias promessas de ajuda ao setor siderúrgico norte-americano, ao contrário do governo anterior (do democrata Bill Clinton),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

Antes das eleições, Dick Cheney, candidato à vice-presidência, travou contato com metalúrgicos de West Virginia assegurando-lhes que no governo Bush o setor siderúrgico não seria esquecido em momento algum (The Economist 2002). Analistas afirmavam que o estado de Virginia foi de extrema importância para a vitória de Bush nessas eleições, e que, portanto, seu governo seria "*eternamente grato*" àqueles que o ajudaram a chegar à presidência.

Bill Clinton, ainda no final de seu mandato, tentou dar mais atenção à indústria siderúrgica, iniciando investigações e abrindo algumas concessões para, de certa forma, manter os sindicatos e trabalhadores do setor e com isso fortalecer o candidato democrata Al Gore (Folha ON-line 2001). Contudo, como será exposto a seguir, parecia haver uma certa insatisfação do setor com seu governo, o que ficou evidenciado nas eleições de 2000, quando os republicanos, ao contrário dos democratas, receberam substancial apoio financeiro do setor.

Em uma das eleições mais confusas da história, George W. Bush venceu conseguindo maioria em alguns dos estados produtores de aço. Contudo, outros estados importantes do setor, como a Pennsylvania, votaram no candidato democrata. A distribuição das votações por estado está indicada na Figura 2.2.

**Figura 2.2: Mapa das eleições presidenciais de 2000**



**LEGENDA**

Azul: Candidato republicano George W. Bush  
Vermelho: Candidato democrata Al Gore

Extraído da *Folha de S. Paulo*

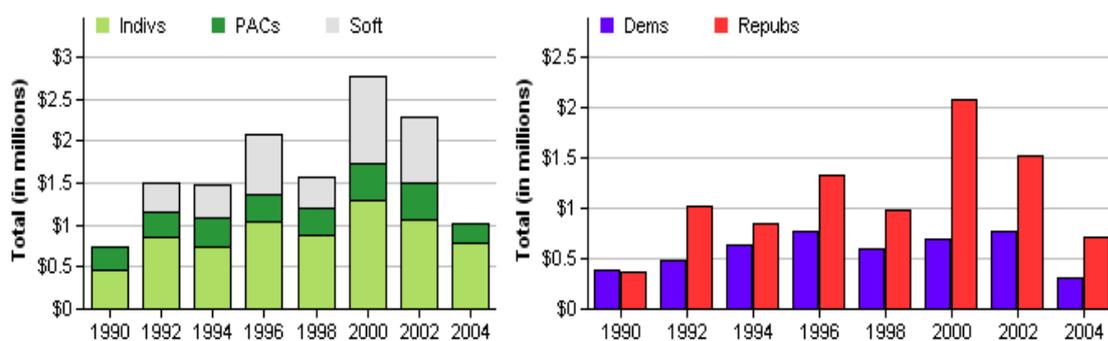
Naturalmente, mesmo os estados que não haviam votado majoritariamente no candidato republicano nas eleições presidenciais eram extremamente importantes para o governo de George W. Bush. A disputa estava tão acirrada que cada um dos congressistas tinha um peso fundamental. No caso de West Virginia, o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

### *2.4.3 Contribuições financeiras*

Como mostra o Gráfico 2.6, desde 1992 a indústria siderúrgica norte-americana, apresenta um maior índice de contribuição para os republicanos do que para os democratas. Em 2000, quando das eleições presidenciais, a diferença entre o total arrecadado por democratas e republicanos aumentou ainda mais. Conforme apontado na Tabela 2.8, em 2000, 75% das contribuições do setor tiveram como destino candidatos republicanos. A arrecadação em 2000 também bateu o recorde,

chegando a US\$2,770,972 (republicanos: 75% = US\$2,075,307; democratas: 25% = US\$689,301).

**Gráfico 2.6: Contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais**



Extraído da *Folha de S. Paulo*

**Tabela 2.8: Histórico das contribuições financeiras da indústria siderúrgica para as eleições presidenciais (1990/2004)**

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

### 3.4. United States Trade Representative (USTR)

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

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

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

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

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

The Republican majority in the House, too, may depend on Mr. Bush's steel decision: several Republicans from steel districts won narrow victories in 2000. And, in the messy reality of politics, steel may still hold the free-trade agenda hostage. After passing the Senate, TPA will almost certainly need to pass the House again. Without the votes of Republicans from steel districts, that could be difficult—though not impossible. So Mr. Bush faces a clear-cut test. He can take the politically expedient route, or he can stand up for the cause he claims to believe in. A president with an 80% approval rating does not need to pander too much to special interests. There are surely clever compromises that could offer help to steel workers without making a mockery of the Bush administration as a friend of free trade. If he wants his grand strategy to work, Mr. Zoellick has every incentive to come up with such solutions and convince his boss to embrace them (*The Economist* 2002b).

Desta forma, é possível perceber que a lógica eleitoral norte-americana criou um cenário propício para o fortalecimento de uma estratégia de pressão e influência nas decisões governamentais. A capacidade de articulação dos grupos pró-protecionismo permitiu que eles encontrassem meios de conduzir suas demandas, limitando a possibilidade de atuação de políticos em sua relação com a base eleitoral. Ao mesmo tempo, estes encontraram na dinâmica que se formou a possibilidade de se promoverem politicamente, favorecendo suas estratégias eleitorais.

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

## CAPÍTULO 3: A INDÚSTRIA SIDERÚRGICA BRASILEIRA: HISTÓRICO E PARTICIPAÇÃO ESTATAL

### 3.1 Indústria Brasileira

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

Ainda em 1844 foram desenvolvidas algumas tentativas de criação de um parque industrial nacional, quando foi implantada a Tarifa Alves Branco<sup>33</sup>, que taxava produtos importados e objetivava incentivar o nascimento da indústria nacional. O Império adotou então medidas protecionistas e tarifas alfandegárias para tornar o produto nacional mais competitivo em face dos produtos estrangeiros (variando de 20% a 60%).

A despeito desse esforço inicial, a indústria siderúrgica brasileira começa efetivamente a se desenvolver apenas na primeira metade do século XX. Em 1917, investidores estrangeiros criaram a Companhia Siderúrgica Mineira que, em 1921, é renomeada Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira<sup>34</sup>. Em 1930, a capacidade de produção da indústria nacional era de 36 mil toneladas. Com a criação da Monlevade, inaugurada em 1939 e considerada na época a maior indústria siderúrgica do mundo, a produção brasileira teve um acréscimo de 50 mil toneladas por ano.

---

<sup>33</sup> “Em 1844, visando solucionar o grave déficit, o Governo imperial decretou uma nova política com relação às tarifas alfandegárias. Isso só foi possível porque os tratados de 1810, assinados com a Inglaterra e renovados em 1827 por mais 15 anos, terminaram. A nova tarifa para as alfândegas do Império foi proposta e elaborada pelo então Ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco, ficando conhecida como Tarifa Alves Branco. Assinada em 1844, estabelecia que cerca de três mil artigos importados passariam a pagar taxas que variavam de 20 a 60%. A maioria foi taxada em 30%, ficando as tarifas mais altas, entre 40% e 60%, para as mercadorias estrangeiras que já poderiam ser produzidas no Brasil. Para as mercadorias muito usadas na época, necessárias ao consumo interno, foram estabelecidas taxas de 20%.” <http://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo02/tarifa.html>.

<sup>34</sup> A formação da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira é exemplar no sentido de mostrar a participação ativa do governo brasileiro no setor siderúrgico. Em 1920, o então presidente do estado de Minas Gerais, Arthur Bernardes, convidou o rei Alberto I, da Bélgica, para visitar a capital mineira e conhecer o potencial siderúrgico do estado. Entre seus objetivos estava o de buscar capital estrangeiro para investimentos no setor. Pouco tempo depois desta visita, o grupo belgo-luxemburguês ARBED enviou uma missão técnica para analisar a possibilidade de desenvolvimento do projeto. Ao final do ano seguinte, a Companhia Siderúrgica Mineira transforma-se na Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira.

Durante o governo de Arthur Bernardes (1923-1926) houve uma tentativa de incentivar o desenvolvimento do parque industrial e conseqüentemente do setor siderúrgico. Antes de assumir a presidência, Bernardes havia confirmado seu compromisso com o livre comércio; contudo, ao assumir, rompeu com suas concepções liberais e adotou uma política extremamente intervencionista de apoio à indústria nacional. Em um discurso no Congresso, Bernardes afirmou que “desde que o Estado patrocinou e estimulou o estabelecimento de certas indústrias, embora não representem estas o emprego mais conveniente da atividade nacional, é seu dever defender-lhes a existência” (Versiani e Suzigan, 1990). O setor siderúrgico foi um dos que recebeu incentivos estatais em função das políticas adotadas por Bernardes.

### *3.1.1 Getúlio Vargas – A formação da base industrial*

A Revolução de 1930, colocando fim à República Velha, teve conseqüências importantes para o setor siderúrgico na medida em que o controle do aparato estatal brasileiro deixou de ser fortemente influenciado pelo setor agrícola – principalmente pelos grandes produtores de café –, permitindo o surgimento de um Estado mais centralizado, que visava o desenvolvimento econômico-industrial mais amplo. Entre as principais idéias do governo, Vargas defendia “*que o Estado tinha que atuar nos setores que eram estratégicos para o desenvolvimento do país*” (Guerrini 2003).

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

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

As medidas governamentais brasileiras adotadas para tentar diminuir o impacto do *Crash* se mostraram positivas para o surgimento de uma indústria nacional. A desvalorização do câmbio, o controle de importações e a proteção de produtos industrializados produzidos no Brasil, entre outros fatores, contribuíram para o surgimento de uma indústria nacional. Depois da crise, sob liderança de Getúlio Vargas, iniciou-se a implantação do parque industrial brasileiro. O governo Vargas foi de extrema importância para a indústria siderúrgica brasileira, uma vez

que utilizou a máquina estatal para fazer grandes investimentos no setor. A política adotada por ele iniciou um surto industrial em todos os setores. Entre 1929 e 1939, a indústria já havia obtido um crescimento de aproximadamente 125%, enquanto o setor agrícola apresentava margens bem menores, de cerca de 20%<sup>35</sup>.

A criação de uma indústria siderúrgica forte era importante para o governo, uma vez que não apenas diminuiria a dependência do Estado brasileiro frente a produtores externos, mas também poderia desenvolver a economia brasileira internamente. A relação do setor siderúrgico com a questão da segurança nacional também incentivou investimentos estatais no setor. “Foi exatamente a preocupação com a defesa nacional que fez com que, a partir de meados da década, os militares passassem a desempenhar um papel chave na luta em prol da indústria siderúrgica brasileira” (Cpdoc/FVG, s/d).

Nesse sentido, o general Edmundo Macedo Soares e Silva foi uma das figuras mais importantes do país no que se refere ao relacionamento entre a indústria siderúrgica e a segurança nacional. Os militares tinham o objetivo de criar um Brasil forte militarmente e para atingi-lo seria necessário que os demais setores ligados ao setor militar também se desenvolvessem. Um Brasil forte militarmente era a “única forma de manter a sua Independência e Soberania” (Bento, 2001).

A grande siderúrgica que ele [Getúlio Vargas] ajudou a concretizar de 1941-46, era para ele vital para a manutenção da Defesa e Segurança Nacional, num mundo abalado pela 2ª Guerra Mundial, com nações lideradas por governos totalitários, em busca da conquista de espaços vitais (Bento, 2001).

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

ferro e petróleo dão a máquina; e a máquina dá eficiência ao homem. O segredo da prosperidade americana é a máquina, fatora da eficiência. O mal do Brasil está na ineficiência do homem que o habita, por falta de intensa maquinação, e o país que não tem máquina porque não desenvolveu a

---

<sup>35</sup> “Afastando-se progressivamente do liberalismo econômico, o Estado passou a atuar cada vez mais como regulador das diferentes atividades, e se esforçou para definir um planejamento econômico global.” [www.cpdoc.fgv.br/nav\\_fatos\\_imagens/htm/fatos/csn.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/csn.htm).

indústria do ferro e do petróleo - ferro, matéria-prima da energia que move a máquina (Guerrini 2003).

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

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

A Comissão Militar de Estudos Metalúrgicos tinha como objetivo estudar e elaborar projetos para a indústria siderúrgica brasileira. Dentre os membros da Comissão encontrava-se Edmundo de Macedo Soares, especialista em metalurgia que desenvolveu projetos que visavam desenvolver essa indústria; isso ocorreu num contexto nacional no qual o setor não tinha expressividade. Para os membros da Comissão, uma indústria siderúrgica forte era fundamental para o desenvolvimento econômico e para, de certa forma, propiciar segurança nacional, uma vez que a siderurgia e a indústria bélica estão intimamente ligadas (Bento 2001). Em 1934, foi criado o Conselho Federal de Comércio Exterior, que tinha como objetivo "centralizar a política de comércio exterior do país, de forma a racionalizá-la e expandi-la" (Cpdoc/FVG, s/d, b). Ele teve grande importância na implantação de vários setores, dentre os quais o setor siderúrgico.

## 2. Aquisição de empréstimos estrangeiros ao setor siderúrgico

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

Não se sabe ao certo o motivo que fez com que os Estados Unidos desistissem de ajudar o Brasil a criar uma indústria siderúrgica nacional em 1940, mas as dificuldades resultantes da II Guerra Mundial e os estudos da época da

elaboração do “Código de Minas”, que proibiria a participação estrangeira na atividade metalúrgica, certamente contribuíram para tal decisão. A despeito disso, o Brasil continuou os projetos de criação da CSN, e para isso contraiu um empréstimo junto ao Eximbank, no valor de US\$ 20 milhões (Cpdoc/FGV, s/d).

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

3. Criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Crai), em 1937, pelo Banco do Brasil, o que proporcionou investimentos no setor siderúrgico. A Crai tinha como objetivo conceder empréstimos de longo prazo, uma vez que nenhuma instituição privada o fazia naquele momento. Ela financiou principalmente a importação de máquinas e equipamentos, no geral com o intuito de modernizar vários setores, entre eles o setor siderúrgico, ainda que sua maior presença tenha ocorrido no setor agrícola. Isso permitiu o fortalecimento do setor siderúrgico brasileiro ao longo das duas décadas seguintes, conforme apontado na Tabela 3.1.

**Tabela 3.1: Criação de Companhias Siderúrgicas Estatais**

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

Fonte: Bndes - Restructuring The Brazilian Metallurgical Sector

<http://www.bndes.gov.br/english/studies/metallur.pdf>

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

As políticas adotadas por Getúlio Vargas (desvalorização do câmbio, controle de importações, proteção de produtos industrializados produzidos no Brasil etc.) tiveram sua concretização com a usina siderúrgica de Volta Redonda, em 1946.

A criação da [CSN], durante o governo Vargas, fazia parte de uma política fortemente nacionalista de promoção do desenvolvimento do parque industrial do país e sua independência da influência econômica estrangeira (Paula 2002).

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

O governo Dutra, por sua vez, conservou o perfil de relações entre Estado e setor siderúrgico. O Plano Salte<sup>36</sup> propriamente dito não teve muita influência nesse setor; no entanto, Dutra manteve as políticas lançadas por Getúlio Vargas de

---

<sup>36</sup> Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Representava a soma de sugestões dos vários Ministérios. Dava prioridade a quatro áreas: Saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE). Os recursos para sua execução seriam provenientes da receita federal e de empréstimos externos (Ministério do Planejamento, sem data).

concessão de empréstimos para fortalecimento da base industrial brasileira. Neste período, o Banco do Brasil foi o principal órgão utilizado para a concessão desses empréstimos.

### *3.1.2 Década de 1950 – Consolidação*

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

1. A criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, em 1950, que teve como objetivo a elaboração de projetos em vários setores da indústria nacional, dentre eles na siderurgia. Segundo previsto nesses projetos, os Estados Unidos forneceriam assistência técnica aos setores escolhidos. Mesmo não tendo contribuído de forma expressiva para a indústria (cerca de 2,8% dos investimentos previstos foram efetivamente aplicados na indústria, enquanto a maior parte foi utilizada na agricultura) (Versiani e Suzigan, 1990), ela foi importante, uma vez que ajudou o Brasil a tomar “consciência dos problemas econômicos nacionais” (Ministério do Planejamento, s/d). Em seu âmbito foram elaborados 41 projetos, que identificavam “pontos de estrangulamento” que necessitariam ser revistos para possibilitar o desenvolvimento econômico. Desta forma, a maior contribuição efetiva desta Comissão foi a elaboração do projeto inicial do Bnde.
2. A criação, em 1952, do Bnde (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atual Bndes), que desde sua implantação realizou grandes investimentos no setor siderúrgico, com maior ou menor intensidade em alguns períodos, conforme Tabelas 3.2 e 3.3.

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

“No final do conflito [Segunda Guerra Mundial], o país acumulara um montante significativo de reservas cambiais e agora gastava parte dele atualizando o parque industrial. No fim dos anos 40, já era praticamente auto-suficiente em bens perecíveis e semiduráveis – alimentos, bebidas, fumo, têxteis, vestuário, couro e peles, gráfica e editoração, madeira e

móveis. Era o momento de dar um salto qualitativo no processo clássico de desenvolvimento industrial, a hora de passar para outro estágio, em que a indústria pesada se consolida e se expande” (Bndes, s/d data).

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

... o governo tem órgãos que estudam a evolução do mundo, analisando todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento dos países, entre os quais esse setor siderúrgico. A siderurgia, por outro lado, é um setor de atividades que demanda grandes capitais, enquanto nossos capitalistas, naturalmente, são atraídos por setores de atividades que dão rendimento a mais curto prazo, com menos demanda de capital e com maior rendimento. Como a indústria siderúrgica não é das mais favoráveis nem do ponto de vista do prazo nem do ponto de vista da grandeza do rendimento, foi necessária a intervenção do governo para iniciá-la. Construída nossa primeira siderúrgica, entretanto, surgiram organizações civis também interessadas na produção de aço (Lott, 1978).

Para realizar tais investimentos, fazia-se necessária a criação de um banco ou agência financeira capaz de suportar os altos investimentos requeridos. Neste contexto, surge o Bnde<sup>37</sup>. Criado em 1952, o banco tinha como objetivo inicial investir em infra-estrutura. No entanto, após algum tempo ele passou a ser também utilizado para fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro, realizando investimentos na indústria. Com a criação do Bnde, o Estado passou a investir na indústria nacional de maneira organizada, dando um passo importante para a consolidação do parque industrial do país.

No início de suas atividades, a participação do Banco no setor siderúrgico era pequena, representando cerca de 4,6% do total de capital disponibilizado. A maior parte de seus recursos era investida em ferrovias e usinas hidrelétricas porque acreditava-se que estes dois campos estavam impedindo o crescimento da economia

---

<sup>37</sup> “A história da criação do BNDES ocupa o epicentro do debate político-econômico ocorrido durante a década de 50, quando o Brasil precisava decidir que caminhos trilharia para acompanhar o reerguimento e expansão da economia mundial. O BNDES surgiu como instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização. O Banco atuaria como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos a longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo (duplicatas de sessenta dias).” [www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro\\_Anos\\_50.PDF](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.PDF)

brasileira por já terem atingido sua capacidade máxima de produção. Esta mudança de perspectiva ocorreu num momento em que o

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

Desta forma,

em 1952, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual BNDES, a siderurgia brasileira passou a contar com esse agente financeiro da estratégia governamental, impulsionando o desenvolvimento do setor. O Banco, com base em diagnósticos do governo e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, atribuiu prioridade ao setor siderúrgico, por seu importante papel estratégico, que representava a independência industrial do país". "Assim, desde sua criação, o BNDES (que incorporou o S de Social em 1982) acompanhou a evolução da siderurgia nacional e participou desse processo com efetivos esforços e recursos. Ainda na década de 50, foram apoiados alguns projetos do setor, como a ampliação da Belgo-Mineira em 1953 (Andrade e Cunha, s/d).

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

A Tabela 3.2 mostra o total de desembolsos do Bnde para o setor siderúrgico no período de 1952-1973. Destaca-se que o Banco sempre teve uma participação grande nos investimentos no setor: do montante de investimentos no setor siderúrgico, 53,1% eram provenientes do Bnde e, de toda a renda do Banco entre 1952 a 1973, cerca de 3,622 bilhões de dólares, ou 24,2%, tiveram como destino o setor siderúrgico.

**Tabela 3.2: Investimentos do Bndes no setor siderúrgico (1952/1973)**

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

Fonte: Implantação e desenvolvimento da indústria siderúrgica - Período 1952-89 - [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_setorial/setorial03.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf)

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

**Tabela 3.3: Companhias metalúrgicas criadas pelo governo brasileiro**

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

Fonte: Reestruturação da Indústria Siderúrgica Brasileira

(<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set901.pdf>)

### *3.1.3 Juscelino Kubitschek - Expansão*

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi criado um Plano de Metas que englobava vários setores, dentre eles a siderurgia. A indústria siderúrgica também apresentou um significativo crescimento nessa época, principalmente devido à implantação da indústria automobilística brasileira<sup>38</sup>. A política adotada por Kubitschek era a de buscar uma rápida industrialização, transferindo para o Brasil as bases para um desenvolvimento autônomo.

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

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

<sup>38</sup>

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

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

Esse procedimento se transformaria em uma característica marcante da siderurgia brasileira: a constituição de uma siderúrgica por capitais privados ou por governos estaduais, e quando o empreendimento já se tornara irreversível e diante da insuficiência de recursos financeiros, a responsabilidade era transferida para o governo federal ou para o banco de desenvolvimento estatal (Paula, 2002).

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

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

#### *3.1.4 Pós-Segunda Guerra Mundial - Fechamento*

Com o fim da II Guerra Mundial, parte dos investimentos externos que tinham como destino o Brasil foram realocados para a reconstrução da Europa e do Oriente, especialmente em função dos Planos Marshall e Colombo. Neste contexto, a solução encontrada pelo governo brasileiro para proteger a indústria nacional foi a intensificação do protecionismo por meio de novas tarifas aduaneiras, bem com a implementação de uma nova política cambial que subsidiava a importação de máquinas e equipamentos em geral. Destaca-se, no entanto, que também era sobre-taxada a importação de "bens menos essenciais", pela imposição de barreiras não-tarifárias por meio da criação da lei do Similar Nacional pelo Conselho de Política Aduaneira (Suzigan, 1990).

#### *3.1.5 Década de 60 – Aumento da participação estatal*

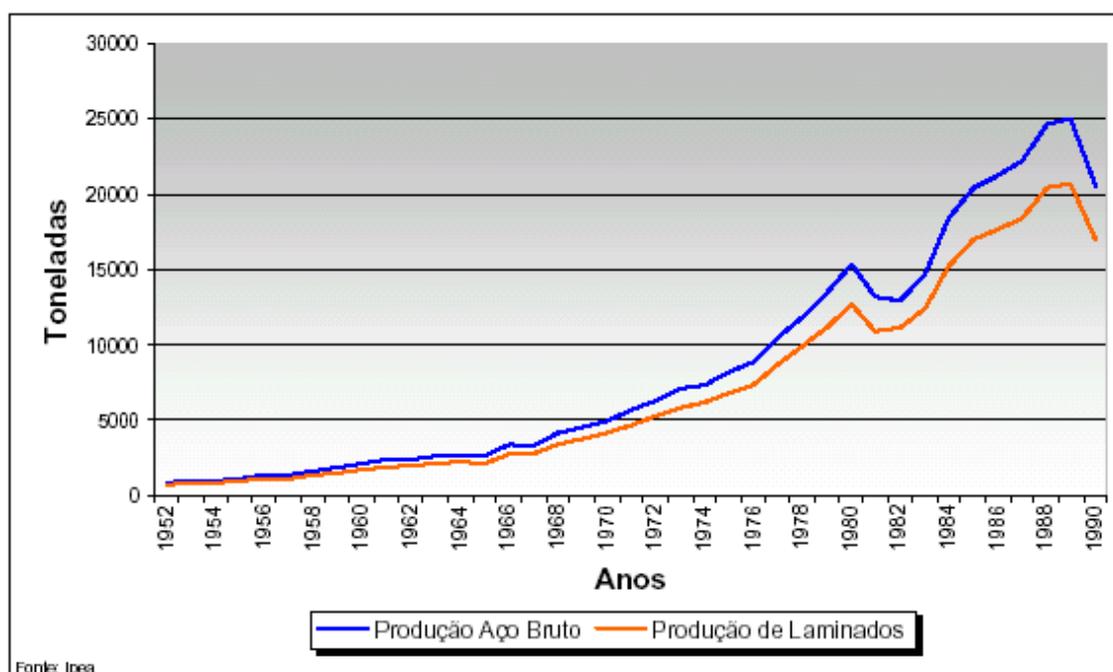
Na década de 1960, principalmente em sua primeira metade, o governo continuou a investir no setor por meio do Bndes, o que resultou no aumento da

produção brasileira, conforme mostrado no Gráfico 3.1. Surgem nesta época várias outras instituições ligadas ao desenvolvimento do setor, dentre elas o Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS (1963), no qual os produtores de aço se reuniam para planejar estratégias para o setor; e o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica - Consider (1968), elaborando propostas de longo prazo para o setor. Participavam do Consider os presidentes do Bndes e do IBS, a fim de estipular as metas nacionais para o setor siderúrgico. O Consider foi o responsável pela elaboração do I Plano Nacional Siderúrgico, segundo o qual o Estado se mantinha como responsável pelo desenvolvimento de grande parte do setor, dando continuidade à lógica de intervencionismo estatal.

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

### 3.1.6 Década de 70

**Gráfico 3.1: Evolução da produção siderúrgica no Brasil (1952/1990)**



A década de 1970 foi outro período importante para a indústria siderúrgica brasileira, resultando num aumento considerável da produção total de aço, conforme mostra o Gráfico 3.1. Vários fatores contribuíram para isso; dentre eles, se destacam:

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

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

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

Neste contexto foram desenvolvidos os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Pode-se observar no Gráfico 3.1 a importância que os PND tiveram para o desenvolvimento do setor siderúrgico na década de 1970, mais do que dobrando sua capacidade produtiva. Criado em 1968 no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o I PND tinha como objetivo implementar, por meio do capital estatal:

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

3. Uma comissão para o desenvolvimento do setor privado, para coordenar a expansão desse segmento; e
4. O Fundo Nacional de Siderurgia (Funasi), visando financiar a expansão do setor (Paula, 2002).

O primeiro item já fora contemplado anteriormente pelo governo, com a criação do Consider que, conforme mencionado, é uma comissão interministerial encarregada de estabelecer as políticas globais do setor. O segundo foi igualmente implementado: a *holding* estatal conhecida como Siderbrás<sup>39</sup> foi criada em 1974. Os dois últimos itens nunca foram alcançados.

A fase da história brasileira marcada pelo PND, e conhecida como a época do "milagre brasileiro"<sup>40</sup>, teve como características a entrada de capital externo, diminuição de importações e considerável desenvolvimento econômico (Ministério do Planejamento, sem data). Assim,

no ano de 1972 três grandes companhias siderúrgicas estatais CSN, Cosipa e Usiminas foram responsáveis por 52,8% de um total de 6,5 milhões de toneladas. Ainda neste ano, a representatividade brasileira chegou a 1% do total mundial na produção de aço e foi posicionada como o 17º maior produtor (Moreira et alli, 2004).

No entanto, devido ao primeiro choque do petróleo em 1973<sup>41</sup>, houve uma mudança repentina no padrão de crescimento do Brasil, sobretudo em função da brusca elevação dos preços internacionais do produto. A balança comercial superavitária deu lugar a um grande déficit devido à vulnerabilidade do país aos produtos afetados pelo choque, tais como o petróleo, petroquímicos, fertilizantes e

---

<sup>39</sup> "A holding estatal Siderbrás – Siderurgia Brasileira S/A foi criada em 1974 a fim de coordenar e controlar a produção siderúrgica estatal". [www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf](http://www.oswaldocruz.br/download/artigos/social8.pdf)

<sup>40</sup> "Por essa expressão entende-se um período de vários anos consecutivos em que a economia do país, favorecida por vários fatores e circunstâncias, teve um crescimento acelerado, com taxas médias anuais superiores a 10%, enquanto a inflação apresentava índices relativamente baixos, com média anual inferior a 20%. Esse período estendeu-se de 1968 a 1973". [www.sj.univali.br](http://www.sj.univali.br)

<sup>41</sup> "Em consequência do choque do petróleo, deteriorou-se o clima econômico internacional, particularmente nos países centrais. A economia mundial, antes em franca expansão, entrou em declínio de produção. Assim, era fundamental adotar medidas para fazer frente à nova realidade. Todos os países atingidos pela crise do petróleo adotaram programas econômicos de contenção. Os países desenvolvidos agiram imediatamente no sentido de ajustar suas economias à nova situação: reorientaram e redimensionaram sua produção econômica e adotaram rigorosas medidas de austeridade, que levaram a economia mundial a um período de recessão. Como consequência do aumento dos custos, os países ricos elevaram os preços dos produtos industrializados que exportavam. E, dessa forma, transferiram para os países subdesenvolvidos parte do ônus do preço do petróleo importado." [www.sj.univali.br](http://www.sj.univali.br)

equipamentos em geral. Com a elevação dos preços internacionais e a vulnerabilidade brasileira a estes produtos, a inflação começou a crescer. Ainda assim, mesmo com esta crise o Brasil continuou a investir no desenvolvimento de seu parque industrial. Pode-se ver no Gráfico 3.1 que a produção de aço, por exemplo, não foi afetada pelo primeiro choque do petróleo. O governo brasileiro continuou a lutar por uma indústria siderúrgica forte; para atingir esse objetivo foi lançado o II PND.

O II PND, lançado em 1975 no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), preservou a lógica de seus antecessores, confirmando a importância, em termos estratégicos, tanto do setor siderúrgico quanto do setor energético para o país. Altos investimentos governamentais foram feitos no setor no período do II PND. Ao longo da década de 1970, foram investidos cerca de US\$ 13,5 bilhões na indústria siderúrgica, sendo que 77% foram executados pela *holding* estatal Siderbrás (Moreira et alii, 2004). No final do Plano, a capacidade produtiva da indústria siderúrgica brasileira havia dobrado, atingindo 15,3 milhões de toneladas em janeiro de 1980. Os objetivos do II PND eram:

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

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

No entanto, a dívida externa do período aumentou em 346% e a inflação, no período de 1974-1978, chegou a 38% (Universidade Federal Fluminense, s/d), evidenciando que os fortes investimentos feitos pelo país no setor siderúrgico foram um dos motivos que contribuíram para agravar a dependência brasileira do capital

externo. Ou seja, o crescimento tão esperado pelo governo só foi possível devido ao montante de capital estrangeiro que ingressou no país.

Naquela época, os investimentos (empréstimos) do Bndes ao setor siderúrgico eram reajustados segundo patamares inferiores à inflação da economia. Tal prática findou por apresentar impactos no longo prazo para a comercialização do aço brasileiro, sobremaneira na medida em que o governo norte-americano entendeu tais investimentos como subsídios, mesmo tendo suas conseqüências refletidas somente algumas décadas depois. Em outras palavras, empréstimos concedidos décadas atrás poderiam ser utilizados como argumento para a implantação de barreiras. Contudo, a Rodada do Uruguai do Gatt eliminou essa prática com a adoção da *sunset clause*<sup>42</sup>, que diminuiu os direitos de anti-*dumping* para um período de cinco anos. Desta forma, os empréstimos concedidos antes disso não poderiam ser assim considerados.

### *3.1.7 Segundo choque do petróleo*

O segundo choque do petróleo<sup>43</sup> (1979) acarretou uma queda na produção de aço no Brasil, conforme mostra o Gráfico 3.3. Isso aconteceu principalmente devido ao alto índice inflacionário do período, causado pelo aumento exorbitante de 261,5% no barril de petróleo. Como resultado, houve um desaquecimento geral da economia,

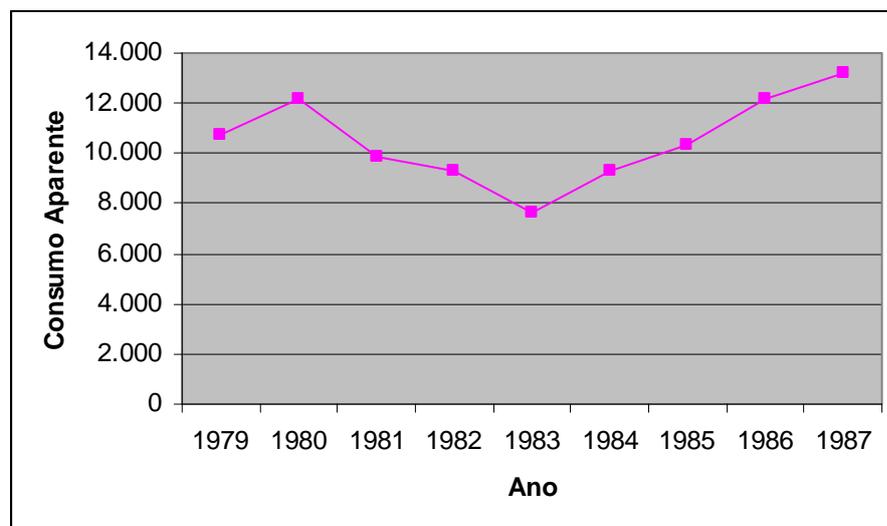
---

<sup>42</sup> "Article 11 - Duration and Review of Anti-Dumping Duties and Price Undertakings. 11.1. An anti-dumping duty shall remain in force only as long as and to the extent necessary to counteract dumping which is causing injury. 11.2. The authorities shall review the need for the continued imposition of the duty, where warranted, on their own initiative or, provided that a reasonable period of time has elapsed since the imposition of the definitive anti-dumping duty, upon request by any interested party which submits positive information substantiating the need for a review. 21 Interested parties shall have the right to request the authorities to examine whether the continued imposition of the duty is necessary to offset dumping, whether the injury would be likely to continue or recur if the duty were removed or varied, or both. If, as a result of the review under this paragraph, the authorities determine that the anti-dumping duty is no longer warranted, it shall be terminated immediately. 11.3. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2, any definitive anti-dumping duty shall be terminated on a date not later than five years from its imposition (or from the date of the most recent review under paragraph 2 if that review has covered both dumping and injury, or under this paragraph), unless the authorities determine, in a review initiated before that date on their own initiative or upon a duly substantiated request made by or on behalf of the domestic industry within a reasonable period of time prior to that date, that the expiry of the duty would be likely to lead to continuation or recurrence of dumping and injury. 22 The duty may remain in force pending the outcome of such a review. 11.4. The provisions of Article 6 regarding evidence and procedure shall apply to any review carried out under this Article. Any such review shall be carried out expeditiously and shall normally be concluded within 12 months of the date of initiation of the review. 11.5. The provisions of this Article shall apply mutatis mutandis to price undertakings accepted under Article 8." Extraído de [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/19-adp.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf) - Acesso no dia 15/10/04

<sup>43</sup> "Em 79, a paralisação da produção iraniana, conseqüência da revolução Islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini, provocou o segundo grande choque do petróleo, elevando o preço médio do barril ao equivalente a US\$ 80 atuais. Os preços permaneceram altos até 1986, quando voltaram a cair" Folha online - [http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo\\_choque2.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo_choque2.shtml)

fazendo com que a demanda por produtos siderúrgicos recuasse. O setor automobilístico, por exemplo, grande comprador de produtos siderúrgicos, viu suas vendas declinarem devido ao aumento do preço do petróleo; em consequência, diminuiu sua demanda por aqueles produtos. Em suma, houve uma queda da demanda nos anos seguintes, conforme indicado no Gráfico a seguir.

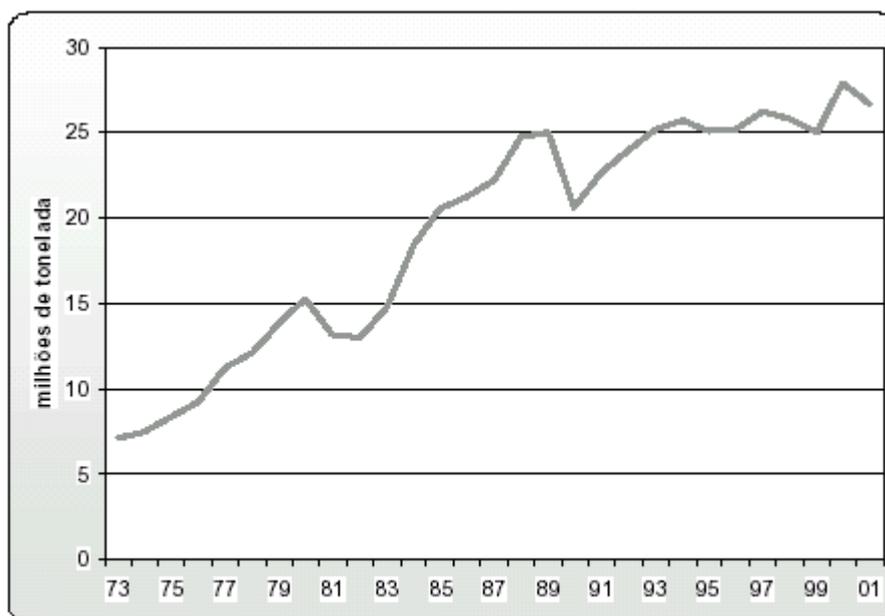
**Gráfico 3.2: Consumo aparente de produtos siderúrgicos (1979-1987)**



Dados extraídos de

[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_setorial/setorial03.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf)

**Gráfico 3.3: Produção brasileira de aço bruto, em milhões de toneladas (1973-2001)**



Fonte: IBS

Fonte:

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

### *3.1.8 Década de 80*

Durante a década de 1980, o Brasil teve que diminuir bruscamente os investimentos feitos não só no setor siderúrgico, mas em todos os setores da economia brasileira que recebiam capital estatal. Com isso, foi necessário capital estrangeiro para dar continuidade aos investimentos requeridos pelo desenvolvimento e modernização do parque industrial brasileiro. Neste contexto, surge um novo padrão de estruturação das empresas siderúrgicas nacionais, com a criação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), com 51% das ações da Siderbrás, 24,5% da Finsider (Itália) e 24,5% da Kawasaki Steel (Paula 2002) .

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

- 1. Juros internos.** Para cobrir o déficit interno, o governo começou a emitir moeda e títulos-públicos, aumentando a inflação. Para tornar esses títulos atraentes, o

governo aumentou a taxa de juros, diminuindo assim a produção interna, uma vez que o investimento produtivo tornou-se uma opção de baixa rentabilidade relativa. A queda da produção de aço foi também influenciada por este fator.

- 2. Conseqüências do segundo choque do petróleo.** Em 1979, o mundo sofreu as conseqüências de um segundo choque do petróleo<sup>44</sup>. O Brasil, ainda muito vulnerável aos produtos derivados do petróleo, viu o preço de vários de seus produtos sofrerem elevações abruptas. Vários confrontos políticos ocorridos no Oriente Médio – tais como a revolução iraniana, que depois levou à guerra entre Irã e Iraque; a invasão do Paquistão pela Urss, no auge da Guerra Fria; e um sentimento anti-ocidental difundido na região do Oriente Médio – contribuíram para o choque, que elevou o preço do barril do petróleo em cerca de 261,5%.

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

A crise do petróleo refletiu no setor siderúrgico, como mostra o Gráfico 3.3, no qual é apontada uma queda consideravelmente grande do setor no período 1979-1982. A queda nos investimentos e o desaquecimento na economia global foram os motivos principais desta queda. O setor só começou a se recuperar novamente a partir de 1983.

- 3. Recessão econômica nos países desenvolvidos.** A recessão que se generalizou no período 1979-1982 fez com que todos os setores da indústria brasileira sofressem queda de produção, com exceção daqueles ligados ao Pró-Álcool. Ela elevou a média de taxa de juros internacionais e dificultou a captação de capital estrangeiro pelo Brasil. Para evitar a fuga de capitais, o governo brasileiro foi obrigado a elevar ainda mais as taxas de juros. Desse modo, em 1982 o Brasil pagava cerca de 11,35 bilhões de dólares em juros líquidos e a dívida externa atingira um patamar de 70,19 bilhões de dólares, 738% maior do

---

<sup>44</sup> "Como na vez anterior, ocorreram substancial elevação dos preços dos produtos industrializados e das matérias-primas essenciais que o Brasil importava. Resultado: novo desequilíbrio na balança comercial, tendo em vista que a importação de petróleo ainda representava, na época, mais de 80% do total consumido no país". [www.sj.univali.br](http://www.sj.univali.br)

que aquela de 1972 (Universidade Federal Fluminense, s/d). Os empréstimos feitos pelo governo foram negociados com taxas de juros flutuantes, acompanhando assim a tendência mundial – este foi um dos motivos que contribuíram para a enorme elevação da dívida externa brasileira.

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

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

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

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

**4. Suspensão de empréstimos ao Brasil.** Em setembro de 1982, conhecido como “setembro negro”, o FMI decidiu não conceder mais empréstimos para os países, sobretudo devido à declaração de moratória pelo México por não ter condições de pagar suas dívidas. Já agitado na época por conta de uma declaração do FMI que dizia que um terço dos “US\$ 700 bilhões emprestados aos países emergentes podiam ser considerados créditos potencialmente duvidosos” (ANotícia, 2002), o mercado financeiro passou por momentos de tensão com a moratória mexicana. A suspensão dos empréstimos pelo FMI foi o último acontecimento a acabar com as

possibilidades de recuperação de uma década que já estava em crise<sup>45</sup>. Em 1982, o impacto desta decisão para o balanço de pagamentos brasileiro fez com que os empréstimos líquidos, subtraídas as amortizações adquiridas pelo Brasil, ficassem em torno de 5,3 bilhões de dólares. Em 1983, logo após a decisão do FMI, o valor arrecadado pelo Brasil em empréstimos foi de 179 milhões de dólares, uma queda de 2.963,12% (Universidade Federal Fluminense, s/d).

Desta forma, os créditos internacionais estáveis e mais baratos acabaram. Para conseguir novos créditos, o Brasil teve que se adequar às exigências do FMI, sendo forçado a buscar superávit fiscal<sup>46</sup> ("redução de dinheiro em circulação, elevação das taxas de juros, diminuição do déficit com aumento de arrecadação e fim dos subsídios, redução das importações e aumento das exportações, restrição dos salários"). A redução de produção em todos os setores da economia foi uma das conseqüências dessa política econômica.

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

---

<sup>45</sup> "Havia uma expectativa, por parte dos países em desenvolvimento, em torno de uma decisão favorável dos países industrializados no sentido de aumentar sua participação, de modo que o Fundo passasse a dispor de maiores recursos financeiros para atender os países-membros no ajuste de seus balanço de pagamentos. Com a negativa dos Estados Unidos, acompanhados pelos demais países industrializados, desencadeou-se uma sucessão de pedidos de moratória de diversos países, entre os quais a Polônia". [www.comex5.hpg.com.br/econbras/resumo.doc](http://www.comex5.hpg.com.br/econbras/resumo.doc)

<sup>46</sup> "O memorando técnico de entendimento expressava o compromisso de maior austeridade nos gastos públicos, em particular as despesas com pessoal e repasses às estatais federais. Já nessa época, havia a preocupação de equilíbrio das contas da previdência social. O País enfrentava o segundo ano consecutivo de queda do produto e alimentava a intenção de recuperar a economia e gerar novos empregos. A inflação deveria se situar em 78% no ano." [an.uol.com.br/2002/set/22/0ecc.htm](http://an.uol.com.br/2002/set/22/0ecc.htm)

Conforme mostra o Gráfico 3.4, a partir de 1984 a produção brasileira de aço começou a se recuperar, o que ocorreu basicamente em função da disponibilização de incentivos governamentais para exportação, concedidos a fim de gerar recursos para equilibrar as contas. Por outro lado, os déficits governamentais obrigavam o governo a aumentar os juros, travando os investimentos e gerando desemprego. Os salários se desvalorizavam. Nesse período, ocorre um movimento paradoxal: o governo inicia uma série de medidas voltadas ao estímulo à exportação, procurando o equilíbrio das contas externas; todavia, ao mesmo tempo, a necessidade de entrada de capital obrigou-o a elevar as taxas de juros, o que limitou o incentivo ao investimento produtivo. Desta forma, o que se verificou foi uma forte presença do capital estatal, sobretudo via Bndes que, por exemplo, em 1984, foi responsável por US\$ 323 milhões dos US\$ 509 milhões investidos no setor. Em suma, verifica-se que a produção aumentou baseada nas exportações e não no mercado interno.

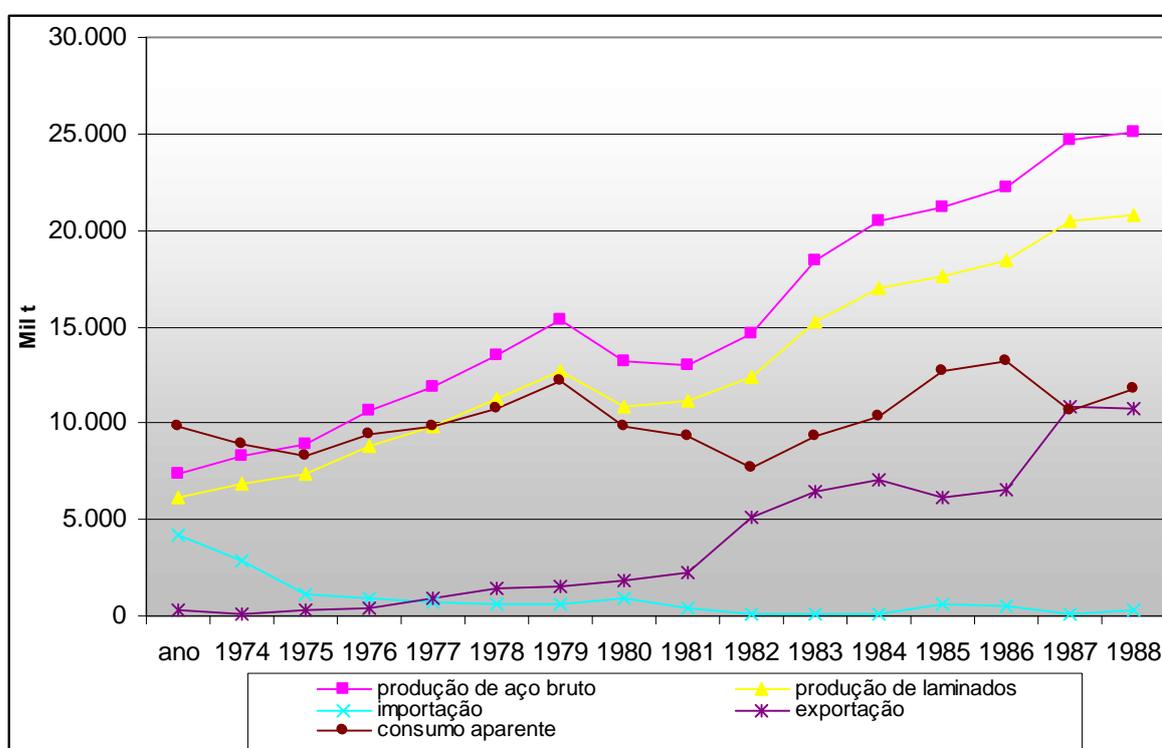
De acordo com o Gráfico 3.4, ainda que a partir de 1977 as exportações tenham superado as importações, apenas na década de 1980 o Brasil vivenciou uma drástica redução nas importações de aço, sobretudo em face da desvalorização cambial resultante das políticas monetárias adotadas. O consumo aparente (soma da produção nacional e importações, subtraídas as exportações) é instável, iniciando a década em queda, recuperando-se no período de 1983 a 1986, e sofrendo nova queda no fim da década de 1980.

A demanda por aço tendeu a seguir a conjuntura econômica: quando a economia apresentava sinais de recuperação, o consumo aumentava. O segundo choque do petróleo motivou a queda na produção verificada no início da década; porém, mesmo com esta queda os estímulos governamentais – os PND e investimentos privilegiados do Bndes – possibilitaram que a produção de aço bruto no Brasil continuasse a se desenvolver, com forte ênfase nas exportações na década de 1980. No período de 1980 a 1989, as exportações cresceram em cerca de 720%, principalmente em decorrência dos estímulos governamentais à exportação e ao aquecimento da economia global, que aumentou a demanda pelo produto. No entanto, o aumento da produtividade só ganha relevância na década de 1990, quando é iniciado um processo mais consolidado de modernização do setor.

O crescimento nas exportações evidencia a preocupação do governo brasileiro em equilibrar as contas públicas. Especialmente por meio das exportações,

era esperada a geração de superávit comercial, valendo-se para isso tanto de incentivos governamentais, quanto da redução na taxa de câmbio. Tais ações ocorreram num momento em que o governo se via pressionado a atingir as metas estipuladas pelo FMI a fim de continuar a receber os empréstimos daquele órgão. Deve-se destacar que, entre as principais metas, estavam a redução das importações e o aumento das exportações. Foi sobretudo em face dos estímulos governamentais concedidos nesse período que o Brasil deixou de ser um país importador e passou a exportar .

**Gráfico 3.4: Evolução do mercado siderúrgico brasileiro (1974/1988)**



Fonte: [www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_setorial/setorial03.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf) – Acesso em 15/09/2004.

### 3.1.9 Redemocratização

Em certa medida, em decorrência do esgotamento do modelo de desenvolvimento aplicado pelos governos militares, houve uma mudança na estrutura política brasileira, de forma que o país inicia seu processo de redemocratização em 1985. Neste novo cenário que se formava, as metas do governo eram: "a) controlar a recessão; b) controlar a inflação; c) controlar o déficit

do setor público e a elevada dívida interna e d) a dívida externa e a elevada taxa de juros” (Salviato 1998, 87). Em face de sua centralidade na lógica produtiva, as conseqüências dessa política econômica se refletiram também no setor siderúrgico. Entre 1980 a 1984, a média de investimentos no setor siderúrgico era de 2,33 bilhões de dólares, enquanto que, entre 1986 e 1989, ela foi de 856,25 milhões.

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

Devido a problemas financeiros, o Consider deixou de existir em 1988 e a Siderbrás deixou de obter financiamentos do Bndes pelo mesmo motivo<sup>47</sup>. A brusca queda de investimentos apontada fez com que a indústria siderúrgica nacional perdesse o compasso do desenvolvimento tecnológico, perdendo também em competitividade nos padrões internacionais.

Nos anos 80, dada crises internacionais que foram imputadas diretamente a economia brasileira, o reflexo que incidiria diretamente sobre o setor siderúrgico não poderia ser diferente. A crise da dívida pública externa gerou uma representativa diminuição da demanda interna por aço, e todo o excedente da produção brasileira foi colocada para o resto do mundo com retornos muito menores ao que se verificava, objetivando a continuidade da produção e a posição brasileira no mercado externo. Por exemplo, em 1982 houve uma redução na ordem de 15% da produção em comparação a 1980 (Moreira et alli, 2004).

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

---

<sup>47</sup> “A Siderbrás apresentava graves problemas financeiros, apesar das diversas operações de saneamento (tendo inclusive parte de sua dívida transformada em capital). Naquele ano, com a Resolução 1469 do Banco Central, a Siderbrás, como empresa pública, ficou impedida de obter financiamentos do BNDES” [www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_setorial/setorial03.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf)

internacionais de qualidade, produtividade e competitividade” (Oliveira e Paula, 2003).

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

### *3.1.10 Década de 1990*

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

#### **3.1.10.1 Privatizações**

Antes das privatizações o setor siderúrgico era caracterizado por: (1) altas taxas de endividamento; (2) parque industrial atrasado em termos mundiais; (3) limitações das fontes e quantidades de investimentos; (4) gestão burocrática e/ou política das principais empresas do setor; (5) limitações de competitividade internacional; (6) baixa autonomia de planejamento e estratégia; e (7) alto passivo ambiental (Moreira et alli, 2004).

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

### **3.1.10.2 Auto-subsistência**

Antes das privatizações, a indústria siderúrgica brasileira estava voltada para o mercado interno. A produção não era integrada<sup>48</sup> e visava, sobretudo, a auto-subsistência, de forma que o setor procurava produzir todos os produtos siderúrgicos que apresentavam demandas internas. A tendência mundial na segunda metade da década de 1980 era a de abertura para um mundo globalizado; no entanto, o Brasil ainda não havia passado por um processo de abertura comercial, o que acarretou o retardamento da modernização da estrutura produtiva, que só vai ocorrer na década seguinte, com as privatizações.

O setor siderúrgico nacional tinha produção muito pulverizada, mas atuava pelo princípio de auto-suficiência em todos os artigos siderúrgicos, a qualquer custo; desse modo, apresentava certa vulnerabilidade, pois já se iniciava a globalização do mercado... Se a participação estatal se mostrara fundamental desde o início, ela já não tinha condições de completar o ciclo de capacitação do setor, pois impunha, ela própria, entraves ao desenvolvimento. O controle estatal, influenciado por decisões políticas, reduzia a liberdade e velocidade de resposta das empresas ante as exigências do mercado e as mudanças do ambiente. As siderúrgicas tornavam-se lentas, desatualizadas ou até mesmo obsoletas, pouco racionalizadas e pouco eficientes, porque protegidas por mercados fechados (Andrade e Cunha, s/d).

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

### **3.1.10.3 Primeiro ciclo de privatizações**

O primeiro ciclo de privatizações teve início em 1988, quando algumas empresas estatais voltaram a ser controladas pelo setor privado<sup>49</sup>. O artigo 173 da

---

<sup>48</sup> Basicamente, as usinas integradas se especializam em alguns produtos, o que as torna mais competitivas no mercado internacional. Uma indústria fragmentada só tem condições de atender as demandas internas, sendo presa fácil em um mundo globalizado. Definição da IBS (Integradas - que operam as três fases básicas: redução, refino e laminação; Semi-integradas - que operam duas fases: refino e laminação. Estas usinas partem de ferro gusa, ferro esponja ou sucata metálica adquiridas de terceiros para transformá-los em aço em aciarias elétricas e sua posterior laminação).

<sup>49</sup> "Eram produtoras de aços longos, as quais foram absorvidas principalmente pela Gerdau e pela Villares. Para o BNDES, essa etapa representou desmobilização de ativos, tendo o Banco

Constituição Federal de 1988<sup>50</sup> deu início ao processo que viria a ser implementado dali em diante, de transferência para o setor privado de atividades econômicas até então em poder do Estado. O Decreto nº 95.886, de 1988, por sua vez, criou o Programa Federal de Desestatização, já a partir do governo Sarney.

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

No âmbito desse ciclo também foi lançado o Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás, que deu início ao processo de desestatização do setor siderúrgico brasileiro. A Siderbrás e o Bndes transferiram as indústrias Aparecida, Cosim, Cimental e Usiba para grupos privados, como o Gerdau e a Villares, conforme indicado na Tabela 3.4.

**Tabela 3.4: 1ª etapa – Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás**

<b>Empresa</b>	<b>Venda</b>	<b>Controle anterior</b>	<b>Adquirente</b>	<b>Valor*</b>
<b>APARECIDA</b>	07/88	Bndes, Thomaz	Villares	-
<b>COSIM</b>	09/88	Sidebras	Duferco	-
<b>CIMETAL</b>	11/88	Bndes, BNB, Bdmg	Gerdau e outros	US\$ 59 milhões
<b>USIBA</b>	10/89	Sidebras	Gerdau	US\$ 54,2 milhões

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

---

promovido oferta pública das empresas sob seu controle e prestado assessoria à Siderbrás para venda daquelas pertencentes à holding estatal.” [www.bndes.gov.br/conhecimento/ livro\\_setorial/setorial03.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial03.pdf)

<sup>50</sup> Art. 173. (\*) Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1.º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. § 2.º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3.º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. § 4.º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. § 5.º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular. (\*) Emenda Constitucional Nº 19, de 1998.

### 3.1.10.4 Segundo ciclo de privatizações

O segundo ciclo de privatizações teve início em 1991 e se prolongou até 1993, tendo por base o PND (Programa Nacional de Desestatização). As vendas deste segundo ciclo geraram uma receita de cerca de US\$ 5,5 bilhões, conforme Tabela 3.5 (excluídas as dívidas do setor, que foram transferidas para o Estado). No final do processo, cerca de 65% da capacidade produtiva da indústria siderúrgica brasileira já estavam sob controle do setor privado (Bndes, s/d). É neste momento que se inicia o processo de concentração do setor, que tem como uma de suas características principais os investimentos em tecnologia, com o aumento da produtividade e conseqüentemente do desemprego (Pimenta, 1999).

**Tabela 3.5: 2º ciclo de privatizações da indústria siderúrgica brasileira**

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

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

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

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

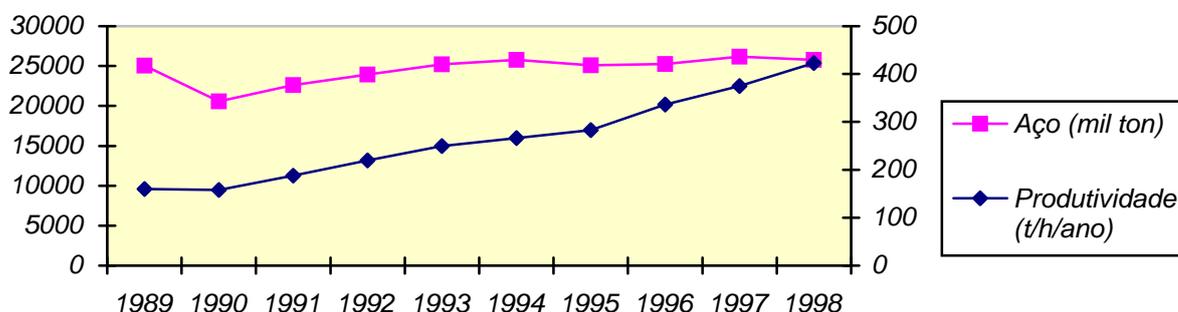
A indústria siderúrgica brasileira, cuja produção poderia ser qualificada até então como de auto-subsistência e voltada, sobretudo, a diminuir a vulnerabilidade do país, deu lugar a uma indústria competitiva. A abertura forçou as empresas a se modernizarem para sobreviver. Na década de 1980, por exemplo,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

### *3.1.11 Modernização tecnológica*

Talvez a principal característica do setor siderúrgico nesta época tenha sido a elevação da tecnologia de produção. As privatizações permitiram que a indústria siderúrgica nacional, até então obsoleta e defasada frente aos concorrentes internacionais, investisse no setor, ainda com apoio do Bndes, mas sem a participação direta da burocracia estatal. Pode-se perceber esta tendência no Gráfico 3.5, que mostra o aumento da produtividade por trabalhador. A produção de aço manteve-se constante, com algumas variações; entretanto, o número de trabalhadores nas minas diminuiu bruscamente entre 1989 e 1999. O motivo principal para isso foram os altos investimentos em tecnologia feitos pelo setor, que possibilitaram o aumento da produtividade por trabalhador. Conforme mostra o Gráfico 3.6, em 1989 cada trabalhador produzia 160 toneladas por ano, enquanto que, em 1998, sua produção era de 423 toneladas, o que representa um aumento de cerca de 264%, evidenciando assim a enorme importância que a modernização tecnológica teve para o setor. Em suma,

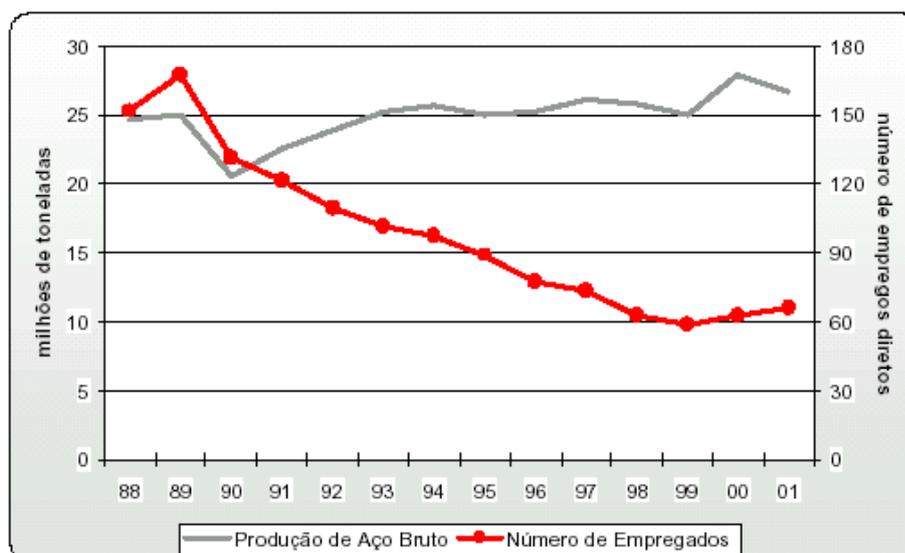
com exceção do Grupo Gerdau, no período de 1990 a 1998 as principais empresas brasileiras não privilegiaram o investimento para o aumento de produção. Os investimentos nesse período destinaram-se prioritariamente à modernização e aumento de produtividade, 'proteção' ao meio ambiente e enobrecimento do mix de produção (Dieese, s/d).

**Gráfico 3.5: Produção de aço bruto e produtividade da indústria siderúrgica brasileira (1989/1998)**



Fonte: IBS.

**Gráfico 3.6: Produção e emprego na indústria siderúrgica brasileira (1988/2001)**

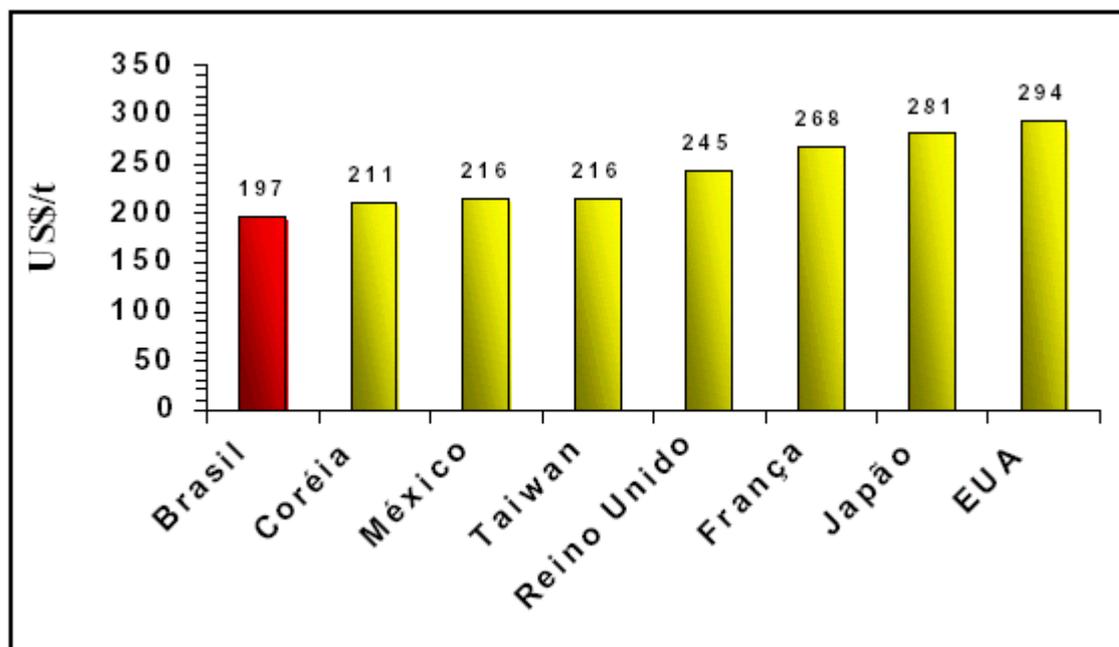


Fonte: IBS

Todos esses investimentos resultaram em uma indústria mais competitiva, sobretudo porque houve redução nos custos acompanhada por melhora na qualidade do produto final. A indústria nacional, após as privatizações (Gráfico 3.7), detém um dos mais baixos custos de produção em termos mundiais.

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

**Gráfico 3.7: Comparação do custo de produção na indústria siderúrgica  
(2001)**



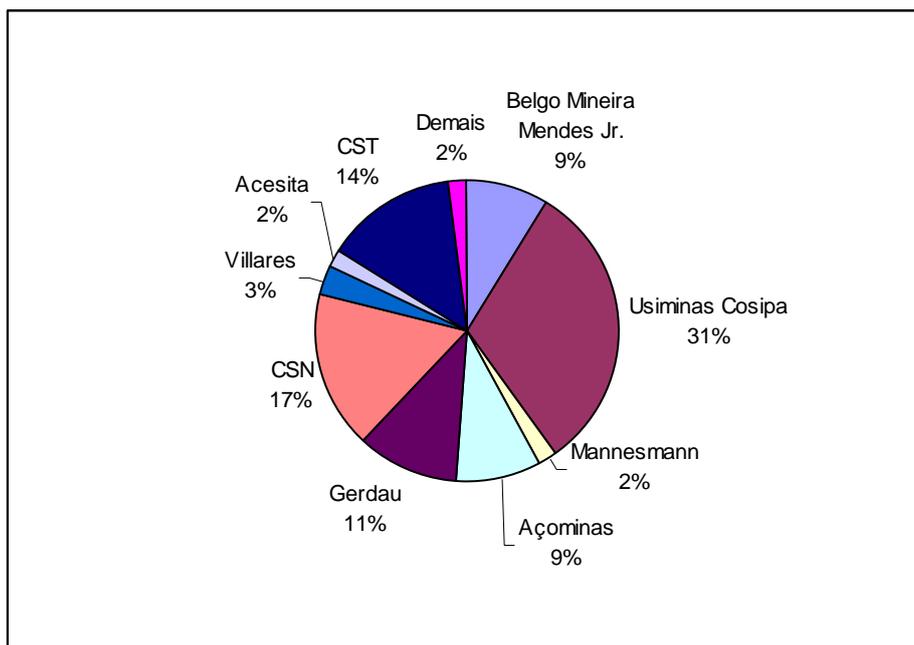
Fonte: [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato\\_1.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf)

### *3.1.12 Pós-privatizações*

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

Nos anos 1980 já se podia perceber uma tendência de concentração que marcaria o setor e que resultou na criação de grandes companhias voltadas para esse segmento. Diante das mudanças ocorridas durante a década de 1990, quando ocorreram as privatizações e a retirada do Estado como controlador de preços, o Brasil começou a se adaptar a essa nova lógica. Naquela década, a produção brasileira estava dividida em cerca de 30 empresas ou grupos; no final do processo de privatizações e com as políticas de abertura de mercado, ela se concentrou em basicamente 9 empresas, que controlam cerca de 96% de toda a produção nacional: Belgo-Mineira, CST, Acesita, Villares, CSN, Açominas, Gerdau, Mannesmann e Usiminas (Gráfico 3.8).

**Gráfico 3.8: Produção de aço bruto no Brasil – Principais grupos**



Fonte:

[www.ead.fea.usp.br/semead/4semead/Artigos/adm\\_geral/Vasconcellos\\_e\\_Lee.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/semead/4semead/Artigos/adm_geral/Vasconcellos_e_Lee.pdf)

Essas empresas vivenciaram um grande aumento de produtividade, com redução considerável no número de empregados e manutenção da quantidade de produção. Também como resultado desse processo de modernização houve aumento no faturamento. A Açominas, por exemplo, viu sua produtividade por trabalhador aumentar em 85,4% e, por isso, o número de trabalhadores caiu quase que pela metade (resultando numa redução de 2.573 postos de trabalho) ainda que mantendo a mesma quantidade de produção, com pequenas variações (média de 2.328 mil toneladas). As outras empresas acompanharam esta mesma lógica, conforme indicado na Tabela 3.6.

**Tabela 3.6: Indicadores das empresas siderúrgicas brasileiras privatizadas  
(1992/1997)**

<b>Empresas</b>	<b>Ano</b>	<b>Produção de Aço Bruto (Mil t)</b>	<b>Produtividade (ton/homem-ano)</b>	<b>Aumento da Produtividade</b>
<b>Acesita</b>	1992	700	94	58,5%
	1993	768	138	
	1995	612	123	
	1997	632	149	
<b>Açominas</b>	1992	2.127	328	85,4%
	1993	2.375	379	
	1995	2.435	481	
	1997	2.376	608	
<b>Cosipa</b>	1992	2.960	177	179,1%
	1993	2.952	218	
	1995	3.598	391	
	1997	3.791	494	
<b>CSN</b>	1992	4.363	240	112,5%
	1993	4.337	242	
	1995	4.340	312	
	1997	4.796	510	
<b>CST</b>	1992	3.179	650	57,7%
	1993	3.571	702	
	1995	3.739	859	
	1997	3.714	1.025	
<b>Usiminas</b>	1992	4.033	301	54,8%
	1993	4.132	362	
	1995	4.160	375	
	1997	3.930	466	

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

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

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

agressivas; e (15) Melhoria dos indicadores de resultados (Andrade, Gandra e Ribeiro, 2001).

### *3.1.13 Estrutura patrimonial*

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

There seems to be an apparent absence of timely industry-wide strategic thinking prior to privatization. More time should be spent substantially ahead of the sale studying strategic aspects of the industry, how an industry might ideally be organized, what legal, policy and regulatory changes are needed for the industry to reach international competitiveness, attract buyers and maintain competitive pressure, and how the mode of privatization might be modified to accomplish this strategy (Paula, 1993).

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

O estudo "Ownership structure in the post-privatized Brazilian Steel Industry: complexity, instability and lingering role of the State" (Amann e Paula, 2004) aponta que, para compreender de que forma o setor se estruturou no período pós-privatização, faz-se necessário analisar duas características, que são: (1) complexidade e (2) instabilidade.

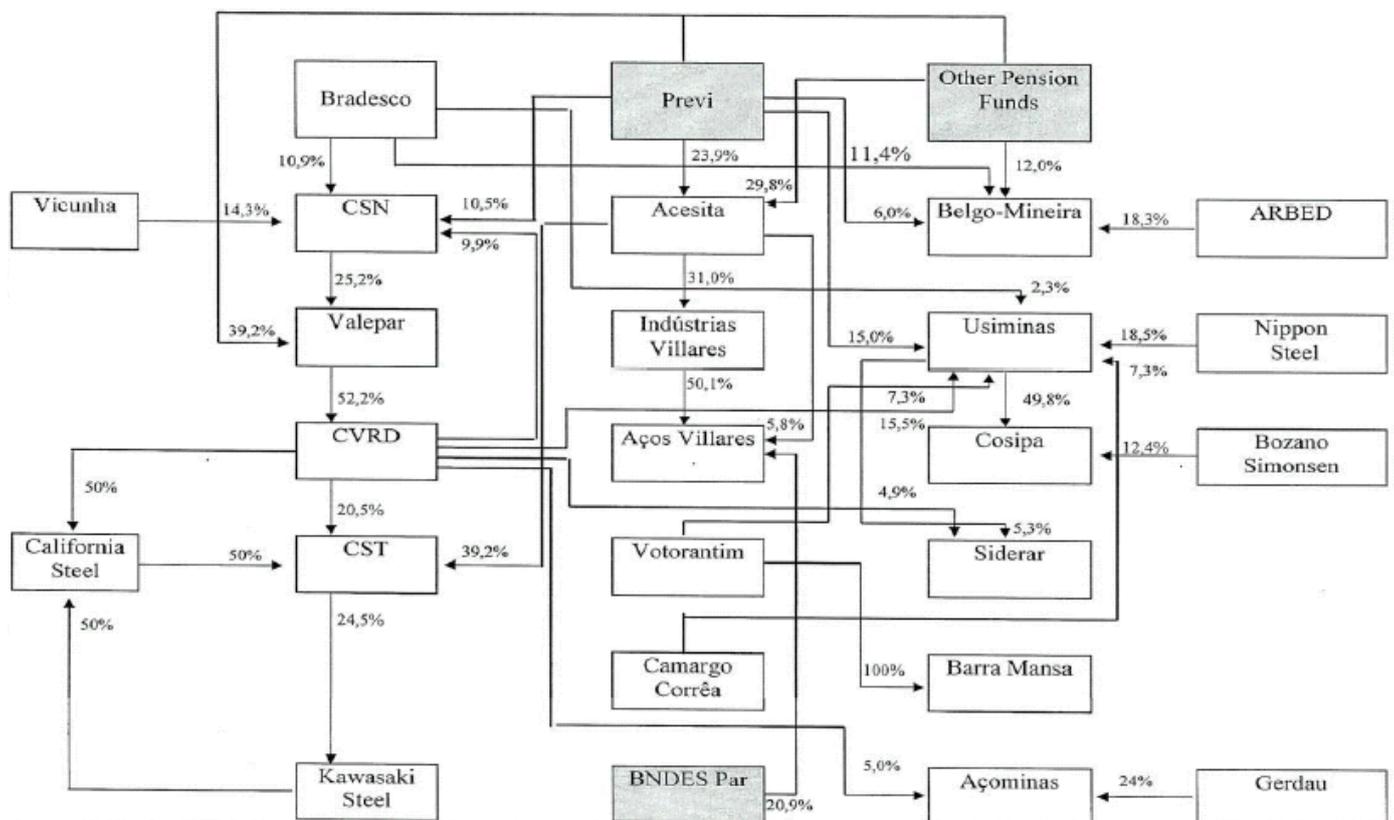
A *complexidade* pode ser definida como a forma por meio da qual a companhia passa a ser controlada: se são muitos investidores, se são da mesma origem e de diferentes formatos (Amann e Paula, 2004). A Figura 3.1 evidencia que

a forma como o setor siderúrgico nacional se estruturou é extremamente complexa. Talvez o principal exemplo disso possa ser observado por meio das inter-relações entre a CSN e a Cvr. De acordo com a Figura 3.1, a CSN possui 25,2% da Valepar, que por sua vez detém 52,2% da Cvr e esta, paradoxalmente, possui 9,9% da CSN.

Therefore, it can be seen that privatization of the Brazilian steel companies heightened the complexity, or in other words, a relatively small number of investors from different origins, controlling newly privatized corporations and grouped together in a multitude of different configurations, either directly or through holding companies. ... In other words, this kind of complex ownership discourages the attractiveness of investing for minority shareholders... (Amann e Paula, 2004).

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

**Figura 3.1: Estrutura dos donos da indústria siderúrgica brasileira**



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

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

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

### *3.1.14 Internacionalização da indústria siderúrgica brasileira*

A maneira como as privatizações foram conduzidas, de certa forma inibia a entrada de investidores internacionais, pois conforme já mencionado, havia um teto para investidores estrangeiros. Após a saída daqueles grupos que visavam somente lucros a curto prazo, começou a ocorrer a reestruturação societária das companhias, de forma que atualmente o setor possui cerca de 11 empresas/grupos que são atuantes no país. Esse processo de reestruturação, por sua vez, permitiu a entrada de novos investimentos estrangeiros. Em 1998, por exemplo, o controle acionário da Usinor, Acesita, CST e Villares (responsáveis por 4,1 milhões de toneladas) era francês. No mesmo ano, a Belgo Mineira e a Mendes Junior (responsáveis por 2,2 milhões de toneladas) eram controladas por um grupo luxemburguês (Birchal, 2004).

Nesse contexto, as empresas brasileiras procuraram se desprender das fronteiras nacionais, entrando assim na lógica global. Um exemplo disso são os investimentos do grupo brasileiro Gerdau em outros países. Dando início a este processo em 1980, com pequenas aquisições na América do Sul<sup>51</sup>, a Gerdau deu um

---

<sup>51</sup> “O processo iniciou em 1980, com a compra de uma pequena companhia do outro lado da fronteira com o Uruguai, tendo se acelerado com as aquisições de usinas em Cambridge, Ontario, em 1989 e Winnipeg, Manitoba, em 1995”. [www.raizesdosul.com.br/gerdau\\_nyt.htm](http://www.raizesdosul.com.br/gerdau_nyt.htm)

passo importante em 1999 com a aquisição da AmeriSteel, da Kyohei Steel<sup>52</sup> Japão, por US\$272 milhões. “A transação com a AmeriSteel aumentou os resultados totais da Gerdau em mais de 50%, triplicou sua produção fora do Brasil e elevou a companhia da 46ª à 25ª posição no mercado mundial, de acordo com a classificação do International Iron and Steel Institute” (Rohter, 2001). Em agosto de 2002, a Gerdau anunciou sua fusão com a companhia canadense Co-Steel, aumentando ainda mais a presença do grupo no mercado internacional, tornando-se a 15ª maior companhia siderúrgica do mundo (Andrade e Cunha, s/d).

A Belgo-Mineira, assim como a Gerdau, também se internacionalizou. Em junho de 2000, a Belgo-Mineira Bekaert Arames – Bmba (*joint venture* da Belgo-Mineira com a belga Bekaert) anunciou a união estratégica com a chilena Inchalam. Com isso, a Bmba controlava 50% da Wire Rod Industries (Canadá), 50% da Prodinsa (Chile) e 50% da Procables (Peru), cedendo em troca 50% da Cimaf Cabos. Em outubro de 2000, a Belgo-Mineira passou a participar da argentina Acindar (investindo US\$ 131 milhões).

Devido a todas estas movimentações do setor siderúrgico brasileiro, observa-se que a estrutura societária do setor também se internacionalizou. Conforme mostra a Tabela 3.7, atualmente existem companhias estrangeiras participando ativamente no setor, tais como Nippon Steel (Japão), Arcelor (Europa), Kawasaki (Japão) e Sidenor (Europa). Ainda segundo essa Tabela 3.7, por exemplo, existe uma grande quantidade de capital europeu investido no setor de aços especiais: a Arcelor com 39% da Acesita e a V&M e Sidenor com 58% da Villares

---

<sup>52</sup> A Kyohei Steel, grupo japonês, era dona da AmeriSteel até a compra pela Gerdau. A AmeriSteel é norte-americana e possui minas no Canadá também.

**Tabela 3.7: Estrutura acionária da siderurgia brasileira**

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

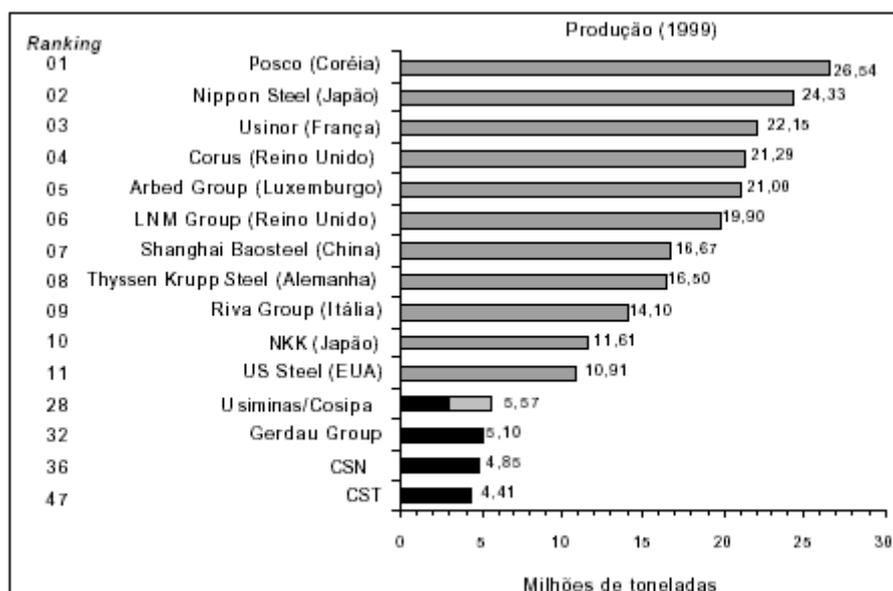
Fonte: [www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/)

[forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/forCompetitividade/impZonLivComercio/15siderurgiaCompleto.pdf)

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

Conforme o Gráfico 3.9, as empresas brasileiras, mesmo sendo o Brasil o 8º maior produtor de aço do mundo, não se encontram na lista das maiores empresas produtoras mundiais. O maior grupo brasileiro, em 1999, era a Usiminas/Cosipa, com uma produção de 5,51 milhões de toneladas, encontrando-se em 28º lugar no *ranking* siderúrgico mundial. O Grupo Gerdau encontra-se em 32º lugar, com uma produção de 5,10 milhões de toneladas anuais; a CSN, em 36º lugar, com 4,85 milhões de toneladas; e a CST ocupa o 47º lugar, com 4,41 milhões de toneladas. Como contraponto, pode-se citar a empresa coreana Posco, que é responsável por um volume de produção maior do que toda a produção brasileira, e que apresenta média de 25 milhões de toneladas anuais. Assim, conforme mencionado, pode-se concluir que o setor siderúrgico brasileiro não é altamente concentrado ou pulverizado.

**Gráfico 3.9: *Ranking* das maiores empresas siderúrgicas mundiais (milhões de tons)**



Fonte: [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato\\_1.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/relato_1.pdf)

**Tabela 3.8: Pressões da internacionalização na indústria siderúrgica brasileira**

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

<b>Rentabilidade das Empresas</b>	Baixa	Alta
<b>Vantagens Competitivas da Siderurgia Brasileira</b>	-	Baixos Custos Salariais e de Minério de Ferro
<b>Desvantagens Competitivas da Siderurgia Brasileira</b>	-	Custo Financeiro Elevado, Custo do Carvão Mineral, Custos Portuários, Impostos em Cascata

### 3.1.15 Exportações brasileiras

Como já exposto, o Brasil ocupou o 8º lugar no *ranking* mundial siderúrgico em 1998 e chegou a ocupar o sétimo em 1996 e 1997, com uma média de 25 milhões de toneladas. Mesmo com a produção total sendo constante, a produção de semi-acabados apresenta a maior parcela desse crescimento. Existe um crescimento paulatino de semi-acabados (produto de menor valor agregado) e uma relativa queda de produtos acabados. Em 1991, por exemplo, a porcentagem de semi-acabados nas exportações siderúrgicas brasileiras era de 40,3% e, em 2001, eles já haviam atingindo uma porcentagem de 68,1% do total, ou seja, um aumento de 43,18%. Em suma, houve uma alteração no principal produto de exportação, que passou de produtos acabados para produtos semi-acabados. No entanto, a despeito do aumento na exportação de semi-acabados, a exportação total não aumentou. Em 1991, as exportações totais foram de 10,9 milhões de toneladas e, em 2001, de 9,3, registrando uma queda de 1,6 milhões de toneladas. Em contrapartida, também é possível observar um aumento nas importações, em grande parte de produtos acabados. Assim, é possível concluir que, sobretudo a fim de aumentar sua produtividade e melhorar sua inserção no mercado global, a siderurgia nacional passou a se especializar em apenas um produto.

A Tabela 3.9 mostra que as exportações brasileiras de produtos acabados sofreram uma brusca queda: em 1991, elas eram de 6,5 milhões de toneladas e, em 2001, de 3 milhões de toneladas, evidenciando uma queda de 46,15%. Em contrapartida, as importações destes produtos têm aumentado anualmente, em virtude principalmente da qualidade superior dos produtos importados e de seus preços competitivos. Pode-se igualmente observar queda no saldo dos produtos acabados, em grande parte resultado da queda tanto dos preços internacionais

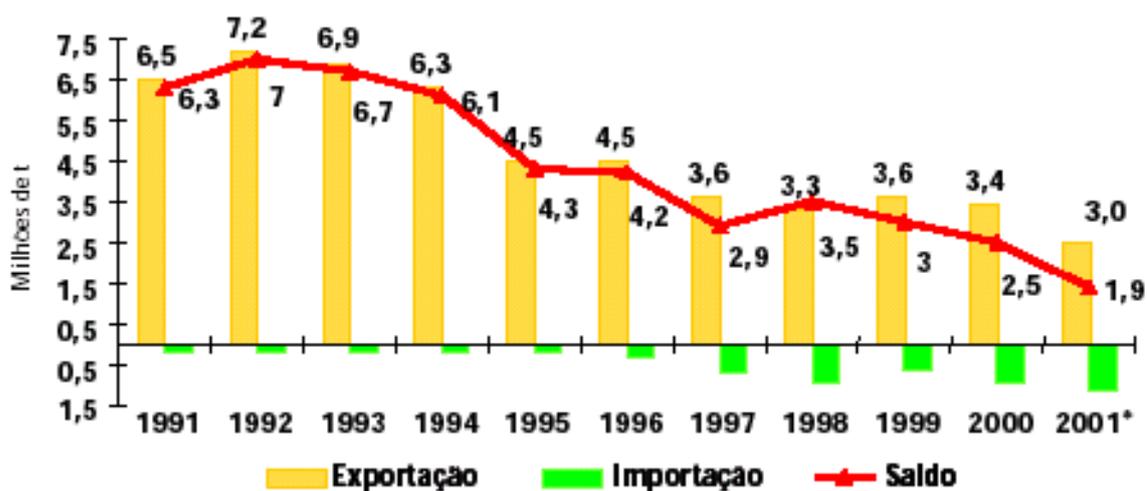
quanto das exportações. Os produtos semi-acabados, não fugindo a esta lógica, também sofreram com uma queda de preços.

**Tabela 3.9: Perfil do mercado de produtos siderúrgicos em milhões de toneladas (1991/2001)**

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

Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

**Gráfico 3.10: Saldo comercial de produtos acabados de aço (1991/2001)**



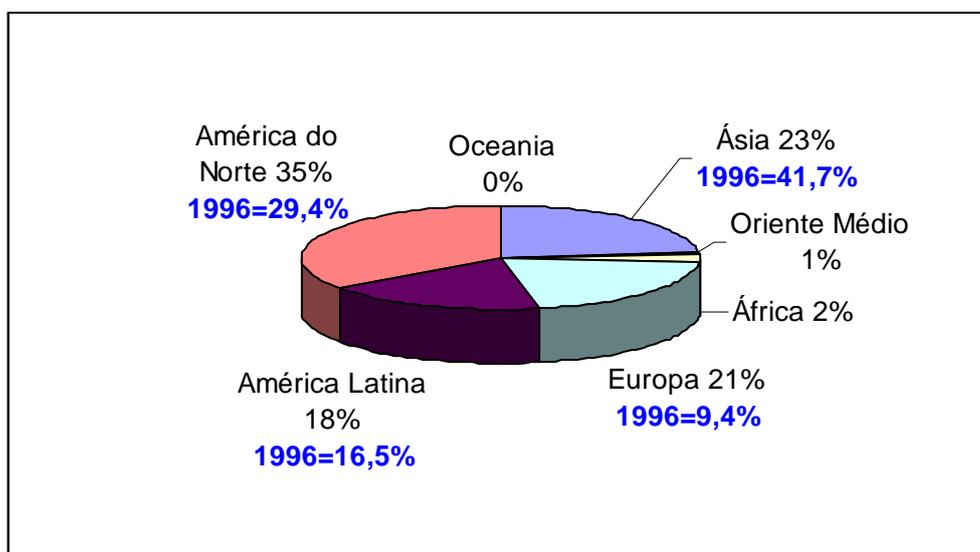
Fonte: IBS, \* estimativa BNDES

Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

As exportações brasileiras têm como destino principal a América do Norte, responsável por 35% do total exportado pelo Brasil, e que vem apresentando um aumento considerável, já que em 1996 o principal mercado brasileiro era o asiático.

Em 2001, a Ásia era o destino de 23% das exportações brasileiras. A Europa também aumentou sua participação, passando de 9,4% em 1996 para 21% em 2001. Tais mudanças são parte da realocação da produção nacional, e não se refletem no âmbito doméstico, ainda que se perceba variações mais significativas nos destinos exportadores, com o declínio do mercado asiático e o aumento do mercado norte-americano. O Gráfico 3.11 mostra o destino das exportações brasileiras nesses dois anos (1996 e 2001). Em 2001, um ano antes da decisão norte-americana de implantar barreiras protecionistas às importações de aço, a Ásia era o destino de 23% das exportações brasileiras, a Europa 21%, a América Latina 18%, a América do Norte 35% e os restantes 3% divididos entre África, Oriente Médio e Oceania.

**Gráfico 3.11: Destino das exportações brasileiras (1996-2001)**



Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

### *3.1.16 Exportações brasileiras para os Estados Unidos*

A exportação brasileira para os Estados Unidos registrou um forte aumento entre 1990 e 2000, mantendo-se constante em 2001. A importância dos Estados Unidos para as exportações de aço brasileiro cresceu consideravelmente também, atingindo um patamar de 33,5% do total exportado naquele período. No entanto, mesmo com esse aumento, a produção brasileira de aço se manteve constante, sem maiores oscilações. Vale ressaltar que grande parte desse aumento se deu em aços

semi-acabados. A participação dos produtos acabados nas exportações brasileiras para os Estados Unidos caiu de 43% para 24% entre 1990 e 2001, e os produtos semi-acabados aumentaram sua participação, passando de 57% para 76%. A Tabela 3.10 mostra a evolução das exportações dos semi-acabados para os Estados Unidos, responsável por 37,1% de toda a exportação brasileira deste produto, em contraste com 21,8% em 1990, o que representa uma evolução de 1,58 milhão de toneladas. Já os produtos acabados aumentaram cerca de 0,18 milhão de toneladas.

**Tabela 3.10: Exportações brasileiras para os Estados Unidos em milhões de toneladas (1990/2001)**

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

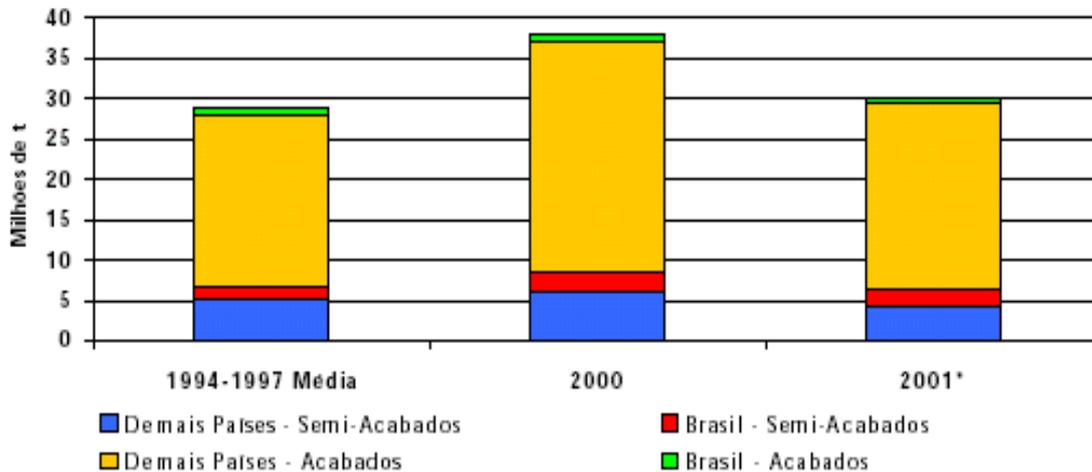
Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

Em 2001, a indústria siderúrgica norte-americana estava passando por um período de crise. As importações de produtos siderúrgicos em geral giraram em torno de 30,1 milhões de toneladas, significando uma queda de 12% da produção nacional (cerca de 90 milhões de toneladas) (Andrade, Cunha e Silva, 2001), conforme mostra o Gráfico 3.12. O motivo pelo qual os EUA vivenciavam a entrada de produtos estrangeiros no país, como já foi apontado na discussão sobre a indústria siderúrgica norte-americana, deveu-se principalmente à baixa produtividade norte-americana e aos elevados custos de produção.

O Brasil possui amplas vantagens comparativas, como minério de ferro abundante de ótima qualidade, custos competitivos de mão-de-obra, disponibilidade de energia elétrica e bom sistema de logística interligando fontes de matéria-prima, usinas e portos. Em comparação com os outros produtores

mundiais, [as empresas brasileiras] apresentam índices de rentabilidade superiores (Andrade, Gandra e Ribeiro, 2001).

**Gráfico 3.12: Importação norte-americana de produtos de aço (1994/2001)**



Fonte: AISI, \* Estimativa BNDES.

Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

### **3.1.16.1 O protecionismo norte-americano sobre o setor siderúrgico brasileiro**

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

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

medidas). De 1959 até 1999, das 35 medidas de salvaguarda implantadas, apenas duas se relacionaram ao setor. Em 2000, das 26 salvaguardas, duas envolviam o setor (Paula, 2002).

Vale ressaltar que “as exportações siderúrgicas, segundo a OMC, foram responsáveis por apenas 2,13% do valor total das exportações mundiais de produtos, caracterizando uma grande desproporção na utilização de AD frente à relevância econômica do setor” (Paula, 2002). Somente no ano de 2000, conforme a Tabela 3.11, os Estados Unidos foram responsáveis por 37 medidas anti-*dumping* na indústria siderúrgica, das 46 em que o país estava envolvido, ou seja, 80,4%.

A indústria siderúrgica norte-americana era tecnologicamente atrasada e envolvia elevados custos de produção. Para a manutenção das empresas deste setor foram necessários elevados subsídios estatais, resultantes de pressão do *lobby* siderúrgico, extremamente forte nesse país. Existem algumas estimativas (Andrade e Cunha, s/d) indicando que, em 2000, 35 produtos siderúrgicos foram afetados pelas medidas anti-*dumping* nos Estados Unidos, chegando a atingir 95 países, além das 18 medidas compensatórias (Paula, 2002).

**Tabela 3.11: Número de processos de anti-*dumping* na indústria siderúrgica por país (2000)**

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

Extraído de [www.dcm.puc-rio.br](http://www.dcm.puc-rio.br)

### **3.1.16.2 Salvaguardas**

Antes de 2000, as cláusulas de escape, ou medidas de salvaguarda, não eram regularmente usadas pelos países para defender a siderurgia. Entretanto, a partir desse ano, elas começaram a ser utilizadas com mais frequência no setor. Vários países se utilizaram destas medidas para proteger sua indústria, entre eles a União Européia, a Venezuela e os Estados Unidos. Conforme anteriormente mencionado,

entre 1995 e 1999, foram levantadas 35 salvaguardas, sendo 2 para siderurgia; em 2000, das 26 salvaguardas levantadas, 2 foram direcionadas para esse mesmo setor (Paula, 2002).

Essas medidas estão baseadas na seção 201 do *Trade Act* de 1974, e são utilizadas quando a importação de um determinado produto se eleva a tal ponto que passa a ameaçar a sobrevivência da indústria nacional. Elas são reconhecidas pela OMC sob o artigo XIX do Gatt<sup>53</sup>.

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

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

Em 2001, a ITC iniciou estudos no setor siderúrgico para verificar se seria necessária a adoção de medidas de salvaguarda para proteger a indústria norte-americana. O presidente George W. Bush iniciou este processo, e 33 produtos foram investigados. Em outubro de 2001, a ITC divulgou a primeira parte de suas

---

<sup>53</sup> "Esclarecimento das normas disciplinares do Artigo XIX do GATT. O Artigo XIX do GATT permite aos membros empreenderem ações emergenciais, de forma não-discriminatória (NMF), para proteger suas indústrias contra surtos de importações 'leais'. Coerentemente com suas disposições: poder-se-ão colocar em prática ações de salvaguarda quando um produto estiver sendo importado para o território de uma Parte contratante em quantidades tão aumentadas e em condições tais que cause ou ameace causar prejuízo grave aos produtores internos de bens similares ou diretamente concorrentes; as ações de salvaguarda só poderão ser colocadas em prática 'com a intensidade e pelo tempo necessários para impedir ou sanar' o prejuízo; antes de se colocar em prática a ação, as Partes contratantes deverão ser notificadas para se dispor de uma oportunidade de consultas com relação à ação proposta (em situações críticas, em que a própria demora acarreta prejuízos, a ação poderá ser colocada em prática em caráter provisório, seguindo-se depois as consultas); e as Partes contratantes que colocarem em prática medidas de salvaguarda deverão compensar os parceiros de comércio afetados ou poderão enfrentar retaliações". <http://www.sice.oas.org/cp061096/portug/02020400.asp>

pesquisas, concluindo que a indústria norte-americana estava sendo fortemente prejudicada pelas importações de alguns produtos –12 no total: “placas de aço carbono; chapas grossas de aço carbono; bobinas laminadas a quente; bobinas laminadas a frio; chapas revestidas (galvanizadas); barras laminadas a quente e perfis leves; barras acabadas a frio; vergalhões; tubos com costura; acessórios para tubos; perfis leves e barras de aço inoxidável; e fio-máquina de aço inoxidável” (Secex, s/d). A ITC continuou então a estudar estes 12 produtos e, em dezembro de 2001, divulgou sua decisão final.

A ITC recomendou a implantação de cotas tarifárias e de tarifas. O Canadá e o México foram isentos na maioria dos produtos, uma vez que possuem acordos preferenciais com os Estados Unidos (Nafta). As restrições durariam cerca de quatro anos, com reduções gradativas a cada ano. Bobinas laminadas a quente, bobinas laminadas a frio e chapas revestidas, por exemplo, receberam tarifas de 20%. No segundo ano, a tarifa cairia para 17%, no terceiro ano para 14% e no quarto ano para 11%. Em suma, as tarifas recomendadas eram parecidas (20%, 17%, 14% e 11%), com algumas exceções, tais como folhas de Flandres (40%, 38%, 36% e 31%), vergalhões (10%, 8%, 6% e 4%), acessórios para tubos (13%, 10%, 7% e 4%), perfis leves e barras de aço inoxidável e acessórios para tubos (15%, 12%, 9% e 6%) aços ferramenta e arames de aço inoxidável (10%, 8%, 6% e 4%).

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

**Tabela 3.12: Decisão do presidente Bush quanto ao processo de salvaguarda (março de 2002)**

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

Fonte: BNDES Extraído de [www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf)

### **3.1.16.3 Impactos diretos e indiretos na siderurgia brasileira**

Conforme se vê na Tabela 3.12, as medidas de salvaguarda norte-americanas afetaram a indústria brasileira diretamente em cinco pontos:

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

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

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

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

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

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

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

### *3.1.17 Resposta brasileira*

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

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

No início da crise, o Brasil queria evitar a OMC, pois este organismo é demorado em suas decisões, e portanto não traz resultados práticos em curto prazo, o que poderia ser prejudicial para as exportações brasileiras, que teriam de esperar por volta de 18 meses para serem liberadas. Entretanto, muitas companhias brasileiras acusavam o governo de lentidão e acreditavam que o melhor caminho para um acordo seria por meio da OMC. Elas citavam como exemplo de forma de ação que o governo brasileiro deveria seguir as duras críticas ao protecionismo norte-americano feitas pela União Européia, Japão e Coréia do Sul. Estes países também já haviam divulgado que seria inevitável recorrer à OMC. Entretanto, esta não era a posição do governo, que tentava não tomar atitudes precipitadas e evitava pronunciamentos agressivos. Altamente criticado pelo empresariado, o governo argumentava que somente 10% ou no máximo 15% das exportações brasileiras seriam afetadas pelas medidas norte-americanas, diferentemente portanto da União Européia, que seria afetada com 66%, o Japão com 63% e a Coréia com 70%. Observando-se um trecho de uma entrevista com o então chanceler Celso Lafer, pode-se perceber claramente quais eram as intenções do Ministério das Relações Exteriores e como ele pretendia agir nessa questão:

Aproveito a oportunidade para dizer algo mais sobre o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Como todos sabem, esse mecanismo, por mais rápido que seja no plano internacional – 18 meses é o padrão normal –, é sempre lento do ponto de vista das necessidades. Trabalhamos com cuidado essa hipótese – que, de maneira nenhuma, excluímos –, a fim de aguardar

dois prazos para uma boa avaliação. O primeiro está relacionado ao Executivo norte-americano e vai até 14 de abril, para alterar ou extinguir as medidas de salvaguarda. Estamos justamente negociando nesse sentido. O segundo prazo é 3 de julho, para o pedido de exclusão de produtos. Já ressaltei que um bom acordo é melhor do que uma excelente demanda, porque queremos defender os princípios, mas assegurando as exportações e o desempenho das companhias brasileiras. Não excluo, de maneira nenhuma, o recurso à solução de controvérsias da OMC, mesmo porque, tendo trabalhado nesse âmbito, conheço o mecanismo e sei das suas possibilidades. Por isso, o caminho da negociação deve ser explorado antes de se ir à OMC e antes de se tomar uma decisão nessa organização. Não há falta de firmeza, mas a convicção de que convém esgotar as etapas da negociação antes de se chegar à demanda (Lafer, 2002).

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

### **3.1.17.1 Argumento brasileiro**

Utilizando as próprias palavras do embaixador Valdemar Carneiro Leão, o argumento brasileiro afirmava que “a indústria siderúrgica brasileira tinha em relação ao seu comércio com os Estados Unidos um perfil de complementaridade que não se verificava necessariamente em outros casos”.(Lafer, 2002). Quer isso dizer que as importações norte-americanas de semi-acabados do Brasil, ao invés de prejudiciais, eram um sinal inequívoco da recuperação das indústrias daquele país, pois são elas que não só agregam valor aos semi-acabados, mas os revendem também. O crescimento das exportações de semi-acabados brasileiros para os Estados Unidos seria assim um sinal claro da reestruturação da indústria local.

O Brasil argumentava também que, tendo uma parte da indústria norte-americana abandonado a metalurgia e passado a se concentrar na laminação, devido à alta qualidade dos semi-acabados brasileiros e ao seu baixo custo, as importações desses produtos por aquele país passaram a ser vitais. Enfatizava-se também que, contando com as importações, as indústrias norte-americanas puderam se especializar em laminação, aumentando sua produtividade e competitividade. “Nós (o governo brasileiro)”, afirma o embaixador Valdemar Carneiro Leão, “portanto

mostramos que o Brasil não era parte do problema e sim parte da solução da indústria norte-americana” (Lafer, 2002).

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

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

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

A terceira peculiaridade se relaciona aos produtos mais elaborados, como longos, ferramentas, inox e tubos. O governo brasileiro pediu isenção de tarifas sobre eles sob a alegação de que eram importados em pouca quantidade e portanto não eram prejudiciais à indústria norte-americana. “Estes produtos não são de grande vulto e que (consideramos) por isso mesmo poderiam ser excluídas” (Lafer, 2002). O governo norte-americano efetivamente retirou-os dos produtos que seriam salvaguardados.

A movimentação brasileira frente às medidas protecionistas, quando confrontada com a evolução do setor siderúrgico brasileiro, evidencia um padrão

negociador que tem no Estado não apenas um ator participante do setor, mas também central para o estabelecimento das estratégias negociadoras brasileiras.

À guisa de comparação entre os casos brasileiro e norte-americano, percebe-se que nesse último caso, o Estado é um ator exógeno à dinâmica do setor, ou seja, atua mais como regulamentador e/ou estimulador do sistema produtivo do que como parte envolvida. Já no caso brasileiro, é possível perceber um envolvimento histórico entre o Estado e o setor, de forma que constantemente se confundem.

A partir dessa constatação, e baseando-se na marcante presença dos atores governamentais na formulação das estratégias e na condução das negociações propriamente ditas, conclui-se que o Estado brasileiro desempenha um importante papel junto ao setor siderúrgico nacional.

## **CAPÍTULO 4. AS CAMPANHAS DE GRASSROOTS FOMENTADAS PELO SETOR SIDERÚRGICO NORTE-AMERICANO PRÓ-ADOÇÃO DE MEDIDAS PROTECIONISTAS**

### **4.1 Evolução recente da siderurgia norte-americana**

O setor siderúrgico norte-americano apresenta um histórico protecionista na evolução da política comercial. Do pós-II Guerra Mundial em diante, os sindicatos do setor siderúrgico ganharam projeção política em grande parte devido à alta capacidade de organização do setor. Pode-se citar como exemplo disso o aumento de 179% nos níveis-médios de salário do setor entre 1974 e 1982, destacando-se que isso ocorreu sem o respectivo aumento no nível de produção.

Paralelamente a esse processo, as importações passaram a pressionar o mercado norte-americano, de forma que "in the late 1960s, with the steel industry feeling growing import pressure, the State Department shepherded an arrangement among Japanese, European, and American producers to limit the volume sales of the major foreign exporters to the US market" (Destler 1995). Já na década seguinte, Destler acredita que "in 1977, the Carter administration would respond to renewed pressure from the steel industry with a new form of ad hoc import limit, the 'trigger price mechanism' (TPM<sup>54</sup>)" (Destler 1995).

É igualmente possível afirmar que o setor siderúrgico desempenhou um papel importante na agenda política comercial norte-americana em muitas oportunidades do pós-II Guerra Mundial. No entanto, não é possível reduzir essa importância apenas ao peso que este setor tem na economia norte-americana, que é relativamente pequeno. Sua relevância está sobremaneira na capacidade de organização do setor, no sentido de concentrar demandas e pressionar o governo.

Embora o grau de organização do setor fosse extraordinário no final da década de 1990 e início do século XXI, a ascensão de novos competidores internacionais que não tinham que arcar com os mesmos custos de produção – principalmente àqueles relacionados a salários – pressionou o setor nos EUA, resultando assim no pedido de falência de grandes empresas norte-americanas. De

---

<sup>54</sup> TPM é o mecanismo Segundo o qual o governo norte-americano pode determinar preços mínimos para o aço importado (Ais, s/d).

acordo com Lafer (MRE, s/d, p.11), “nos quatro anos que vão de 1998 a 2001, 24 empresas siderúrgicas norte-americanas pediram concordata, entre elas duas das maiores do setor, a Bethlehem Steel e a LTV”. Isso levou o setor siderúrgico a fazer investimentos pesados no final da década de 1990, permitindo que a relação trabalhador/hora/produção aumentasse consideravelmente. Porém, enquanto os Estados Unidos se “modernizavam”<sup>55</sup>, a ascensão de produtos siderúrgicos importados neste país colaborou pela continuidade da crise que tinha raízes ainda no início da década de 1990.

Analistas do *American Iron and Steel Institute* e do *Stand Up for Steel*, instituições ligadas ao setor, atribuíam à concorrência desleal (principalmente ligadas a práticas de subsídios) e à supervalorização do dólar em relação às moedas asiáticas, a situação da indústria norte-americana. Isso fez com que o número de remédios administrativos<sup>56</sup> utilizados pelo setor crescesse violentamente.

Diante da evolução desse cenário, a decisão do governo Bush de impor barreiras protecionistas ao setor siderúrgico, em março de 2002, não deve ser entendida como uma ação surpreendente e que tenha sido tomada num curto espaço de tempo, foi antes um reflexo dessa capacidade organizacional do setor siderúrgico. O setor desenvolveu em períodos anteriores a 2002 campanhas de mobilização favorável à *causa siderúrgica norte-americana*, criando vínculos e capacidade de mobilização em parcelas importantes da sociedade civil norte-americana, parcelas estas centrais para o jogo político-eleitoral do país. Em outras palavras, as campanhas criaram uma densa base social e política, que possibilitou posteriormente a adoção das medidas protecionistas no setor siderúrgico pelo governo norte-americano. Entre as principais formas de mobilização desenvolvidas pelo setor encontra-se o *Grass Roots Lobbying* (GRL).

A segunda metade da década de 1990 foi marcada por grandes crises econômicas mundiais. Uma das que mais se destacou para o setor siderúrgico mundial foi a Crise Asiática (1997). Esta crise fez com que o mercado asiático de

---

<sup>55</sup> Vale ressaltar que a modernização norte-americana ficou muito aquém da modernização em outros países.

<sup>56</sup> Remédios administrativos são válvulas de escape presentes na legislação norte-americana que permitem recompensar ou proteger setores deste país, que porventura sofram com práticas ilegais de comércio ou com aumentos importantes nos níveis de importação, que colocam em risco a sobrevivência de empresas norte-americanas.

produtos siderúrgicos fosse seriamente debilitado, resultando assim num excesso de oferta no mercado internacional, o que resultou na queda dos preços dos produtos siderúrgicos em termos mundiais. A desvalorização do preço dos produtos siderúrgicos prejudicou ainda mais a lucratividade das empresas norte-americanas, que já vinham enfrentando outras crises desde a década de 1960.

A indústria norte-americana, embora tenha feito algum investimento no setor, visando incrementar a produtividade – esta se encontrava atrasada se comparada com outros grandes produtores mundiais – não conseguiu se adequar a tempo à nova realidade produtiva internacional. Desta forma, em condições de livre-mercado puras, a tendência era de desmantelamento do setor siderúrgico norte-americano.

Ao mesmo tempo em que a Crise Asiática afeta o setor, o aumento de importações norte-americanas contribuiu para o agravamento da crise doméstica enfrentada pelo setor. Devido à queda da demanda por produtos siderúrgicos, proporcionados pela crise econômica na Ásia e a respectiva diminuição das exportações norte-americanas para aquele mercado, o excesso de produção mundial foi redirecionado para os países desenvolvidos, resultando no aumento da pressão sobre a produção norte-americana. Nessa época era mais barato importar produtos siderúrgicos do que consumir os produzidos domesticamente, o que resultava em mais um elemento a pressionar a produção doméstica dos Estados Unidos. Foi neste momento que a crise tomou proporções insustentáveis a partir da perspectiva do setor siderúrgico norte-americano. Nesse momento ficou claro em termos políticos e econômicos que era preciso fazer algo que garantisse a sobrevivência das empresas e dos 160 mil trabalhadores envolvidos no setor.

Os investimentos em modernização produtiva não se mostravam suficientes para recuperar o vigor do setor e colocá-lo no padrão internacional, garantindo sua competitividade mundial. Ao mesmo tempo, a modernização também apresentava um paradoxo para o setor: à medida que a tecnologia se infiltrava na cadeia produtiva siderúrgica nos Estados Unidos, o número de desempregados aumentava consideravelmente. Isso fez com que o número de “aposentados” aumentasse, invertendo a pirâmide trabalhador-contribuinte/aposentado-beneficiado. Dessa forma, a própria modernização, que surgiu como uma forma de tentativa de recuperação do setor, contribuiu para agravar a situação do setor siderúrgico norte-americano a partir da perspectiva de sua sustentabilidade sócio-econômica, ou seja,

da manutenção mais ampliada do setor, incluindo aposentadorias e outros direitos sociais.

A solução encontrada pelas principais associações ligadas direta ou indiretamente às indústrias siderúrgicas (a exemplo da AISI) bem como pelos sindicatos de metalúrgicos em geral (a exemplo da USWA) foi a inclusão do setor em algum dos remédios administrativos de comércio internacional disponíveis nos sistema político comercial norte-americano.

No entanto, a adesão a tal estratégia é demasiadamente complexa uma vez que envolve a economia norte-americana como um todo. A implementação de uma política protecionista aumentaria o preço dos produtos siderúrgicos, e conseqüentemente elevaria o preço de todos os produtos que necessitam desta matéria-prima. A população norte-americana arcaria com custos, quer adotasse medidas protecionistas, quer mantivesse a aplicação de dinheiro público para a manutenção do setor. Segundo estimativas do Cato Institute seria mais custoso para a economia norte-americana a adoção de medidas protecionistas do que o fechamento das indústrias siderúrgicas (Lindsay, 2000). A distância entre a produção siderúrgica e os outros produtos que necessitam desta matéria-prima foi um dos pontos centrais da estratégia de mobilização pública do setor siderúrgico norte-americano.

#### **4.2 Grass Roots Lobbying na siderurgia norte-americana (Fase A : Posicionamento Retórico)<sup>57</sup>**

No processo de tomada de decisão em política comercial externa, existe uma primeira fase caracterizada pelo posicionamento retórico (Fase A), quando os diversos grupos envolvidos na questão buscam construir uma agenda. Foram vários os esforços de todo o setor siderúrgico norte-americano para mobilizar a sociedade em geral com o objetivo de pressionar pela adoção de salvaguardas pelo governo norte-americano, em detrimento dos produtores estrangeiros, como o Brasil. Entre

---

<sup>57</sup> Este estudo está focado no processo de tomada de decisões, da mobilização dos atores privados à mobilização dos decisores governamentais, de forma que está limitado às fases A e B do processo de tomada de decisões, apresentadas no primeiro capítulo. As fases C e D estão ligadas à implementação das decisões e às conseqüências dessa implementação, fatos que ultrapassam os limites desse estudo.

estes esforços, além do *lobby* tradicional e das contribuições financeiras a partidos e políticos, o *Grass Roots Lobby* (GRL) também foi muito utilizado.

GRL é "*a political lobby movement organized by a network of citizens (...). Grassroot activists want change in the political institutions by non-violent action!*" (Fact-Archive, sem data). No caso em questão, faziam parte desses movimentos todos os envolvidos no setor, desde os administradores das empresas até os trabalhadores com menor qualificação. Em última instância pode-se dizer que todo o setor se uniu com a mesma finalidade: proteger seus empregos.

Entre as campanhas de GRL elaboradas pelo setor siderúrgico, a *Stand Up for Steel* foi a que mais se destacou. Milhares de trabalhadores se juntaram e utilizaram todos os meios que estavam ao seu alcance para pressionar o governo: telefonemas e cartas para parlamentares e para o presidente, passeatas, campanhas porta-à-porta, além de elaboração de artigos e entrevistas com o objetivo formar a opinião pública em benefício dos interesses do setor.

Acompanhando as principais técnicas de GRL empregadas atualmente, quando se faz uma campanha como aquela elaborada pelo setor siderúrgico norte-americano, estrategicamente é importante concentrar os esforços nas regiões diretamente envolvidas. Por este motivo, campanhas regionais são mais utilizadas pelas campanhas de GRL, sendo evitadas propagandas em âmbito nacional. Isso contextualiza um dos discursos de Andrew G. Sharkey, presidente da American Iron Steel Institute (Aisi), no qual diz que "*the strategy for the campaign is based on agreement that we are not going to win the battle of public opinion in the national newspapers (such as The Wall Street Journal, The New York Times and the Washington Post), but rather we can find a more receptive audience in states where steel has an important presence*" (American Iron and Steel Institute, 2002).

No caso das ações de GRL do setor siderúrgico, percebe-se que as negociações sobre a adoção ou não das salvaguardas apresentaram uma temporalidade relativamente extensa (teve seu início em 1998 e durou até a decisão do presidente Bush de impor tarifas em 2002). Durante todo este período houve três períodos eleitorais (1998, 2000 e 2002) que favoreceram a ascensão de uma forte bancada siderúrgica no Congresso, como será visto a seguir. Nos períodos não-

eleitorais a estratégia de GRL utilizada era a pressão sobre os políticos já eleitos para que cumprissem a agenda pelo qual haviam sido eleitos.

Dentre os movimentos protecionistas, o mais articulado foi o *Stand Up for Steel* (Sufs). Iniciado em 1998, o Sufs surgiu em Pittsburgh e em pouco tempo aumentou seu poder de ação. "Stand Up For Steel pledge drive kicked off in high gear with scores of volunteers manning tables in local malls and businesses, sporting events, craft shows and churches to prove the Ohio Valley was united in the fight to stop the illegal dumping of foreign steel" (Stand up for steel, sem data).

Várias passeatas foram organizadas no ano de 1998, sendo a maioria delas em regiões produtoras de aço. A passeata mais importante aconteceu no dia 20 de janeiro de 1999 em Washington D.C. e ficou conhecida como "*The Valley's Rally*". Essa era uma tentativa de mostrar para o presidente dos Estados Unidos, na época Bill Clinton, que a sociedade estava mobilizada e disposta a lutar pelo que já era considerada "uma indústria morta". Segundo o deputado Bob Ney, eleito pelo estado de Ohio, o presidente Clinton havia prometido ajudar a indústria siderúrgica em sua campanha eleitoral, porém as medidas adotadas pelo presidente foram "propostas patéticas" (Ney, 1999). O plano de Clinton consistia basicamente em aumento ao combate à sonegação de impostos que prejudicavam o setor e ajuda financeira aos trabalhadores que perdessem seus empregos.

The measure was blasted by United Steelworkers of America President George Becker as a 'pat on the head and a special pass to move us to the front of the unemployment line'. Independent Steelworkers Union President Mark Glyptis said the White House plan would attempt to turn the Ohio Valley into a hospice for what they obviously believe is a dying industry' (Ney, 1999).

Embora a questão não tenha sido recebida como prioridade pelo presidente Clinton, o vice-presidente Al Gore, nesta época lutando pela indicação para concorrer pela presidência pelo partido Democrata, tinha motivos para dar atenção aos trabalhadores do setor siderúrgico uma vez que poderiam ser importantes para a sua indicação.

Por outro lado, a campanha eleitoral de Bush, como já apontado, atentou mais concentradamente para as regiões siderúrgicas, uma vez que seriam importantes para a sua vitória. Bush prometeu não se esquecer do setor caso fosse

eleito. Antes das eleições à presidência, juntamente com Bush, Dick Cheney discursou para metalúrgicos de West Virginia afirmando veementemente que as coisas seriam diferentes caso fossem eleitos (The Economist 2002c). Os trabalhadores do setor, mobilizados pela posição adotada pelo candidato Bush, direcionaram seus votos para ele, fazendo com que ganhasse em Ohio, um estado que historicamente possui inclinações democratas.

Uma outra característica importante da Susf é seu caráter apartidário. Quer isso dizer que este GRL não estava preocupado com a lógica partidária *per se* e se alinhava com aqueles que seriam úteis para a causa siderúrgica, quer fosse Democrata ou Republicano. "You will come to Washington.... and when you do you'll have the support of Democrats and Republicans alike" (Stand up for steel, sem data).

Várias campanhas foram organizadas ainda dentro desta lógica de ação. Uma delas, conhecida como *Massive Letter Writing Campaign*, foi organizada pela Sufs e buscava atingir todos os políticos que estavam ao seu alcance. David Gossett, diretor de comunicação da *Independent Steelworkers Union* disse que "we really need to get as many letters sent to all of the Senators as we can. We have learned it really makes a difference (...). This is all about old-fashioned grassroots politics (...). The most important thing now is to send letters to the Senators. We need as many people to get involved for a big lobbying campaign" (Stand up for steel, 1999 i). Esta campanha enviou cerca de 250.000 cartas para o presidente Bush e ao secretário de comércio Robert Zoellick (Uswa 2002).

Outras campanhas do mesmo gênero foram realizadas. Uma delas ficou conhecida como *Telephone Lobby Effort* e apresentou efeitos positivos, segundo David Gossett. "This is real grassroots politics at its best. We need to show the strength of the Ohio Valley and get this bill passed by a large majority in order to send a message to the Clinton Administration as well as the Senate. The more people calling the better our campaign looks" (Stand up for steel, 1999 g).

De acordo com o deputado Alan B. Mollohan (Democrata, West Virginia), "there is absolutely no doubt that the Stand Up for Steel campaign was a positive influence on the President's decision. It is the most impressive grass-roots campaign

I have witnessed, and the people of the Ohio Valley should be proud of their success in focusing national attention on the import crisis” (Mollohan, 2002).

#### *4.2.1 Aisi – Acompanhamento Depois da Decisão.*

O *American Iron and Steel Institute* (Aisi), também foi muito importante na estruturação da opinião pública, especialmente após a decisão favorável do presidente Bush em prol da adoção de salvaguardas. Este instituto se equipou com vários programas com o objetivo de divulgar a causa siderúrgica norte-americana e manter as tarifas sobre os produtos estrangeiros.

O principal programa desenvolvido pela Aisi foi o *Network Program*. Este programa treinava todos os envolvidos na questão siderúrgica a se portarem de maneira convincente para envolver mais pessoas pró-manutenção das salvaguardas. Pensilvânia, Ohio e West Virginia eram os principais alvos do programa visto que são os maiores estados produtores.

A Aisi era responsável pela elaboração de entrevistas, pelo treinamento dos locutores e por toda a divulgação na mídia em geral (*American Iron and Steel Institute*, 2002). A Aisi também elaborava palestras, além da distribuição e elaboração de artigos para publicação em jornais. Ao mesmo tempo, se encarregava de enfatizar os interesses do setor junto à Casa Branca, aumentando assim os níveis de pressão no poder Executivo. Este programa promovia empresários e políticos na mídia, contribuindo assim para colocar o assunto em pauta. “An important element of the grass roots campaign is the Steel Spokesmen Program. Led by The Steel Alliance President Bill Heenan, a trained corps of articulate Steel Spokesmen is being identified and charged to handle media interviews and possible speaking engagements” (*American Iron and Steel Institute*, 2002).

A premissa central do programa é a idéia de que tais mensagens acabariam chegando no alto comando do Executivo. De acordo com a própria Aisi, “equally important to the success of the program is that, once AISI generates coverage, it is conveying those favorable results to a select group of federal officials in the White House, Department of Commerce, Treasury, and Customs, and the U.S. Trade Representative's office” (*American Iron and Steel Institute*, 2002).

## Os seis objetivos da Aisi

- 1) Secure extensive print and broadcast media coverage in steel states;
- 2) Saturate the airwaves with the steel industry's message through a focused radio interview placement program;
- 3) Identify steel spokesmen from AISI companies, media train them so they can effectively convey the industry's message, and then utilize them for media interviews and local speaking engagements;
- 4) Generate a series of press releases about the positive impact of the tariff remedy with a state or local angle so that editors in the steel states are compelled to publish them;
- 5) Seek to place op ed articles, some of which will be bylined by steel executives, some by members of Congress, and others by sympathetic third parties;
- 6) Communicate the results back to federal officials.

Extraído de [www.steel.org/news/newsletters/2002\\_09/grassroots.htm](http://www.steel.org/news/newsletters/2002_09/grassroots.htm). Acesso em 02/08/2005.

### 4.3 Histórico da mobilização do Setor (Fase B : Tomada de Posição)

#### 4.3.1 1997

Uma vez construída uma agenda pública capaz de mobilizar os diversos atores da sociedade civil, inicia-se uma nova fase (Fase B), na qual há uma movimentações no sentido de tomada de posição por parte dos tomadores de decisão, especialmente aqueles de nível governamental.

O setor siderúrgico apresenta uma forte tendência à organização. Em 1997, por exemplo, o setor já participava de campanhas contra o *Fast Track* no Nafta. Um dos jornais da época afirmou que "as scores of area steelworkers shouted approval, George Knecht, director of Sub-District 2 of District 7 of the USWA, announced the kickoff of an AFL-CIO campaign to derail Clinton's effort to get fast-track authority to extend NAFTA" (Pappademos 1997).

De igual importância foram as técnicas empregadas pelos organizadores dessa campanha. "The campaign starts today and is national in scope, featuring a postcard campaign and TV and radio spots. In this area, freshman Republican Congressman John Shimkus is targeted. Nationally, some 16 members of Congress are targeted, as well as the entire Congressional delegation of California". Em outro trecho, afirma-se ainda que "Carolyn James, a worker in the plant, told this reporter that angry workers in the plant have started a letter-writing campaign to fight back against NAFTA" (Pappademos 1997).

O motivo para tal paralisação era que: "Knecht blasted NAFTA's record of causing the loss of 420,000 U.S. jobs, with workers who managed to find work after losing their jobs taking an average pay cut of \$4400" (Pappademos 1997). Em outra oportunidade, Pappademos afirma que "she [Margaret Blackshere, Illinois AFL-CIO secretary-treasurer] charged that NAFTA has fulfilled none of the promises that were made when it was fast-tracked through in 1993; U.S. jobs have been lost, not gained, and environmental conditions along the border with Mexico have worsened" (Pappademos 1997). Como será analisado, os mesmos argumentos foram usados nos anos seguintes para a implementação de medidas protecionistas.

Em novembro de 1997 as tensões no setor permaneceram. Liderados pela Uswa, metalúrgicos da Oregon Steel (que já se encontravam em greve por cerca de 2 meses), organizaram uma passeata em São Francisco contra as políticas salariais da empresa. Um dos jornais da época justificou a greve afirmando que a empresa se recusava "to produce any offer to bring local wages, pensions and limits on forced overtime up to standards prevailing in the rest of the basic steel industry" (Kaye 1997). É interessante notar a capacidade de mobilização da Uswa ainda em 1997. Nessa mesma passeata, Roger Bitts, um trabalhador comum da CFI, em entrevista a um jornal local afirmou que "the company is trying to break our union - but one way or another, we're going to beat them, however long it takes". No mesmo sentido, Walter Johnson, tesoureiro da San Francisco Labor Council, afirmou que, "this is not a [local] problem. This is a problem for all of us who work for a living, wherever we are" (Kaye 1997).

Dessa forma, é possível perceber que o setor sempre gozou de certa organicidade, sendo capaz de fazer pressão tanto sobre as empresas quanto sobre o governo norte-americano.

Segundo Milner,

A policy maker, facing recession at home close to election time, may choose trade or industrial policy, then, to boost employment in the short run. Thus the home benefits of protection and subsidization may be powerful especially in a open economy. Indeed the more open the economy is to trade, the more powerful these effects could be (Milner 19997, 55).

Foi nesse momento que se tornou evidente que o setor possuía uma importância eleitoral muito forte nas eleições que se aproximavam (1998, Congresso

– 2000, Presidência) Entretanto, embora a capacidade de mobilização fosse grande neste período, ainda não havia um *Hot Button* capaz de unir forças díspares do setor. Em outras palavras, não havia ainda, ou pelo menos não aparentava haver, uma causa única capaz de unir os sindicatos e os executivos do setor.

Concorrendo para o adensificação da crise, em 15 de novembro de 1997 ocorreram novos problemas trabalhistas na LTV Steel. Centenas de trabalhadores, liderados por Andrew Lefty Palm, diretor do distrito da Pensilvânia da Uswa, gritavam para a direção da empresa: "thieves and bandits" (Winebrenner 1997). A passeata começou após o anúncio da LTV Steel no qual a companhia oficializou a sua intenção de fechar sua filial em Pittsburgh, o que causaria o fim de cerca de 1.000 empregos e aproximadamente 75 milhões de dólares a menos na economia da comunidade de Hazelwood (Winebrenner 1997). Em suma, a crise do setor já era muito bem conhecida por todos, tanto pelos sindicatos quanto pelos executivos, mas estes não haviam encontrado ainda um alvo comum a ser combatido.

Centenas de outros movimentos foram criados nesta mesma época. No dia 16 de novembro de 1997, trabalhadores da *Colorado Fuel and Iron* organizaram mais uma passeata contra a Oregon Steel. Nesta passeata, o presidente da AFL-CIO John Sweeney prometeu "to bring the entire labor movement into the fight" (DeMaio 1997). Nessa passeata os trabalhadores, organizados pela Uswa, reivindicavam melhores condições de trabalho. Leo Gerard, na época tesoureiro do sindicato, afirmava que "we [USWA] have \$200 million in the strike fund, and if it takes every cent, we will be here one day longer than Oregon Steel (...). This strike is not just about workers at CF&I. This is about a corporate agenda that walks over working men and women and rewards' coupon clippers" (DeMaio 1997).

Em dezembro de 1997 a situação se agravou em Ohio. Liderados pela Uswa, trabalhadores da *Magnetic Specialties, Inc.* se uniram contra o que chamavam de práticas anti-trabalhistas.

We are but a small group of poor working people," wrote Kathryn Ward [um acadêmico norte-americano], "but, thanks to you, our pride and self-esteem grows a little each day and hope is alive for a better tomorrow ... We would like to thank our brothers and sisters in the local unions all over this country for their donations ... We are proud to stand with them in this fight until every American worker is treated with respect and earns a living wage (Nagin 1997).

#### 4.3.2 1998

No início de 1998 os trabalhadores da LTV obtiveram uma vitória expressiva, demonstrando a força do setor. No final de 1997 a LTV havia anunciado o fechamento de uma fábrica devido aos altos custos de adequação aos padrões de qualidade de ar (de 400 milhões a 500 milhões de dólares). Contudo, os trabalhadores afirmavam que este orçamento estava acima dos valores reais. A discussão alcançou a Uswa. "The union and our 750 members at Hazelwood applaud this major victory" (Edwards 1998), declarou Leo Gerard. Existem estimativas que esta vitória salvou cerca de 1.000 empregos do setor siderúrgico (Edwards 1998).

Ainda em janeiro de 1998 os metalúrgicos deram mais um exemplo de força. O analista Charles Bradford disse que a solidariedade no sindicato dos trabalhadores siderúrgicos influenciou a barganha entre a indústria Allegheny Ludlum e o sindicato. "The union has taken a very belligerent stand in other cases" (People's Weekly World 1998), afirmou Bradford. Tentando evitar novas ações deste tipo, a empresa, uma das maiores produtoras de aço inoxidável (*stainless steel*) dos Estados Unidos, concordou com um acordo que definiu a aproximação entre o sindicato e a empresa. Destaca-se que em 1994, "Allegheny Ludlum forced union members onto the picket lines for 70 days in the dead of winter. Other union members from several surrounding counties poured into Brackinridge to walk the lines and deliver food and money" (People's Weekly World 1998).

No entanto, em abril de 1998 a tensão aumentou ainda mais. Trabalhadores sindicalizados do setor siderúrgico ocuparam o escritório da Resi (Republic Engineered Steel, Inc.) em Massillon, Ohio. O incidente ocorreu devido à construção de uma nova mina conhecida como "Millenium Mill". A companhia, parte da LTV, havia mostrado seu interesse em construir a nova mina em outro lugar, desagradando os trabalhadores da companhia. É importante dizer que os trabalhadores desta companhia detinham cerca de 51% das ações da empresa, porém, não controlavam a empresa. Devido ao enorme peso acionário, os trabalhadores reivindicavam uma maior participação nas decisões da empresa. Em entrevista, Mary Shullenberger, uma das secretárias locais da Uswa, afirmou que era "the only person available to answer the phone because all the local's elected officers, including the local's president, Harry Schaefer, are sitting in at RESI corporate offices or are in jail"(Bostick e Edwards 1998). Este ocorrido serviu para

unir ainda mais os trabalhadores deste setor, tornando as ações deste grupo cada vez mais integradas. A própria Mary Shullenberger declarou em entrevista feita na hora do evento: "think about all our families. It's criminal what they have done. But we've got and we are getting our unity! [...] People are coming from everywhere. The families here can't take another lay-off or plant closing. They call it downsizing but it is poverty for workers and all our families" (Bostick e Edwards 1998).

No final de abril de 1998 uma nova crise no setor chamou a atenção da imprensa. Neste mês já havia completado sete meses a disputa entre os trabalhadores da Oregon Steel Mills, Inc., sempre liderados pela Uswa, e os dirigentes da empresa. Em maio deste mesmo ano os trabalhadores resolveram participar de uma reunião na qual os acionistas discutiriam as novas diretrizes da companhia. Pat Ashton, com 23 anos de companhia, afirmou que "I just want to get the word across to the shareholders that we will continue to fight for our jobs". Se referindo a uma ameaça de demissão em massa, Ashton afirma que "we made Oregon Steel profitable, and for them to bring in replacement workers now is unjust" (DeMaio 1998). Os trabalhadores, como sempre, estavam determinados. Leroy Garner, com 39 anos de companhia, se referindo à caravana, prometeu que "we will be here until hell freezes over if that is what it takes" (DeMaio 1998).

Além de organizados, os trabalhadores se mostravam cada vez mais unidos em uma causa comum, tornando o sindicato mais forte. Aqueles que de alguma forma eram contrários às diretrizes do sindicato eram rapidamente identificados como os "*bad guys*", conspiradores que desejavam destruir o ponto seguro dos trabalhadores do setor, ou seja, o sindicato. Um exemplo disso foi o papel desempenhado pelo Banco Wells Fargo em São Francisco. Este banco liderava um consórcio de outros bancos que, segundo a DeMaio, mantinha relações estreitas com a Oregon Steel por meio de empréstimos de cerca de \$125 milhões de dólares, confrontando assim as pressões contrárias a este grupo lideradas pelo sindicato em Pueblo. Joel Buchanan, um mecânico com 28 anos da CF&I em Pueblo, se referindo ao papel da Wells Fargo na disputa entre a Oregon Steel e o sindicato, afirmou que "they are part of the team that is trying to bust our union. I think there is a conspiracy going on to break the union" (DeMaio 1998).

Em agosto de 1997, foi criado um conselho, chamado *The National Labor Relations Board*, para mediar a disputa entre os diretores da Oregon Steel e os

trabalhadores sindicalizados, liderados pela Uswa. Em fevereiro de 1998 a Oregon Steel (parte integrante da Rocky Mountain Steel Mills) foi acusada de 111 práticas trabalhistas ilegais (a maioria ligada a questões ambientais), além de uma acusação de ameaça de punição de trabalhadores sindicalizados e ameaça de fechar uma das fábricas caso houvesse greve. A companhia deixou bem claro aos trabalhadores que, caso houvesse greve, os envolvidos "would never again work at CF&I or in any other steel mill" (DeMaio 1998b). Contudo, em outubro de 1997, 1.140 membros da Uswa iniciaram uma greve, enfrentando as ameaças feitas pela direção da companhia. No dia 8 de julho de 1998 o conselho concluiu que existia "enough evidence (...) of labor violations by RMS to warrant a federal hearing" (DeMaio 1998b). Ernie Hernandez, líder regional da Uswa, afirmou a respeito da conclusão do conselho: "we are winning this fight. There is no way that the company will prevail" (DeMaio 1998b). Esta greve apresentou um alto custo financeiro para a Oregon Steel. Segundo DeMaio, as produções de maio e julho foram de 62.000 e 36.000 toneladas respectivamente, uma queda de 83.333 toneladas por mês se comparado com a produção média anterior à greve.

De julho de 1998 em diante ocorreram mudanças importantes na percepção da base da pirâmide do setor siderúrgico. Além de intensos esforços para centralizar toda a potencialidade desse grupo, houve um contato, embora ainda relativamente superficial, entre o cenário internacional e o ambiente doméstico norte-americano. Dessa forma a Uswa e todos os seus associados passaram a relacionar a crise interna do setor siderúrgico norte-americano com alguns fenômenos internacionais. Destaca-se que essa idéia acabou se apresentando como a tônica de toda a implementação das medidas protecionistas em 2002.

No dia 13 de julho a Uswa anunciou que enviaria, junto com a Made in USA Foundation, uma petição ao Congresso. Esta se mostrava contrária ao acordo do Nafta, ratificado pelos Estados Unidos, Canadá e México, questionando a constitucionalidade do acordo. "We believe that NAFTA is a treaty that should have been subject to a two-thirds ratification vote by the U.S. Senate as called for in the Constitution" afirmou George Becker, presidente da Uswa daquele ano (Gaboury 1998). Segundo Becker, os empregos de cerca de 7.400 membros da Uswa foram perdidos, e o motivo para isso estava diretamente ligado ao acordo do Nafta. Se referindo a possíveis privilégios dos trabalhadores canadenses e mexicanos, Becker

afirmou ainda que “we will not stand for a race to the bottom of the economic ladder, where corporations compete for the cheapest labor and the lowest environmental and safety standards” (Baboury 1998).

Em agosto de 1998, no meio de uma crise intensa entre o sindicato e algumas companhias, a Uswa divulgou um importante documento denominado “*Wage Policy Statement*”. O documento se focava basicamente em política salarial. Segundo Kaczocha, “t here are other sections of the policy statement that are in keeping with the union's fight for safety and other issues, like contracting out. However, the involvement of the entire union in a new and fighting bargaining approach signals to the ruling class that there is no doubt that they are dealing with a renewed and militant Steelworkers union” (Kaczocha 1998). Abaixo seguem trechos do documento, reproduzidos por Kaczocha no jornal *People’s Weekly World*:

“Our country's wealth is not being shared with the women and men who toil to create it (...). Since 1980, workers' wages, adjusted for inflation, have fallen by 8 percent. Over the same period corporate profits, adjusted for inflation, have risen by 118 percent and pay for corporate CEO's, measured on the same basis, has increased by 536 percent (...). It now takes an average worker nearly 30 years to earn what a CEO makes in just one month” (Kaczocha 1998).

#### **4.3.2.1 29ª Convenção da Uswa**

Em agosto de 1998 os diretores da Uswa começaram a afunilar ainda mais as pressões exercidas, buscando potencializar as ações do sindicato. O início das ações foi dado na 29ª Convenção Constitucional da Uswa (entre 10 e 13 de agosto). No final da convenção o sindicato decidiu que levantaria cerca de 40 milhões de dólares para financiar uma campanha que buscava reverter a situação do sindicato. Segundo Edwards, o sindicato estava preocupado com o declínio no número de seus membros, a “decline from 90 percent to 50 percent in the last 40 years” (Edwards 1998 b). Intensos debates surgiram nesta convenção. Leo Gerard, integrante da International Executive Board Organizing Task Force, era um dos que defendiam um tipo de liderança mais pró-ativa no sindicato, além de ser um dos analistas responsáveis para solucionar o problema da queda de membros no sindicato. Segundo Edwards, o motivo para este fenômeno, para os participantes da convenção, estava diretamente relacionado com “plant closings and the global economy as the reason for the decline in union representation. Gerard warned that the decline in union density threatens the union's ability to negotiate and enforce decent contracts” (Edwards 1998 b).

Em outra oportunidade, Gerard afirmou que “this is not about money. When you lose membership, you in fact lose your ability to represent the membership. As you lose union density, you start to lose your economic power in collective bargaining” (Edwards 1998 b). O então presidente da Uswa, George Becker, afirmou na convenção que “money alone is not the solution - that the guts of any plan to build and strengthen the union is membership mobilization and education” (Edwards 1998 b). Esta afirmação demonstra a real preocupação com a formação do pensamento do trabalhador siderúrgico. Desta forma, era necessário um *Hot Botton* mais evidente no qual a Uswa pudesse concentrar seus esforços. Esta idéia fica nítida em um trecho do discurso de Becker, reproduzido abaixo:

There are literally millions of workers who want unions in the US and Canada, (...). We blame antiunion terror from the employers when we lose organizing drives. We blame rotten labor law and all the rest for our failure to organize more workers. And it's true. But in the end laws don't organize. People organize. It takes money and it takes commitment. We need to commit the resources and we need to enlist our members to help in this effort. We need to enlist you! (Edwards 1998 b).

Em setembro de 1998 a Uswa voltou a questionar os benefícios proporcionados pela ratificação do Nafta pelos Estados Unidos. Antes disso, neste mesmo mês, o então presidente dos Estados Unidos Bill Clinton tentou vetar a petição enviada pela Uswa para o Congresso, questionando a constitucionalidade do acordo. Não demorou muito para que Becker disparasse suas críticas ao posicionamento do governo norte-americano:

it appears our government's position is that no one can sue for redress, no matter how many U.S. Jobs have been lost to Mexico or Canada since NAFTA's adoption in 1993, and no matter how many workers have been forced to accept lower wages or benefits under threat of a plant moving across the border (Gaboury 1998 b).

Embora sem sucesso, esta movimentação da Uswa em direção ao Nafta demonstra uma importante ampliação de visão, na qual variáveis exógenas ao setor passaram a ser relacionadas diretamente com os problemas endógenos. Esta tendência se repetirá em novembro de 1998.

O mês de outubro de 1998 foi particularmente tenso. Os conflitos entre empregadores e empregados na Oregon Steel continuaram. A manchete do jornal People's Weekly World do dia 10 de outubro de 1998 resume a situação naquela região: “Oregon Steel strikers: 'We will not go away'”. No dia 03 de outubro a greve

completou um ano e uma passeata com 1.100 membros da Uswa foi realizada em “comemoração”. John Sweeney, presidente da American Federation Of Labor, em discurso afirmou que “despite the scabs inside the plant and the goons outside the plant, we are winning the war against Oregon Steel” (DeMaio 1998 c). Neste mesmo mês, trabalhadores da Kaiser Aluminum, em Ohio e Louisiana, também entraram em greve contra a empresa, alegando não haver condições mínimas de trabalho (Brodine 1998).

Em novembro de 1998, Kaye faz uma primeira menção que relaciona diretamente a esfera internacional e a nacional. Segundo o autor, “the steel companies are raising the question of imports of steel as a threat to the U.S. steel industry and steelworkers jobs” (Kaye 1998). Este foi o argumento principal durante toda a campanha conhecida como *Stand Up For Steel*. No entanto, Kaye não concordava com tal análise, afirmando que “the problems of the industry are much more complicated and basic than [question of imports]” (Kaye 1998).

#### 4.3.3 1999 – *Stand Up For Steel*

A grande dificuldade do setor siderúrgico era a de potencializar as pressões do setor em uma causa em comum. O cenário interno era dinamizado por uma série de forças internas não-organizadas, o que de certa forma enfraquecia as pressões do setor. A campanha conhecida como *Stand Up For Steel* foi uma tentativa bem sucedida da Uswa e da Independent Steelworkers Union (ISU), entre outros membros, de sanar este problema, criando um inimigo em comum: as práticas ilegais de comércio internacional.

Embora a *Stand Up for Steel* tenha sido criada em 1998, lutas internas ainda recebiam destaque na mídia neste período. Entretanto, em 1999 a Sufs ganha força, aumentando a relação entre os cenários externo e interno, tornando-se assim o sujeito principal rumo a adoção de medidas protecionistas pelo governo norte-americano. Por este motivo, embora a militância interna não tenha saído completamente de cena, será indicado o caminho de causas exógenas potencializadas pela Sufs.

É importante destacar que existe uma diferença importante entre os dois cenários: enquanto o cenário interno perdia potencialidade uma vez que as companhias e os trabalhadores brigavam entre si, o cenário externo juntava estas

duas forças, proporcionando uma capacidade relativamente alta de exercer pressão. Como exemplo deste fenômeno pode ser citada a reunião realizada no dia 15 de fevereiro de 1999. A bancada do aço no Congresso norte-americano, por meio dos senadores Arlen Specter (R-PA) e John D. Rockefeller (D-WV), convidou para se manifestarem Mark Glyptis, presidente da ISU, Andrew (Lefty) Palm, Diretor da Uswa na Pennsylvania, James F. Will, presidente na Armco, Inc., Paul Bucha, presidente da assembléia da Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation, e Paul Wilhelm, presidente da of U.S. Steel Corporation (Stand Uo For Steel 1999). É possível afirmar que tanto os trabalhadores, por meio dos sindicatos, quanto os empresários, foram representados nesta reunião, tornando nítida a união de interesses de ambos contra o aumento de importações, embora no âmbito interno as coisas fossem diferentes.

Desde 1998 os esforços da Sufs estavam direcionados para o recém-eleito presidente Bill Clinton. Segundo a Uswa e a ISU, o aumento constante de importações era um reflexo de práticas ilegais de comércio, como subsídios e dumping. Isso fazia com que os produtos importados chegassem ao mercado norte-americano com os preços inferiores ao seu valor real, proporcionando assim uma crise sem precedentes na siderurgia norte-americana. O Conselheiro Geral da ISU, Robert J. D'Anniballe, afirmou, por exemplo, que "the Independent Steelworkers Union represents approximately 4,000 union members at Weirton Steel and we have obviously felt the severe impact of the illegal imports" (Stand Up for Steel 1999 b). No entanto, ainda segundo a Uswa e a ISU, o presidente Clinton, e seu vice, Al Gore, não demonstraram apreço à causa siderúrgica, ignorando quase que totalmente esta questão. Em 1999 a Sufs aumentou ainda mais a pressão exercida no Executivo, variando na dinâmica e nos métodos.

Embora o argumento mencionado acima fosse convincente, não corresponde totalmente à realidade. O presidente Clinton não se mostrou apático ao problema siderúrgico. Comprometido com os princípios de livre-comércio, Clinton não optou por tarifas. Outros remédios administrativos foram oferecidos no que ficou conhecido como o *Clinton Plan*. De acordo com o deputado Bob Ney, "the Clinton plan consisted of a commitment to fight for tax breaks for steel companies that are losing money, and a promise to appoint a high-level bureaucrat to make sure steelworkers who lose their jobs will receive trade-related financial assistance" (Ney 1999).

O Plano Clinton era condizente com as regras de comércio internacional, no entanto tanto a Sufs quanto a Uswa não percebiam no Plano uma resposta adequada. O Plano Clinton era visto como uma espécie de "extrema-unção" para uma indústria que já perdia a passos largos a suas forças vitais. George Becker afirmou que o plano era um "pat on the head and a special pass to move us to the front of the unemployment line".

O deputado Bob Ney foi uma das figuras centrais da Sufs. Em um de seus artigos, Ney afirma que "for many months, our steelworkers, their families and their communities have been damaged by the refusal of President Clinton and Vice President Al Gore to enforce our trade laws or stand up for American workers. Our steelworkers are not losing their jobs because of free trade. They are losing them because of illegal trade" (Ney 1999). É possível identificar nesta afirmação que o *Hot Botton* fora encontrado, visto que surgia uma causa que era capaz de "explicar" a crise em todo o setor siderúrgico norte-americano. Bob Ney continua, afirmando que "steelworkers are not losing their jobs because of better competition. They are losing them because foreign companies are illegally dumping their steel into our market. Why do we even pass trade agreements with other countries, if the president isn't going to enforce the laws?" (Ney 1999).

Enquanto isso a crise continuava em Ohio. A mídia começou a destacar cada vez mais a crise no setor visando aumentar o número de adeptos defensores da siderurgia norte-americana. Jeff Evans, por exemplo, filho de um dos empregados da Weirton Steel, definiu sua surpresa ao afirmar que "I was pleasantly surprised by the spontaneous shows of support by so many in awaiting in traffic and on the side walk. Thousands, if not millions more saw the editorial by Representative Ney in today's WASHINGTON POST as well as the full page ads placed in other editions calling attention to the problem. Hopefully those who read these stories and who saw us today will join with us in calling for our government to STAND UP FOR STEEL" (Evans 1999).

O mês de fevereiro de 1999 foi particularmente importante. Talvez o evento que mais se destacou tenha sido a já mencionada reunião organizada pela bancada do aço e realizada no Congresso. Diversos líderes sindicais e empresarias estiveram presentes nesta reunião. O então presidente da ISU, Mark Glyptis, afirmou que "I welcome the opportunity to testify before the Senate Steel Caucus because we are

now directing our efforts to the Congress in order to find a solution to the steel import crisis. [...] It is apparent we will need congressional action because the Clinton Administration continues to refuse to stop the steel dumping by Russia, Japan and Brazil" (Stand Up for Steel 1999).

Ainda em fevereiro uma nova audiência foi organizada pelo subcomitê de Comércio do Comitê *Ways and Means* do Congresso norte-americano. Dezoito "testemunhas" ligadas a atividades sindicais e empresariais foram convidadas para discursar sobre os efeitos das práticas ilegais de comércio na produção siderúrgica internacional e seus efeitos no mercado norte-americano. O objetivo destas reuniões era de elaborar propostas para lidar com a situação.

O deputado Phillip M. Crane (R-Illinois), um dos organizadores desta audiência e membro do subcomitê, afirmou que "I believe the United State should strongly enforce its existing trade laws, which are designed to deal with such competition [...] I intend to examine whether the proposed legislation is consistent with our World Trade Organization obligations and whether it runs the risk of sending messages to our trading partners that erecting trade barriers is an appropriate response in these circumstances". Embora as propostas tivessem certo respaldo por parte daqueles envolvidos no setor, o presidente Clinton não se mostrava muito entusiasmado com as propostas. Nesta mesma reunião, Glyptis afirmou que "obviously the Clinton Administration has written off the steel industry and we hope the Congress will take the lead on this issue" (Stand Up for Steel 1999 b).

A fim de amenizar de alguma forma a crise no setor siderúrgico norte-americano, o presidente Clinton, por meio do secretário de Comércio William Daley, se aproximou do governo russo na tentativa de elaborar um acordo que impedisse a entrada de produtos siderúrgicos daquele país e que fossem frutos de práticas ilegais de comércio. Mesmo com essa aproximação a imagem do presidente Clinton não melhorava perante o setor siderúrgico. Glyptis afirmou que "William Daley and the Commerce Department insults our intelligence by claiming this suspension agreement stops Russian steel dumping. In fact, it allows Russian steelmakers to continue dumping hot rolled steel into the United States below their costs and United States industry prices [...] When will the Clinton Administration wake up to the fact the American steel industry is in big trouble? If we don't get fair representation from

our federal government, we can't survive" (Stand Up for Steel 1999 c). Em outra oportunidade, no dia 25 de fevereiro de 1999, Glyptis afirmou que "we know the President who was so worried about his job has no interest in our jobs" (Stand Up for Steel 1999 d).

Março de 1999 foi um mês no qual houve passos significativos rumo a uma proposta concreta ao Congresso. Liderados pelos deputados Ralph Regula (R – Ohio), Pete Visclosky (D – Illinois) e Bob Ney (R – Ohio), as propostas eram apoiadas pelos integrantes da Uswa e ISU. As propostas caminhavam bem devido aos esforços de GRL. Segundo Glyptis, "the local rallies in Weirton and Steubenville along with the massive bus trip to Washington, D.C. on January 20th really made a difference. And our letter writing campaign with the lobbying work last month helped create and maintain the pressure in Washington, D.C." (Stand Up for Steel 1999 d).

Outra figura importante que começou a ganhar destaque neste período foi o deputado Jim Trafficant (D – Ohio). Gosset afirmou que "we think the Trafficant bill, which totally banned steel imports for three months, had a major effect on the House Members who finally supported the Visclosky-Ney bill" (Stand Up for Steel 1999 d).

Outra importante técnica pela Sufs a partir de março foi venda de fitas de vídeo com imagens de passeatas realizadas pela campanha. Gregg Warren, diretor de comunicação da Sufs, afirmou que "the Company and Union have received a tremendous amount of requests for the video. Our Corporate Communications Department produced the video which features the U.S. Capitol rally, highlights the march through the city, and shows scenes at the White House demonstration" (Stand Up for Steel 1999 f).

Nesse momento, também ganha destaque a técnica utilizada para pressionar diretamente os parlamentares, conhecida como Telephone Lobby Effort. De acordo com Dave Gossett, diretor de comunicação da ISU, "we (...) welcome businesses or civic groups as well as any organization which would like to make telephone calls. The important thing is to show massive support for this legislation from the Ohio Valley" (Stand Up for Steel 1999 g).

O dia 17 de março de 1999 foi um dia de vitória da Sufs. O Congresso passou a Lei 975, que aprovava reparações às indústrias siderúrgicas norte-americanas. Os membros da Sufs viram na votação algo sem precedente na história. Entretanto, a luta continuava uma vez que a lei necessitava do aval do Senado para ser promulgada. Glyptis afirmou que "we have seen our strength in the House. We hope to see similar strength in the Senate, and we hope that the Senate will also "Stand Up For Steel" and "Stand Up For American workers" (...). Today was a national victory, but we cannot let our guard down. We still have nearly 800 steelworkers laid off at Weirton Steel because of illegal imports, and we must continue this fight and return our Union brothers and sisters back to work" (Stand Up for Steel 1999 h).

As atenções dos sindicatos estavam agora voltadas para o Senado. Novas campanhas de GRL foram elaboradas para pressionar o Senado. Um exemplo foi o que ficou conhecido como Massive Letter Writing Campaign. Gosset afirmou que "the most important thing now is to send letters to the Senators. We need as many people to get involved for a big lobbying campaign. We have won a victory in the House of Representatives, but we face a tough fight in the Senate" (Stand Up for Steel 1999 i). Além desta campanha, várias outras foram elaboradas, conforme indica o trecho abaixo:

Stand Up for Steel" tee-shirts with a letter introducing the campaign today were mailed to each senator. Later this week, a 12-minute video and postcards will be mailed to the senators. The video explains the facts behind the crisis, counters misinformation created by individuals and companies profiting from illegal imports and includes a section on the importance of steel for national defense. The national defense portion features Wheeling-Pittsburgh Steel Corp. Chairman Paul W. Bucha, whose actions in the Vietnam War earned him the Congressional Medal of Honor (Stand Up for Steel 1999 j).

Este era apenas o começo de um grande esforço de GRL. Gregg Warren afirmou que estas medidas "are just the beginning of lobbying to occur throughout April. Later this month, the senators will be telephoned and visited in addition to being sent letters from retirees, school children, local mayors, the companies and the unions" (Stand Up for Steel 1999 j). Com elas buscava-se o número suficiente de senadores para aprovar a lei no senado e rebater o veto do presidente Clinton, algo que já parecia ser totalmente esperado.

Dia 06 de junho de 1999 também foi uma data importante para o setor. Neste dia foi anunciado o "casamento" formal entre uma coalizão de sindicatos e

uma coalizão de empresas siderúrgicas, com o objetivo de conseguir junto ao governo norte-americano a concessão de remédios administrativos para o setor. Além da ISU e da Uswa, se uniram a este GRL a Weirton Steel Corporation, Bethlehem Steel Corp, Gulf States Steel, Ispat Inland Inc., LTV Steel Company Inc., National Steel Corp., Steel Dynamics, Inc., e U.S. Steel Group (Stand Up for Steel 1999 k). Este acordo representa a consumação do *hot botton*, capaz de unir um setor difuso em torno de uma causa comum.

No dia 03 de junho de 1999 o senador Jay Rockefeller (D-West Virginia) afirmou em artigo que as importações de produtos siderúrgicos estavam ganhando proporções insustentáveis, e, como consequência disso, várias empresas norte-americanas estavam passando por dificuldades. "The last several months have seen steel industry bankruptcies, depressed orders for domestic steel and 10,000 layoffs - nearly 1,000 of which are in West Virginia", afirma o senador. "As cheap imports continue to arrive, as many as 100,000 jobs hang in the balance" (Rockefeller 1999), conclui. É interessante notar que no discurso do senador as causas endógenas da crise perderam importância relativa, muito diferente do que pode ser percebido nos debates em 1997. Grupos de pessoas envolvidas no setor acreditavam que as causas exógenas eram o problema principal, e militavam neste sentido. Estas idéias ficam explícitas no discurso do senador Rockefeller:

Without question, open trade contributes to higher living standards worldwide and has meant real benefits for our economy. Moreover, global competition will inevitably lead to more efficient and productive technologies. However, [...] from a purely theoretical standpoint, that all trade is beneficial and all barriers to trade are disruptive. That notion is flawed when examined in the complex and unpredictable light of the international market. Free trade in its most natural form - cross market commerce without restrictions - is an ideal to which our politically diverse world is not suited. However, open trade, in accordance with basic rules and restrictions to ensure fairness, is both a desirable and achievable world goal [...]. Under an assault from dumped steel, however, our domestic industry -- despite its pure competitive advantage -- is suffering. In the current steel crisis it is the U.S. industry that is losing -- not the least efficient producers. If our country fails to take decisive remedial action, less-streamlined foreign companies will replace their superior American counterparts and the U.S. will soon be without a vigorous steel industry to rely on in times of national crisis[...]. I support free trade. However, if it is to work over the long-term, it must be conducted within a sensible structure which ensures that free trade is also fair trade (Rockefeller 1999).

Enquanto os debates se desenrolavam, as práticas de GRL continuavam. Um exemplo interessante foi um culto realizado a favor dos trabalhadores

desempregados do setor siderúrgico em Ohio. O dinheiro recolhido foi para um fundo de ajuda aos desempregados. Um artigo da Stand Up For Steel afirma que “the fact is, illegal steel imports and lack of enforcement of our trade laws put these people on the street. Why else would the service have been held?” (Stand Up for Steel 1999 l).

No dia 21 de julho de 1999 a International Trade Commission (ITC) afirmou que havia evidências convincentes de que alguns produtos siderúrgicos estavam entrando no mercado norte-americano apoiado em práticas ilegais de comércio (Stand Up for Steel 1999 m). Esta decisão da ITC permitiu que investigações fossem elaboradas para saber se havia ou não práticas ilegais de comércio, e quais opções de ação eram disponíveis ao governo norte-americano.

Em 4 de agosto de 1999 o presidente Clinton, pela primeira vez, decidiu fazer uma reunião com vários líderes do setor siderúrgico para discutir o Plano Clinton. Vários líderes sindicais e empresários estavam presentes. O “novo” plano, resultante dessa reunião, pode ser resumido nos pontos a seguir (Stand up for Steel, 1999 n):

- Bilateral discussions with countries regarding limiting exports to the U.S.; holding a worldwide conference addressing steel global overcapacity and its effects;
- Continuing early monitoring to identify import surges and subsidized imports; ensuring countries do not use international funds to subsidize steel companies;
- Organizing a domestic trade conference relying on input from heavy industrial steel consumers; promoting U.S. exports;
- Generating a government report showing foreign steel subsidies for use in any bilateral or multilateral discussions; enforcing and maintaining existing trade laws;
- Conforming Section 201 of the Trade Act of 1974 with World Trade Organization (WTO) rules; impressing upon the WTO the importance of eliminating subsidies to countries seeking membership.

Embora o presidente Clinton se esforçasse, sua imagem estava desgastada para o setor siderúrgico. Richard Riederer, presidente da Weirton Steel, afirmou que

"if what we've learned about the plan is accurate, the overall strategy appears to fall short of what the industry is seeking – an immediate reduction of steel imports to pre-crisis levels" (Stand Up for Steel 1999 n). David Robertson, vice-presidente da Weirton Steel, também expressava todo o seu ceticismo com relação ao Plano. Robertson afirmou que "since our government struggled to enforce existing trade laws, we have been seeking new legislation that would make such laws more effective and easier to enforce in a timely manner. Our current remedies under the law and through international trade agreements are far too time consuming and time has been our enemy" (Stand Up for Steel 1999 n).

As práticas de GRL e de *lobby* tradicional se intensificavam com o passar do tempo. No dia 23 de agosto de 1999 a Weirton Steel, por meio de seu presidente Richard K. Riederer, afirmou que iniciaria uma campanha de *lobby* tradicional com o objetivo de aprovação da lei H.R. 1505, "*The Fair Trade Law Enhancement Act*", desenvolvida pelos deputados Phil English (R-Pa) e Bem Cardin (D-Md). A lei visava tornar mais simples a concessão de remédios administrativos para a indústria siderúrgica. Riederer afirmou que "the damaging effects from the crisis are serious and long-term. The most effective and lasting solution is the prompt and strict enforcement of trade laws. We need to pass H.R. 1505 and other constructive proposals to stop the crisis we are in and prevent future ones" (Stand Up for Steel 1999 o).

O mês de agosto foi igualmente marcado pela aproximação da ISU com o senador Robert C. Byrd (Democrata, West Virginia) e o deputado Alan Mollohan (Democrata, West Virginia). Segundo Glyptis, o senador Byrd era uma figura importante devido seus esforços e influência na luta contra as práticas de dumping e de outras práticas ilegais de comércio. O motivo para a aproximação formal com o deputado Mollohan, segundo Glyptis, é que ele "has been a quiet but very effective player in the entire strategy and we owe him a great deal of gratitude for all of his efforts" (Stand Up for Steel 1999 p).

Em agosto de 1999 a União Européia e o Japão reclamaram à Ustr sobre os subsídios dado pelo Plano Clinton à indústria siderúrgica. Pouco tempo depois a Sufs posicionou-se com relação e essa reclamação, demonstrando sua preocupação com a situação. Em um artigo, a Sufs conclama que todos os sindicatos e empresários mantenham sua posição de pressão pela defesa de seu setor. "[We] must work hard

to ensure the U.S. government stands its ground 'in the wake of increased rhetoric and threats' from the 15 countries represented by the European Commission (EC) and Japan" (Stand Up for Steel 1999 q). O argumento do Japão e da União Européia era que os financiamentos proporcionados pelo Plano Clinton ao setor eram contrários às regras da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Desta forma, apresentaram uma nítida ameaça contra o governo norte-americano caso este se mostrasse favorável a medidas mais duras. Riederer afirmou que "the Europeans and Japanese have become more outspoken on the way our industry and our government has addressed certain aspects of the import crisis. We have raised their ire and they are now playing politics" (Stand Up for Steel 1999 q). Nesse momento a Sufs já havia ganhado força e projeção, seu impacto nas próximas eleições já se mostrava claro. A tentativa do Japão e da União Européia eram tímidas demais para impactar de alguma forma o movimento de GRL do setor siderúrgico.

No dia 26 de agosto de 1999 o governo norte-americano divulgou alguns dados sobre o setor siderúrgico. O relatório revelou que no mês de julho de 1999 3,2 milhões de toneladas de aço havia sido importada pelos Estados Unidos, um aumento de 6% se comparado com o mês anterior (junho). Segundo o relatório, o aumento de julho (o segundo maior do ano), foi o terceiro em cinco meses (Stand Up for Steel 1999 r). "This year, imports are only slightly off last year's record pace and that is totally unacceptable. Import levels once again point to the need for new and effective laws that address the current problem and prevent future ones" (Stand Up for Steel 1999 r), afirmou Riederer.

No dia 22 de setembro de 1999 o governo norte-americano, por meio do Departamento de Comércio, realizou mais uma audiência para conhecer qual era a real situação do setor. Glyptis esteve presente e, como era de se esperar, criticou o posicionamento do governo. Em um certo momento Glyptis afirma que "I am here today to urge the panel to consider rules and regulations that will allow eligible domestic steel companies to use monies obtained through the provisions of the emergency steel, oil, & gas loan program in order to start up idled operating units" (Stand Up for Steel 1999 s). Nota-se que, até então, a implementação de tarifas, tal como viria a ocorrer em 2002, não era o principal objetivo da Sufs. Subsídios, por meio de empréstimos ou outros métodos, parecia ser a estratégia principal do grupo até então.

O dia 25 de outubro de 1999 foi um dia de vitória para a Sufs, quando o Senado aprovou uma lei chamada "*The Fair Trade Law Enforcement Act of 1999*". Os senadores envolvidos na aprovação desta lei foram: Richard Durbin (Democrata - Illinois); Robert C. Byrd (Democrata - West Virginia); Jay Rockefeller (Democrata - West Virginia); Ernest Hollings (Democrata - South Carolina); Orrin Hatch (Republicano - Utah); e Rick Santorum (Republicano- Pennsylvania). A lei conclamava o governo norte-americano a fazer mudanças nas leis referentes às salvaguardas, dumping e anti-dumping norte-americanos, além de criar um programa de monitoramento de importações de produtos siderúrgicos capaz de detectar a invasão desordenada de produtos importados no mercado norte-americano. Ao invés de atender aos desejos da Sufs, tal medida parece ter fortalecido ainda mais a Sufs, e serviu como um recado ao Executivo norte-americano de que as medidas adotadas até então não eram suficientes. Glyptis afirmou que "this is not the cure-all piece of legislation to end all illegal dumping. But it is a major step in putting together legislation that should send a strong message to the Clinton Administration that the United States Senate will not stand by idly while the President allows our domestic steel industry to be drowned in a sea of illegally imported steel" (Stand Up for Steel 1999 t).

28 de outubro de 1999 foi outra data importante. A ISU, a Uswa e a Weirton Steel Corporation se juntaram para lutar contra produtores japoneses, produtores estes acusados de utilizar práticas ilegais de comércio com dumping (Stand Up for Steel 1999 u). Enquanto isso, os métodos de lobby tradicional e os métodos de GRL continuavam a ser utilizados. No dia 9 de novembro de 2005 vários sindicatos se uniram para fazer uma grande passeata em Washington (Stand Up for Steel 1999 v). A reunião Ministerial em Seattle, organizada pela OMC, também não passou despercebida, uma passeata foi organizada naquela cidade pela Sufs (Stand Up for Steel 1999 x). No dia 18 de novembro, Glyptis foi convidado pela International Trade Commission (ITC) a uma audiência para testemunhar sobre o caso de dumping japonês (Stand Up for Steel 1999 z).

Dezembro de 1999 também foi um mês emblemático ainda que os dados econômicos comprovem que houve uma queda no nível de importação, se comparado com o ano de 1998 (32,5 milhões de toneladas e 41,5 milhões de toneladas, respectivamente). Estes dados positivos não foram suficientes para os

envolvidos com a Sufs. "We're pleased import levels are decreasing thanks to the legal action taken by Weirton Steel, other domestic steel producers and unions. But while the decrease is perceived by other countries and other critics that the crisis is over or never existed, nothing is further from the truth. We're not far behind last year's record pace – that's an indisputable fact," (Stand Up for Steel 1999 aa), afirmou Riederer.

#### *4.3.4 2000*

O ano 2000 foi ano de eleição nos EUA. Os Republicanos, tendo em vista que os estados norte-americanos sensíveis à causa siderúrgica e que historicamente votavam em democratas, investiram significativamente nestes estados. As campanhas ligadas à questão da siderurgia já haviam ganhado força política, sendo impossível ser ignoradas. Sabendo disso, o então candidato republicano George W. Bush esteve pessoalmente em vários destes estados, prometendo levar a causa siderúrgica adiante. Também como consequência disto, os Republicanos ganharam nos colégios eleitorais destes estados, sendo cruciais na eleição de Bush.

Outro exemplo da relação entre as campanhas de GRL do setor siderúrgico e apoio político nas eleições de 2000 aconteceu em 06 de março do referido ano, quando a ISU manifestou publicamente o seu apoio incondicional à reeleição do então deputado Bob Ney (Republicano - Ohio). Como já foi apontado, este deputado foi um dos articuladores das campanhas de GRL desde 1998, e um dos representantes da causa siderúrgica no Congresso norte-americano. Se referindo a razão para tal decisão, Glytis afirmou que "[...] Bob Ney has been outstanding in his work for Ohio Valley steelworkers and the working people of his congressional district". Glytis continua, afirmando que

in our year and a half long 'Stand Up For Steel' campaign, Bob Ney has rallied with us in Steubenville, he has marched and rallied with us in downtown Weirton and he played a major role in our massive rally and march last year in Washington, D.C.. In fact, it was Bob Ney who lead us literally to the gates of the White House and persuaded a Clinton Administration official to come out and talk to us that afternoon (Stand Up for Steel 2000 a).

Ainda em março de 2000 dados oficiais alertaram todo o setor. Nos dois primeiros meses de 2000 as importações cresceram cerca de 29% (6,4 milhões de toneladas) se comparadas com os dois primeiros meses de 1999 (5 milhões de

toneladas). Não demorou para que líderes do setor se pronunciassem a respeito. Richard K. Riederer afirmou que "we are contacting members of Congress who have supported our industry in addition to the leadership of the House and Senate Steel Caucuses to keep them up to speed on these latest developments". Riederer continua afirmando que "there are legislative proposals before Congress that would strengthen our trade laws, especially in respect to illegally priced and subsidized imports. It appears the time is near to have these measures seriously considered as foreign governments maintain their efforts to weaken our existing trade laws" (Stand Up for Steel 2000 b).

No dia 25 de maio a Aisi divulgou novos dados, considerados alarmantes, que preocuparam todo o setor siderúrgico. Segundo a Aisi, os Estados Unidos haviam importado cerca de 3,6 toneladas de aço em abril de 2000, o maior nível desde a crise em 1998. Com isso defendia que se esta tendência se mantivesse, as importações de 2000 atingiram 40,2 milhões de toneladas, um pouco abaixo das 41,5 milhões de toneladas importadas em 1998. Diante destes dados, Riederer afirmou que "due to growing import switching, finished steel imports are at a record pace in 2000 and many of these imports continue to be unfairly traded. While conditions in the U.S. steel market are modestly improved, America's steel producers will need to be especially aggressive this year in monitoring and taking action against unfair trade to ensure that what happened in 1998 does not occur again" (Aisi 2000 b). Andrew G. Sharkey, presidente da Aisi, afirmou que "near-record levels of imports and continued unfair trade are a threat to the U.S. steel industry's recovery. Therefore, now more than ever, we need to ensure the strongest possible trade laws and trade law enforcement" (Aisi 2000 b). Abaixo segue a tabela (4.1) divulgada pela Aisi que indica os aumentos consideráveis nos níveis de importação no início de 2000.

Tabela 4.1: Importação norte-americana de produtos siderúrgicos acabados por país de origem (em milhares de toneladas)

	Mar 2001 Prelim	Fev 2001	Mar 2000	Mar-01 vs Fev-01 % Mudança	Mar-01 vs Mar-00 % Mudança
Uião Européia	409	346	506	18.2%	-19.2%
Canadá	371	343	489	8.2%	-24.1%
Coréia	234	217	283	7.8%	-17.3%
México	154	105	164	46.7%	-6.1%
Japão	138	100	172	38.0%	-19.8%
China	60	97	76	-38.1%	-21.1%
Brasil	60	50	59	20.0%	1.7%
Taiwan	57	33	108	72.7%	-47.2%
Turquia	57	30	78	90.0%	-26.9%
Argentina	38	16	21	137.5%	81.0%
Indonésia	33	8	33	312.5%	0.0%
Austrália	32	16	17	100.0%	88.2%
Venezuela	21	19	36	10.5%	-41.7%
África do Sul	18	11	62	63.6%	-71.0%
Outros	225	138	518	63.0%	-56.6%
<b>Total</b>	<b>1,907</b>	<b>1,529</b>	<b>2,622</b>	<b>24.7%</b>	<b>-27.3%</b>

Extraído de AISI. March Finished Steel Imports, Up 25 Percent; Reflect Unstable Market Price Of Key Steel Products Remains Below 1998 Levels AISI Says Sustained Period Of Import Stability Is Critical April 30, 2001. Disponível em [http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010430\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010430_imp.htm). Acesso em 26 de julho de 2005.

No dia 30 de maio de 2000 o movimento *Stand Up For Steel* divulgou uma nota à imprensa afirmando que líderes do movimento estavam concentrando seus esforços contatando membros do Congresso norte-americano para alertá-los do novo surto de importações divulgado pela Aisi. Gregg Worren, diretor de comunicação e de relações governamentais da Weirton Steel, afirmou que "we know many on Capitol Hill and the White House are 'import fatigued' after hearing about our complaints for the past several years. But while Washington may be weary of our pleas, we have no choice but to rekindle the flames under this issue" (Stand Up for Steel 2000 c).

No início de junho de 2000 o governo norte-americano anunciou seus esforços para iniciar um diálogo com o governo russo sobre a questão siderúrgica, com participação de líderes do setor privado siderúrgico. Como foi visto, as exportações de produtos siderúrgicos russos haviam aumentado consideravelmente (cerca de 572% entre abril de 1999 e abril de 2000). A Aisi se manifestou favorável a

esta atitude do Executivo norte-americano. Andrew G. Sharkey afirmou que "we support in principle this Administration initiative to deepen the bilateral dialogue between U.S. and Russia on steel for the purpose of addressing some of the structural problems that caused the recent injurious surges of steel exports from Russia. We look forward to working closely with the Department of Commerce in its lead agency role as it develops the details of this initiative" (Aisi 2000 c).

No dia 15 de julho líderes da Aisi se manifestaram contra um documento de produtores siderúrgicos japoneses com relação à crise siderúrgica norte-americana. Neste documento fica implícito que o cartel siderúrgico japonês é pró-consumidor e pró-livre comércio. "It is all part of Japan's concerted strategy to try to weaken U.S. trade laws" (Aisi 2000 d), afirmou Richard K. Riederer. Já Sharkey, defende que:

Our message to Japan and the Japanese integrated steel sector is a simple one. Weaker U.S. trade laws will only further erode public support for free trade and the WTO. It is time to get your own house in order. Address your structural problems. Take the tough adjustment steps that U.S. integrated producers have already taken. Cut your uneconomic excess capacity. If you really want to help U.S. customers of the U.S. steel industry, open your domestic market to imports of cars and other steel-containing products. And if you really want to avoid antidumping actions, open up your domestic steel market to imports, stop trying to eliminate your own domestic mini mill competition, and end your steel cartel practices now (Aisi 2000 d).

Paralelo às buscas de novas alternativas para aumentar o *market share* da indústria siderúrgica norte-americana, tal como o plano de cinco anos conhecido como "Steel's Blueprint for the New Millennium" (Aisi 2000 e), a pressão do setor siderúrgico sobre o governo norte-americano continuava. No dia 26 de junho de 2000 o presidente da ISU, Mark Glyptis, testemunhou novamente na International Trade Commission (ITC), porém desta vez foi convidado para falar sobre os efeitos negativos na indústria siderúrgica norte-americana, causados pelos produtos japoneses. Glyptis afirmou em seu testemunho que "we are working hard at being the most efficient steelworkers in the world. Please give us a chance at survival". Confiante em uma possível decisão favorável da ITC, afirmou também que "we are very hopeful the ITC will rule in our favor because it will mean long-term relief". Além de Glyptis, a ITC ouviu os senadores Robert C. Byrd (West Virginia), John D. Rockefeller (West Virginia), Mike DeWine (Ohio), e os deputados Alan B. Mollohan (West Virginia), Bob Ney (Ohio), e Frank R. Mascara (Pennsylvania). Na nota da Sufs divulgada à imprensa afirma-se que "the governors of Ohio, West Virginia, and Pennsylvania sent letters of support to the Commission" (Stand Up for Steel 2000 d).

Em 26 de julho de 2000 o Departamento de Comércio norte-americano divulgou um documento oficial intitulado "Report to the President - Global Steel Trade". O relatório discorre sobre a crise no setor siderúrgico em 1998 e conclui que os Estados Unidos deviam agir com vigor e de maneira rápida para lidar com os problemas de invasão de importações. Este relatório foi bem aceito pela Aisi e pela Sufs, porém estes organismos não foram convencidos, e principalmente o último se questionou sobre as reais intenções da administração Clinton. A Aisi divulgou uma nota à imprensa afirmando que "this well-documented report provides objective evidence on the problem of global excess steel capacity, the role of unfair trade in the 1998 crisis and the continuing threat that unfair trade poses to a competitive U.S. steel industry [...] it confirms in great detail what we and our member companies have been saying for years – and what foreign governments, steel producers and traders have been denying" (Aisi 2000 f). Glyptis, representando a Sufs, afirmou que "the authors of the 'Global Steel Trade' report should be congratulated on their ability to weave a story that is not only full of statistical information, it actually makes the Clinton-Gore Administration appear sympathetic to the domestic steel industry and its workers" (Stand Up for Steel 2000 e).

No entanto, como já discutido, o governo Clinton se mostrava apático em relação à causa siderúrgica até então. O motivo que o levou a dar estes sinais positivos ao setor siderúrgico norte-americano estava ligado a questões eleitorais. Trava-se de uma tentativa de manter os colégios eleitorais dos três principais estados envolvidos na questão siderúrgica: Ohio, West Virginia e Pennsylvania. Al Gore, então vice-presidente dos Estados Unidos, já começava a planejar sua campanha. É também por este motivo que somente neste momento o setor siderúrgico ganhou voz no Executivo norte-americano. Em nota à imprensa, a Sufs também reconheceu esse fenômeno, ao afirmar que "we believe this report [Report to the President - Global Steel Trade] is nothing but a transparent attempt to gain favor with organized labor in general and union steelworkers in particular for the Al Gore's presidential campaign" (Stand Up for Steel 2000 e). Neste mesmo pronunciamento, falando a respeito das reais intenções da administração Clinton, a Sufs afirma que "if you were to believe this document, it would appear the Clinton Administration has worked long and hard in stopping illegal foreign steel imports. That is a fairy tale that is even hard for our children to believe ... We believe the Clinton Administration once again failed to produce any substantial answers to the

two year old steel import crisis". A nota conclui com a seguinte frase: "the time for empty rhetoric is past" (Stand Up for Steel 2000 e).

No dia 03 de agosto de 2000 a ITC conclui em suas investigações que produtores japoneses cometiam práticas ilegais de comércio, tais como dumping em alguns produtos siderúrgico. A esta altura, a ITC já estudava a implementação de tarifas para estes produtores japoneses. Com relação a esta decisão da ITC, Sharkey afirmou que:

this ITC vote demonstrates again why the U.S. needs strong trade laws strictly enforced and why these laws must be enhanced. Japan is doing all it can in the WTO and elsewhere to try to weaken U.S. laws against unfair trade. The reason is obvious. Last week's Administration Steel Report cited massive Japanese dumping of hot rolled steel – out of a closed and cartelized home market in Japan – as a key cause of the 1998 crisis. Yesterday's ITC vote shows that Japanese producers have also caused injury to competitive U.S. producers of tin mill products by increasing their exports of these products to the United States by some 80 percent over a two-year period, thanks to a 95 percent margin of illegal dumping (Aisi 2000 g).

A Sufs também se pronunciou a esse respeito por meio de um de seus líderes. "This is a very important decision by the ITC today because it will have long lasting ramifications on our tin plate business as well as tin plate producers across the country" (Stand Up for Steel 2000 f). Glyptis afirmou que "I can't tell you how relieved we all are by this ruling because the government is finally doing something about the illegal foreign steel imports flooding into this country" (Stand Up for Steel 2000 f). Como já foi apresetado, vários senadores e deputados foram responsáveis por tal decisão da ITC uma vez que testemunharam em uma audiência realizada por esta agência do governo norte-americano. Estes políticos saíram fortalecidos desta situação, e foram citados nominalmente por líderes da Sufs. Glyptis, por exemplo, afirmou que "these members of Congress as well as many other legislative leaders have stood tall for us in our fight to save our domestic steel industry and we will remember you" (Stand Up for Steel 2000 f).

Enquanto isso, movimentos de GRL não cessavam e se tornavam cada vez mais criativos. Um exemplo disso foi uma música chamada "The Ballad of American Steel" disponibilizada no formato eletrônico "mp3" para toda a internet. Tom Johnson, um trabalhador de uma indústria siderúrgica em West Virginia e cantor nas horas vagas recebeu destaque da Sufs. A música visava conscientizar os membros dos sindicatos tais como Uswa e a ISU de maneira simples e agradável. Uma parte

da música diz, em ritmo country: "grew up in a small town, by the mountains and the hills and the plains, down in those smokey valleys, that the workers of the steel mills made. ... Now they're going to shut those places down, and I don't like the way it makes me feel, been making steel for a hundred years, and I think we got a rotten deal" (Stand Up for Steel 2000 g).

No dia 24 de agosto de 2000 a Aisi divulgou novos dados. Segundo estes dados, os Estados Unidos haviam importado cerca de 3,5 milhões de toneladas de aço somente em julho. Nos sete primeiros meses de 2000 as importações já haviam alcançado aproximadamente 23,8 milhões de toneladas, 18% superior que o mesmo período em 1999 e 7% superior que 1998. Além disso, os preços já haviam se deteriorado completamente, conforme indicado na tabela abaixo (4.2). Sharkey, ao se deparar com estes números, afirmou que "the direction we are being taken is clear as is the result -- the American steel industry is approaching yet another trade crisis. All the warning signs are here and we can only hope that they will be better understood this time around. U.S. trade laws must be strengthened. It is our every intention to continue to take this message to our government officials" (Aisi 2000 g).

Tabela 4.2: Variação do valor médio de importação por tonelada líquida\* (1998-2000) (produtos selecionados)

<b>Product</b>	<b>Jul 2000</b>	<b>1st Quarter 1998</b>	<b>% Change</b>
Wire Rods	\$295	\$350	-15.7%
Plates In Coils	\$325	\$377	-13.8%
Bars - Hot Rolled	\$416	\$471	-11.7%
Bars - Light Shapes	\$382	\$463	-17.5%
Reinforcing Bars	\$190	\$300	-36.7%
Standard Pipe	\$445	\$523	-14.9%
Line Pipe	\$427	\$524	-18.5%
Sheet Hot Rolled	\$286	\$304	-6.0%
Sheet & Strip Galv. (Hot-Dipped)	\$488	\$539	-9.5%
Sheet & Strip Galv. (Electrolytic)	\$489	\$609	-19.7%
<b>Total - All Steel Mill Products</b>	<b>\$396</b>	<b>\$455</b>	<b>-13.0%</b>

Note: record import surge began in the first quarter of 1998.

\* Includes Carbon, Alloy and Stainless

Fonte: U. S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census. AISI. JULY IMPORTS REMAIN HIGH, PRICES LOW TRADE CASES ARE NOT ENOUGH Trade Law Strengthening is Critical. August 24, 2000. Disponível em [http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0007\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0007_imports.htm). Acesso em 25 de julho de 2005.

No dia 21 de setembro de 2000 a Aisi divulgou uma nota à imprensa com o seguinte título: "Imports through August above 1998 level, prices continue to

deteriorate immediate government action urged". O título expressa bem o conteúdo da nota. As importações continuaram em agosto, atingindo um patamar de 27,3 milhões de toneladas (17% superior a 1999 e 3% superior a 1998) no ano de 2000. "Once again, 'import switching' facilitated by traders led to a very high level of finished steel imports in August", diz a nota da Aisi (2000 i). Riederer afirmou que:

America's world class steel industry, which has not had time to recover from the damage of 1998, is now facing an import flood that is again approaching a crisis stage. Once again, we see swollen inventories and massive steel imports coming in at dumped and subsidized prices. And once again, there are unsold steel imports piling up at U.S. ports. As a result, in recent weeks, a U.S. blast furnace, plate mill and other steel facilities have been shut down or idled. U.S. layoffs are again occurring. And once again, less competitive foreign producers are causing highly efficient U.S. steel companies to suffer substantial financial damage. We need to avoid the mistakes of the past, and learn from 1998 (Aisi 2000 i).

Já Sharkey afirmou que:

imports at extremely high levels have been flooding into the U.S. market month after month, and there is no compelling reason why this should be happening – inventories are high, prices are low and demand is weakening. To cite a few examples that show the dimension of the problem, in the first eight months of 2000, imports from the Ukraine are up 177 percent; from China, up 161 percent; from Taiwan, up 74 percent; from India, up 234 percent; from Turkey, up 58 percent; and from the 'all others' category, up 38 percent. While individual U.S. steel companies will continue to file trade cases when and as they deem necessary, we now urge our government to act immediately on the recommendations contained in the July 2000 Steel Report and to take all appropriate steps to limit the import damage that is clearly taking place (Aisi 2000 i).

Dia 16 de outubro de 2000 foi um dia importante para o movimento protecionista. Vários líderes do setor siderúrgico enviaram uma carta conjunta ao presidente Clinton. Foi uma demonstração clara de que o *hot botton* estava mais do que claro para o setor. Todos, sindicatos e empresários, estavam ligados a uma causa comum. A lista de assinantes era significativa em sua expressividade no setor (ver Anexo 1). A carta é um recado direto ao presidente Clinton. Ao se referir ao Plano Clinton, afirma-se que "unfortunately, Mr. President, for all those good intentions, we must tell you that the Program is not working" (Aisi 2000 j). Segue abaixo um trecho da carta:

Imports are now once again far above their pre-crisis level and are moving toward where they were at the height of the crisis. Not surprisingly, prices are heading down and in some cases have already dropped to their crisis level. Capacity utilization is down, layoffs are starting and this time the industry, severely weakened by the last crisis and with no time to recover,

now faces the bankruptcies of some of its major participants. Common stock prices are at historic lows and access to the capital markets has become severely constrained ... Mr. President, your own Commerce Department has admitted that world trade in steel is anything but fair. The Department's "Report to the President: Global Steel Trade – Structural Problems and Future Solutions" meticulously documented this situation. We need the Administration immediately to take broad and comprehensive action against the flood of imported steel. We need a clear public recognition that once again there is a crisis devastating the domestic steel industry and that the existing orders affecting the industry must remain in place. We need you to immediately impose meaningful restraints on steel imports from offending non-WTO countries. Finally, given this extraordinary circumstance, we need the Administration to immediately initiate a comprehensive case under Section 201 of our trade laws. Only through these actions can we stop the onslaught we are facing (Aisi 2000 j).

No dia 18 de outubro de 2000 Sharkey afirmou em uma entrevista coletiva em Washington que "it's time to address the serious injury now occurring to world class U.S. steel producers – to American companies and workers--that market economics and free trade theory tell us OUGHT TO BE WINNING in this marketplace". Sharkey argumentou que a indústria siderúrgica norte-americana faz parte do interesse nacional deste país e por isso deveria sobreviver. "It is ONLY the Administration that has the ability to provide some immediate help in this trade emergency (...). And it is ONLY the Congress and our House and Senate Steel Caucuses that can instill the Executive Branch with the necessary political will to take the needed action" (Aisi 2000 k), concluiu Sharkey.

A Casa Branca não demorou a emitir uma resposta. No dia 27 de outubro, um assessor direto do presidente Clinton, John D. Podesta, em carta enviada à ISU, afirmou que "the White House has learned much since 1998 and planned to take quick action that hopefully can prevent further harm to the industry and its workers" (Stand Up for Steel 2000 h). Segundo Podesta, o presidente Clinton acionou o Ustr para consultar os governos da Ucrânia, Taiwan, Índia, China e outros países responsáveis pelos surtos de importações. Podesta chegou a citar a viabilidade de utilização de remédios administrativos tais como a *Sessão 201*. Contudo, Glyptis não se contentou com tais promessas ao afirmar que:

This appears nothing more than the rhetoric that we have been accustomed to hearing from this Administration. Just in case the White House has not been paying attention to the numbers, the projections of imports for the year 2000 are on pace to meet or exceed the record established in 1998. It has become apparently clear to us that this Administration will hold meetings, have discussions, develop committees, but do nothing that will take immediate action to curtail or stop this illegal dumping of foreign steel. This

is the same Administration that negotiated suspension agreements after the steel industry won trade cases that would have brought relief to our industry. If the Administration truly wanted to help, they would enact Section 201 relief that would immediately assist in this steel crisis. ... We have heard these promises before, and now believe that it isn't anything more than an attempt to gain labor's support for Vice President Gore (Stand Up for Steel 2000 h).

No dia 15 de novembro de 2000 a Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation decretou falência. Shakley se manifestou a respeito afirmando que "the blame can be laid squarely at the door of record levels of dumped, subsidized and disruptive steel imports. Coming so quickly on the heels of the 1998 crisis, America's steel trade emergency is hitting hard U.S. firms already severely weakened by the events of 1998-99. In the case of Wheeling-Pitt, there was insufficient time for the company to get back on its feet before this year's onslaught of record imports and significant, rapid price declines took its toll. Before there are additional major bankruptcy filings, it is essential that the Administration act now to provide immediate, broad, comprehensive trade relief" (Aisi 2000 l).

Enquanto isso, em novembro de 2000 a Aisi divulgou novos dados alarmantes. As importações do ano já haviam alcançado 33,3 milhões de toneladas (12,2% maior que 1999, 24,6% maior que 1997 e 3,9% maior que 1998) (Aisi 2000 m).

Dezembro foi um mês de eleições presidenciais. A administração Clinton, como visto, tentou convencer o setor siderúrgico com dois planos abrangentes e que não apresentavam impactos práticos. Por outro lado, o candidato Bush concentrou grande parte de seus esforços no setor, e por isso recebeu apoio de grande parte do setor siderúrgico. No dia 18 de dezembro de 2000 Sharkley fez o seguinte pronunciamento à imprensa:

Our public policy objectives are not confined to the trade arena but, given industry conditions and continuing structural problems in global steel trade, we obviously must concern ourselves with how the incoming Administration will approach this very complex, multi-faceted challenge. We are encouraged that Gov. Bush and Sec. Cheney regularly committed themselves to swift, firm and vigorous enforcement of U.S. trade laws to combat unfair trade and to assuring that American companies and workers will 'get to play on a fair field. We welcomed these statements and we are confident that they will guide the new Administration. We fully expect President-Elect Bush and Vice President-Elect Cheney to actively promote open trade, as does AISI and our members, but it must be rules-based trade. We are confident that the new Administration agrees with us and will act accordingly (Aisi 2000 n).

No dia 28 de dezembro de 2000 a ITC divulgou conclusões preliminares de suas investigações. A ITC foi unânime em afirmar que a indústria siderúrgica norte-americana foi prejudicada pelos surtos de importações de países como a China, Índia, Indonésia, Argentina, África do Sul, Tailândia, Romênia, Taiwan e Ucrânia. Este pronunciamento permitiu que o Departamento de Comércio norte-americano iniciasse suas próprias investigações. Embora satisfeito com as conclusões da ITC, Glyptis afirmou que "this is only one part of the puzzle. While this decision vindicates our claim that our steel industry has been hurt by illegally subsidized steel imports, we still require a comprehensive solution to this problem". Já Mark Roach, um dos líderes da ISU, afirmou que "it's time that we unite and take our issues back to Washington as we did with our Stand Up For Steel Campaign in 1999" (Stand Up for Steel 2000 i).

#### *4.3.5 2001*

O ano de 2001 foi marcado pelo intenso uso de GRL. Após ser eleito, Bush era cobrado para cumprir suas promessas de campanha. Além disso, as tendências de aumento de importações continuaram, provando que o surto de importações não era apenas um problema conjuntural, e sim um problema estrutural do setor siderúrgico norte-americano. Por isso, as campanhas se intensificaram à medida que dados sobre a evolução produtiva do setor eram divulgados.

Nessa linha, a reação da Aisi em uma decisão tomada pelo Exim Bank (Export-Import Bank) norte-americano torna-se representativa das tendências que marcaram esse momento histórico. O banco havia decidido que concederia um empréstimo de 18 milhões de dólares para uma companhia siderúrgica chinesa chamada Benxi Iron and Steel Co.. O empréstimo seria um financiamento para aumentar a produção desta companhia. Entretanto, a China era uma das acusadas de se utilizar de práticas ilegais de comércio para entrar no mercado norte-americano, tais como dumping. Sharkey afirmava que "at a time of substantial world steel overcapacity, steel trade crisis in the U.S. market, growing U.S. steel company bankruptcies and a pending U.S. antidumping case on hot rolled steel from China, we strongly condemn this Exim action, which was also taken over the strong objection of the current Administration". A administração Bush havia acabado de entrar no governo, por isso a imagem de Bush não foi afetada. Quanto a isso, Sharkey afirmou que "we urge the incoming Bush Administration to seek greater multilateral discipline

on official financing support for projects that increase steelmaking capacity" (Aisi 2001 a). Este episódio é simbólico na medida em que demonstra a intensidade de cobrança a que seria submetido o governo Bush.

Após a posse de George W. Bush foi estabelecido um governo provisório de transição. Andrew G. Sharkey, presidente da Aisi, foi escolhido para trabalhar no "Environmental Protection Agency Transition Advisory Team", e Gary Visscher, vice-presidente da Aisi, foi escolhido para trabalhar no "Labor Transition Advisory Team". Em posição de destaque ficou Thomas J. Usher, presidente da USX Corporation, que trabalhou no "U.S. Trade Representative Transition Advisory Team". A nomeação para ocupar estes cargos, principalmente aquele ocupado por Thomas J. Usher, demonstrou a relevância que o setor siderúrgico teria para a nova administração, além de proporcionar oportunidades claras de se fazer lobby dentro destes órgãos. Sharkey não ignorou este acontecimento e afirmou que "given the emphasis the steel industry has placed on playing a leadership role on environmental, health and safety issues, we feel we have substantive input to provide. And with the critical nature of trade issues for our industry, Tom Usher's selection for the USTR transition team is significant" (Aisi 2001 b).

Ainda em janeiro de 2001 a Aisi, Canadian Steel Producers Association (Cspa) e a mexicana Camara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (Canacero) divulgaram uma nota comum à imprensa. A nota se mostrou totalmente contrária à decisão dos governos norte-americano e alemão de financiar a ampliação produtiva de algumas indústrias siderúrgicas chinesas e cubanas, visto que a setor siderúrgico internacional sofria as conseqüências de superprodução. Jose Antonio Gomez-Urquiza, diretor geral da Canacero, afirmou que "uneconomic excess steel capacity outside of the NAFTA region is a continuing cause of harm to NAFTA steel producers. If private banks wish to fund projects to build up further steel capacity in countries that already have excess capacity, that is one thing. But, given the events of the past three years, it is time to make it more difficult for governments to support such projects". Barry Lacombe, presidente da Cspa, afirmou que "If OECD governments wish to continue to provide official export financing support for steel projects, such assistance should in the future be limited to projects that involve environmental clean up or the downsizing of steelmaking capacity" (Aisi 2001 c).

No dia 15 de janeiro a Aisi divulgou novos dados referentes ao setor siderúrgico. Os Estados Unidos importaram 37,8 milhões de toneladas no ano 2000, a segunda maior média em toda a história da siderurgia norte-americana (5,9% maior que 1999, terceira maior média, e 8,9% menor que 1998, a maior média). Diante destes números, Duane R. Dunhan, presidente da Bethlehem Steel Corporation, afirmou que "even by former President Clinton's own admission one day prior to leaving office, the efforts of the last Administration to resolve America's steel trade crisis have not proved adequate. We agree with the former President's parting statement that additional action is urgently needed to address our nation's steel trade crisis, and our emergency steel situation, in an effective and comprehensive manner. We look forward to working closely with the Bush Administration and new Congress to do just that" (Aisi 2001 d).

Em 1º de fevereiro algumas mudanças ocorreram na bancada do aço no Congresso. Os deputados Ralph Regula (R-OH) e John Murtha (D-PA), deixaram a presidência e a vice-presidência, respectivamente, da bancada do aço no Congresso norte-americano. O deputado Jack Quinn (R-NY) assumiu a presidência e o deputado Peter Visclosky (D-IN) assumiu a vice-presidência (Aisi 2001 d).

Dia 15 de fevereiro o governador de West Virginia, Bob Wise (Democrata), discursou em Washington. Entre outras coisas, Wise afirmou que nada estava sendo feito para deter a entrada de produtos siderúrgicos "ilegais" nos Estados Unidos. Wise afirmou ainda que "this is just the beginning, next could be aluminum, chemical, and auto industries just to name a few (...) a strong steel industry is essential for the future of our country" (Stand Up for Steel 2001 j). Wise propôs uma lei na qual a indústria siderúrgica local teria prioridade em qualquer empreendimento do estado de West Virginia, argumentando que assim manteria a sobrevivência de pelo menos parte da indústria siderúrgica local. O governador foi aplaudido pela Sufs. Glyptis afirmou que "governor Wise has been a friend of the steel industry and we appreciate his continued efforts on our behalf. As a congressman in Washington, DC for eighteen years and now Governor for West Virginia, we believe that he has the respect of his peers and will be able to help us in our continuing struggle with illegally dumped steel. ... With Governor Wise's vision and support, we expect to make a bigger impact with our representatives in Washington" (Stand Up for Steel 2001 j).

No dia 16 de fevereiro de 2001 a Aisi elaborou uma espécie de plano comercial para enviar ao Executivo norte-americano. Segue abaixo um resumo do plano divulgado a imprensa:

The United States government should:

- take the lead in efforts to get all governments and governmental organizations out of the business of funding additional steel capacity;
- explore the willingness of trading partners to engage in new talks to achieve an international steel agreement that does not weaken U.S. trade laws; and
- attack the structural problems of uneconomic global steel capacity, foreign steel markets closed to imports, foreign government steel subsidies and private anti-competitive practices including international steel cartel behavior (Aisi 2001 f).

O plano desenvolvido pela Aisi marcou o início de uma proposta que seria discutida até o fim do ano. O plano pode ser resumido no que ficou conhecido como "temporary Quantitative Restraints" (TQR), uma forma de fazer com que a indústria norte-americana dispusesse de um tempo para se adequar aos padrões internacionais de produção. Duane R. Dunham, um dos líderes da Aisi, afirmou que "during any period of TQRs, it is essential to resolve both domestic and international structural problems in the steel sector, and to take the steps needed to help prevent the next steel crisis" (Aisi 2001 f). Em suma, o governo foi desafiado a agir rapidamente, não só na implementação do TQR ou em medidas para evitar novas crises semelhantes àquela de 1998, mas, sobretudo, na criação de órgãos mais eficientes na quantificação de importações de produtos siderúrgicos capazes de fornecer informações com antecedência e também no fortalecimento das leis comerciais norte-americanas.

Embora em menor intensidade do que em 1998, a crise continuou no primeiro mês de 2001. No dia 26 de fevereiro de 2001 a Aisi divulgou alguns dados que intensificaram as pressões sobre Executivo norte-americano. Somente em janeiro os Estados Unidos haviam importado cerca de 240 mil toneladas de aço, média 3,9% superior àquela de dezembro de 2000 (Aisi 2001 g). A continuidade de importações de produtos siderúrgicos no mercado norte-americano contribuiu para uma deterioração ainda maior nos preços de alguns produtos.

No dia 5 de março de 2001 a Sufs divulgou uma nota à imprensa com o seguinte título: "ISU Lobbying for Support of the Steel Revitalization Act". A lei a que se referia a nota, elaborada pelos deputados Pete Visclosky (D-Ind) e Jack Quinn (R-NY) com apoio da Usua, foi discutida na bancada de aço no Congresso e recebeu apoio da ISU e conseqüentemente da Sufs. A lei pode ser resumida nos pontos abaixo:

\*\* Five-year import restraints on all steel products to give the industry time to restructure and revitalize itself.

\*\* Industry-wide sharing of legacy costs. The USWA suggests that this be accomplished with a 2 percent surcharge (amounting to roughly \$10 per ton) on all steel sold in the United States. The money would be placed in a Taft-Hartley Trust and be used to pay retiree insurance benefits. The act specifies that this would not relieve companies of their contractual obligations to pay the benefits, but it would offset the cost for those with the largest number of retirees.

\*\* A \$10 billion loan guarantee program to revitalize the industry by financing continued modernization. The program would be administered by the Commerce Department and overseen by a panel which would include USWA representatives. The guarantees, which would be for a minimum of 15 years, must cover 95 percent of the loan amount.

\*\* Measures to manage responsible industry consolidation. Grants could be provided to defray the expense of environmental compliance at newly acquired steel facilities. The grants would be contingent upon the acquiring company maintaining certain levels of employment and production capacity. Government policies could be put into place to discourage mergers that would result in the loss of jobs, hurt the long-term viability of the industry or decrease the steelmaking capacity (Stand Up for Steel 2001 k).

O líder da ISU, Glyptis, afirmou que "we are behind the USWA 100 percent and will do everything in our power to convince members of Congress that this legislation is needed to bolster the domestic industry". Mais adiante, Glyptis afirmou que "I don't know how any member of Congress or the Bush administration can ignore the facts which we have presented to them over the past three years. We've seen the Clinton administration ignore the facts and turn its back on the steelworkers, but we're hoping to get a little more respect from the current members of Congress and President Bush. Only time will tell how successful our efforts will be". O novo presidente da USWA, Leo Gerard, que assumiu o posto de George Becker, afirmou que "the act would help prevent the industry's collapse and ensure its future in the global economy" (Stand Up for Steel 2001 k). Becker foi nomeado para assumir a campanha nacional de encorajamento e reestruturação da indústria siderúrgica norte-americana com o objetivo de mantê-la competitiva no século XXI.

A esta altura senadores e deputados se vinculavam cada vez mais às demandas regionais. Um exemplo nítido desta tendência foi a decisão do senador George Voinovich (R-Ohio), que decidiu apoiar incondicionalmente as demandas do setor siderúrgico. É interessante notar que Voinovich foi governador de Ohio, e foi acusado durante seu governo de não se comprometer e ignorar a crise do setor siderúrgico norte-americano. Segundo nota divulgada à imprensa pela Sufs, esta mudança de comportamento de Voinovich é surpreendente, quando afirma-se que "many steelworkers were surprised to learn that the senator [Voinovich] now seeking assistance from President Bush in halting the demise of the U.S. steel industry" (Stand Up for Steel 2001 I).

Voinovich pediu ao presidente Bush, por meio de uma carta, que considerasse a situação das companhias siderúrgicas de Ohio, uma vez que estavam sofrendo injúrias devido aos surtos de importações. Os senadores Jay Rockefeller (D-W.Va.) e Robert Byrd (D-W.Va.) também assinaram a carta. Ela defendia a tese de que o TQR era extremamente necessário para garantir a sobrevivência da siderurgia norte-americana. Voinovich afirmou na carta que "a successful 201 action, initiated by your administration is critical to give our domestic steel industry the time it needs to complete its transformation and to emerge in a condition capable of weathering future import surges (...). A strong, competitive and vibrant domestic steel industry is critical to the U.S. economy" (Stand Up for Steel 2001 I).

Fica nítido neste momento que se fazer contrário às demandas siderúrgicas se traduziria num risco político elevado. O setor havia amadurecido consideravelmente em termos políticos, havia paralisado tendências históricas de conflitos entre o empresariado e os trabalhadores, construído uma causa comum. Além disso, as companhias de empresas consumidoras de produtos siderúrgicos, bem como seus representantes no Congresso não agiram com a mesma intensidade que àquelas em Ohio, Pittsburg e West Virginia. Em suma, os benefícios de abraçar a causa siderúrgica se mostravam bem superiores do que os custos de ignorá-las.

Enquanto isso, liderados por Mark Roach, um dos líderes da Sheet Mill Division, a Sufs organizou mais uma passeata em Ohio, Charleston, no dia 13 de março de 2001. "I can't emphasize how important it is that the Ohio Valley stand together and fight to protect the steel industry," afirmou Roach. "In fact, I can't think of anything that's more important right now than getting help to solve the import

crisis, and there's not much time left" (Stand Up for Steel 2001 m). Além da passeata, foi elaborada uma carta para o presidente Bush, na qual todos os membros da bancada do aço no Congresso assinaram. Segue abaixo um trecho da carta:

...as members of the West Virginia Legislature, we urge you to take immediate action to prevent the further importation of illegally subsidized steel products into the U.S. economy. The importation of such products has had a devastating effect upon the U.S. economy, in general, and the West Virginia economy, in particular".

"At present, the future of Weirton Steel Corp., which is one of West Virginia's largest employers, is in extreme jeopardy due to the imported steel. In addition, Wheeling-Pittsburgh Steel Corp., which has facilities in West Virginia and employs numerous West Virginia residents, recently filed a bankruptcy petition. If these companies are forced to close, it would have a catastrophic impact on numerous communities in West Virginia and Ohio (Stand Up for Steel 2001 m).

Vários líderes políticos e líderes do setor siderúrgico contribuíram de alguma forma para as atividades organizadas por Roach. Entre eles, é possível citar o senador Andy McKenzie (R-Ohio), os delegados Tim Ennis e Roy Givens (D-Brooke), o secretário de Estado Joe Manchin, bem como os delegados Joe DeLong e Randy Swartzmiller (D-Hancock), entre outros.

Enquanto isso, no Congresso, o senador Ed Bowman (D-Hancock) fez uma proposta de lei para lidar com a questão do surto de importações no mercado norte-americano. "This bill would apply to people in our country who are guilty of importing products and selling them in this country at below market value," (Stand Up for Steel 2001 n), afirmou Bowman.

No dia 07 de março de 2001 a Sufs parabenizou os esforços feitos pelo então governador de West Virginia, Bob Wise, pelos seus esforços pró-siderurgia norte-americana. Glyptis afirmou que "he has put forth a lot of energy and time trying to do what's right for the steelworkers, even though he has only been in office for a short period of time ... He has proven his dedication to the industry and we're very appreciative of his work. Every person in the Ohio Valley should thank Gov. Wise for trying to take state action and to use his influence at the federal level to help us" (Stand Up for Steel 2001 o). Este ocorrido provou mais uma vez que aqueles que defendiam publicamente a indústria siderúrgica norte-americana receberiam apoio

político de todo o setor. Por isso, as líderes políticos se apegavam cada vez mais à causa siderúrgica.

No final de março a bancada do aço no Congresso discutia novas estratégias e soluções para a questão siderúrgica. Vários membros da Aisi foram até Washington expressar suas opiniões. Em um pronunciamento comum, Stephan K. Todd, secretário geral da USX-US Steel Group, e Terrence D. Straub, vice-presidente da USX Corporation, representando todos os outros membros da Aisi, afirmaram que "these comprehensive restraints should reduce finished steel imports across-the-board from non-NAFTA countries to pre-crisis levels, and they should remain in force until the fundamental structural problems have been successfully addressed, up to the maximum period allowed by law" (Aisi 2001 h). Entre os vários pronunciamentos feitos em Washington, a Aisi resumiu seus argumentos conforme se pode ver abaixo:

- take the lead in efforts to get all governments and governmental organizations out of the business of funding additional steel capacity;
- explore the willingness of trading partners to engage in new talks to achieve an international steel agreement that does not weaken U.S. trade laws; and
- attack the structural problems of uneconomic global steel capacity, foreign steel markets closed to imports, foreign government steel subsidies and private anti-competitive practices including international steel cartel behavior (Aisi 2001 h).

Em 23 de março de 2001 o presidente Bush sinalizou mais uma vez favoravelmente à indústria siderúrgica. Thelma Askey, uma das integrantes da ITC, foi acusada pela Sufs de ter servido como empecilho na concessão de remédios administrativos ao setor durante o governo Clinton. Bush resolveu posicioná-la dentro da burocracia do ITC de modo que a tornasse impotente na tentativa de barrar alguma proposta favorável ao setor (Stand Up for Steel 2001 p). Este ato foi reverenciado pela Sufs, e fortaleceu a imagem do presidente perante o setor. Glyptis afirmou que "the last thing we need is to have Thelma Askey serving on a board that's responsible for determining whether our domestic producers have been harmed by the importation of foreign steel. Based on her track record, we already know what her answer would be every time". Glyptis continua, afirmando que "this might seem like a small victory, but every bit of help we get is important ... if people like Askey are on the ITC, the cards are already stacked against us when we file trade cases to get relief from the import crisis. She has a very bad reputation of

never supporting domestic industries when issues came up for a vote". Ao saber da decisão do presidente Bush, o deputado Rockefeller afirmou que "thankfully, we are hearing reports that President Bush has withdrawn her name for consideration because of the strong opposition to her nomination" (Stand Up for Steel 2001 p).

No dia 11 de abril de 2001 a Aisi divulgou novos dados sobre o setor siderúrgico. Nos dois primeiros meses de 2001 os Estados Unidos haviam importado cerca de 16 milhões de toneladas, 12,7% a menos do que o mesmo período de 2000 (Aisi 2001 i). Entretanto, o mês de março não manteve a mesma tendência de fevereiro. Em março, os Estados Unidos importaram 2,55 milhões de toneladas, 25% superior a fevereiro (Aisi 2001 j). Baseado nestes dados, a Aisi divulgou uma nota a imprensa com as seguintes conclusões:

Some finished steel imports increased significantly in March from the previous month (e.g., standard rails, wire rods, electrolytic galvanized sheet & strip, black plate, cold rolled sheet, hot rolled bars, standard pipe, oil country goods, line pipe);

Some non-NAFTA countries increased significantly their shipments of finished steel in March from the previous month (e.g., EU, Japan, Brazil, Taiwan, Turkey, Argentina, Indonesia, Australia);

Some finished steel imports increased significantly on a YTD basis vs. same period last year (e.g., oil country goods, black plate, electrical sheet & strip, hot-rolled strip, standard rails, cold-rolled sheet);

Some non-NAFTA countries increased significantly their shipments of finished steel on a YTD basis vs. same period last year (e.g., Brazil, Russia, Argentina);

Some finished steel imports increased significantly on an annualized basis vs. 1994-97 average (e.g., oil country goods, reinforcing bars, standard rails, all other metallic coated sheet & strip, mechanical tubing, standard pipe, line pipe, cold finished bars);

Some non-NAFTA countries increased significantly their shipments of finished steel to the U.S. on an annualized basis vs. 1994-97 average (e.g., Korea, China, Taiwan, Argentina, India, Venezuela);

Average import customs values in March remained extremely depressed, with the value of many key finished steel products below what it was in the depths of 1998;

The U.S. price of hot and cold-rolled sheet in April is down 32 and 25 percent, respectively since May 2000, according to Purchasing Magazine (Aisi 2001 j).

No dia 14 de maio de 2001 líderes da indústria siderúrgica norte-americana, juntamente com líderes canadenses e mexicanos, publicaram uma nota em comum se referindo à crise internacional da siderurgia. Os deputados Phil English (Republicano- Pennsylvania), Peter Vislcosky (D – Illinois) e Mike Doyle (Democrata, Pennsylvania) representaram os Estados Unidos. Os parlamentares canadenses Bob Speller e Tony Valeri representaram o Canadá; e os parlamentares mexicanos J. Mario Garza e Diego A. Hinojosa representaram o México (Aisi 2001 k). Na nota divulgada a imprensa, afirma-se que:

We are suffering serious injury in the form of severe price depression, a record number of bankruptcies, lost jobs, lost orders, facility shutdowns, financial losses and a lack of access to investment capital. The surge in energy prices and slowing demand have not helped, but the reason we are in crisis is the record surge of dumped, subsidized and disruptive finished steel imports from non-NAFTA countries over the past three years. While NAFTA steel producers support free and fair trade, and oppose dumping wherever it comes from, we also recognize that the main causes of the current crisis lie outside the NAFTA region. These causes are -- global excess steel capacity and steel subsidies, closed markets, cartels and other private anticompetitive behavior (Aisi 2001 k).

Nesta nota comum, afirma-se que os governos membros do Nafta deveriam prestar mais atenção nos países citados no Anexo 2, e que estes governos deveriam agir rapidamente.

No dia 25 de maio de 2001 vários líderes do setor siderúrgico norte-americano se encontraram com líderes do Executivo, tais como o secretário do comércio Donald Evans, secretário do tesouro Paul O'Neill, o representante do Ustr, Robert Zoellick, e um integrante do Conselho de Assuntos Econômicos do governo, R. Glenn Hubbard. Nesta reunião discutiram-se a crise no setor, bem como possíveis estratégias de ação. Esta foi mais uma demonstração positiva do governo Bush ao setor siderúrgico. Sharkey, por exemplo, afirmou que "the Administration recognizes that this is a serious issue, and is committed to finding an appropriate solution" (Aisi 2001 l).

No mesmo dia a Aisi elogiou as manifestações positivas do governo Bush que incentivaram a utilização da *sessão 201* para ajudar na recomposição do setor. Além disso, a Ustr foi cobrada a agir mais rapidamente nas em suas investigações e na elaboração de acordos multilaterais para resolver a questão. Duane R. Dunham afirmou que "today's decision by the President to initiate prompt action under

Section 201 is an essential first step toward addressing our immediate steel crisis, because it begins the process of moving us toward a sustained period of steel import stability in the United States. We applaud the President for recognizing that America's steel industry is in crisis, offer our support and thank him for his leadership in deciding to take action to address the key causes of the crisis - foreign excess steel capacity and market-distorting practices" (Aisi 2001 m).

Desta data em diante o governo norte-americano caminhou a passos largos rumo à decisão de implementação de uma série de medidas protecionistas, em 2002. Em 22 de junho de 2001, o governo Bush enviou uma petição para a ITC, para que se iniciasse uma investigação sobre os surtos de importações de produtos siderúrgicos, e que se estudasse a possibilidade da implementação da *sessão 201* das leis comerciais norte-americanas. Sharkey afirmou que "President Bush deserves credit for crafting a new steel trade policy that addresses both the serious import injury from the immediate crisis (through the 201 process) and the longer-term structural challenges (through bilateral and multilateral initiatives)" (Aisi 2001 n). O plano do presidente Bush pode ser dividido em três partes: a primeira seria a implementação da *sessão 201* para aliviar a indústria norte-americana. As outras duas seriam a elaboração de negociações multilaterais com o objetivo de reduzir a superprodução global e a eliminação dos subsídios.

Os dados de julho de 2001 lançados pela Aisi foram positivos. Nos cinco primeiros meses do ano 2001, os Estados Unidos haviam importado 42,2 milhões de toneladas, 12,3% inferior ao mesmo período em 2000 onde foram importados 48,1 milhões. No entanto estes dados não aliviaram a pressão que o setor exercia no governo. Em nota divulgada à imprensa, a Aisi afirma que "reduced shipments and historically low prices through June continue to reflect the serious injury that is being caused by unfairly traded and disruptive steel imports" (Aisi 2001 o).

Em 26 de julho de 2001 o Finance Committee do Senado, responsável por decisões relacionadas com política comercial, aprovou uma resolução que permitiu o início de investigações sobre surtos de importações, respaldado pela *sessão 201*, já apoiado pelo presidente Bush. "AISI appreciates this action by the Senate Finance Committee. It recognizes the importance of the domestic steel industry to the U.S. economy and national security, and expresses serious concern about the

unprecedented import injury that has occurred in the U.S. steel market" (Aisi 2001 p), afirmou Duane R. Dunham.

Em agosto de 2001 a Aisi divulgou novos dados. Como se pode ver na tabela abaixo (4.3), vários produtos siderúrgicos sofreram cerca de 10% de depreciação em seus preços devido aos surtos de importações. Embora as importações em 2001, como foi visto, não fossem tão agressivas quanto em 2000, os preços continuavam deprimidos. Por este motivo, a Aisi continuou a manifestar a necessidade da implementação de barreiras, por meio da *sessão 201*, para manter a sobrevivência do setor (Aisi 2001 q).

Tabela 4.3: Variação do valor médio de importação por tonelada líquida\* (1998-2001) (produtos selecionados)

<b>Product</b>	<b>July 2001</b>	<b>4th Quarter 1998</b>	<b>% Change</b>
Wire Rods	\$275	\$306	-10.3%
Plates - Cut Lengths	\$386	\$444	-13.1%
Bars - Hot Rolled	\$435	\$475	-8.4%
Reinforcing Bars	\$196	\$224	-12.3%
Standard Pipe	\$403	\$489	-17.6%
Oil Country Goods	\$692	\$817	-15.3%
Line Pipe	\$485	\$544	-10.9%
Mechanical Tubing	\$706	\$844	-16.4%
Tin Plate	\$518	\$583	-11.1%
Sheets - Cold Rolled	\$391	\$410	-4.4%
Sheet & Strip - Hot Dipped Galv.	\$440	\$508	-13.2%

Observação: dados coletados a partir do primeiro quartel de 1998.  
\* Includes Carbon, Alloy and Stainless

Fonte: U. S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census. Extraído de AISI. Imports Contribute To Severely Depressed Steel Prices Effective 201 Trade Remedy Crucial. August 28, 2001. Disponível em [http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010828\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010828_imp.htm). Acesso em 26 de julho de 2005.

No dia 23 de outubro de 2001 as investigações da ITC concluíram que as importações realmente eram a causa dos agravos sofridos pelo setor siderúrgico em cerca de 80% dos casos. A Aisi, em nota divulgada à imprensa, afirmou que "this decision is a significant step that sets the stage to provide a temporary period of strong, effective and comprehensive steel import relief. Such relief would provide a

period of time to allow U.S. steel producers to recover and to address long-term structural problems in the U.S. and global steel sector" (Aisi 2001 r).

No dia 27 de novembro de 2001 a Aisi divulgou novos dados. Em outubro de 2001 os Estados Unidos haviam importado 2,7 milhões de toneladas de aço. Os preços continuaram a declinar, legitimando a continuação das investigações realizadas pela ITC. Duane R. Dunham, afirmou que "foreign producers continue to ignore the rules of trade in our country with impunity. The International Trade Commission must follow up its unanimous injury finding in the 201 case with a very strong steel tariff remedy that makes clear the United States will not stand by idly any longer while our steel industry and our national security are jeopardized". Dunham continuou, dessa vez afirmando que "the Bush Administration has clearly stated that it wants a lasting solution to the steel crisis, and we are anxious to work with the Administration to solve the global excess capacity issue and to strengthen the domestic industry. We encourage the President to impose a strong tariff remedy as soon as possible before further dissolution of our industry occurs" (Aisi 2001 s).

Em 6 de dezembro de 2001 várias indústrias siderúrgicas norte-americanas publicaram um relatório conclamando o governo a tomar uma atitude rapidamente. Além disso, afirmou-se neste relatório que a sobrevivência da indústria siderúrgica seria essencial para o bom andamento da economia norte-americana, bem como para a manutenção dos equipamentos militares dos Estados Unidos e, por este motivo, tratava-se de uma questão de segurança nacional. Cita-se neste relatório uma frase do senador Jay Rockefeller (D-WV), "last Tuesday, our steel crisis, already a national security threat, became a national emergency. Without steel, we cannot guarantee our national security. Without steel we cannot rebuild from our national tragedy" (Aisi 2001 t). Em um trecho de uma nota divulgada à imprensa, afirma-se também que "the September 11 attacks on the United States make it clear that steel will be needed to 'harden' existing U.S. infrastructure and installations and that a strong and viable domestic steel industry will be needed to provide immediate steel deliveries when and where required" (Aisi 2001 u).

Dia 7 de dezembro de 2001 a ITC decidiu favoravelmente às demandas do setor siderúrgico. Cinco dos seis comissionados da ITC decidiram que se fazia necessário a implementação de tarifas, variando de 20% a 40%, em vários produtos siderúrgicos, por um período de quatro anos. Agora só faltava a assinatura do

presidente. A Aisi divulgou uma nota imediata, afirmando que "it is now essential that the President act as quickly as possible to impose the strongest possible steel tariff remedy" (Aisi 2001 u).

O início de 2002 não foi imune à crise. Os preços continuaram baixos e os níveis de importações continuaram altos. Nesse momento já se sabia que a probabilidade de implantação de tarifas às importações era muito alta. Os governos estrangeiros que possivelmente seriam afetados por estas tarifas começaram a se posicionar com mais intensidade. A imprensa brasileira, por exemplo, começou a dar maior atenção à conjuntura do setor siderúrgico. Contudo, como apontado, as demandas protecionistas norte-americanas já havia se consolidado na agenda política norte-americana e atingira o presidente diretamente. Havia pouco a ser feito pelos governos estrangeiros para anular esta dinâmica.

Em fevereiro a Susf continuava a pressionar, embora já se soubesse que seria difícil o Executivo norte-americano ignorar o setor siderúrgico. Um dos maiores exemplos disso foram as constatações do governador de West Virigina, Bob Wise. Discursando para congressistas em Washington, Wise propôs reformulações nas leis de importação que aliviassem o setor siderúrgico. "A strong steel industry is essential for the future of our country" (Aisi 2001 x), afirmou Wise. Glyptis também não deixou de pressionar. Comentando as propostas feitas por Wise, Glyptis afirmou que "there needs to be a comprehensive steel legislation agreement that would level the playing field for all steel producers. Presently, foreign suppliers are allowed to play by their own rules and not follow the laws that already exist in our country. This must stop" (Aisi 2001 x).

No dia 21 de fevereiro a bancada do aço no Congresso norte-americano, com 140 membros, enviou uma carta ao presidente Bush conclamando-o a agir favoravelmente às decisões da ITC, uma vez que seriam essenciais para a recuperação da indústria siderúrgica daquele país. Em um trecho da carta, a bancada afirma que:

Last summer you took a bold and important step by developing a three-part program to address the steel import crisis. A key element of this program was your initiation of the Section 201 investigation of foreign steel imports. Now that the International Trade Commission has unanimously found that low-priced imports have seriously injured the domestic industry, you are presented with an opportunity to provide meaningful relief for the industry

and its workers. This relief, coupled with your Administration's continued efforts to address foreign market distortions and global steel overcapacity, will allow domestic steel manufacturers to restructure and regain ground lost to the injurious imports, thereby ensuring the continued viability of an industry that is a cornerstone of our economy and national security. ... We applaud your program to address the steel import crisis and to initiate the Section 201 investigation. We hope that you will take the next necessary step to provide the industry and its workers with effective, tariff-based relief (Aisi 2002 a).

No dia 22 de fevereiro a Aisi publicou uma nota à imprensa afirmando que aplaudia a atitude da bancada do aço e que concordava plenamente com o teor da carta. Sharkey afirmou que "we always appreciate the strong support we get from the Steel Caucus, but this particular message to the President is especially timely and very important, .... For that reason alone, it is critical that the Steel Caucus has reminded the White House that the remedy we have requested - 40% tariffs across the board for four years - enjoys significant political support in addition to being fully substantiated by the 201 case" (Aisi 2002 b).

O mês de fevereiro foi marcado por várias campanhas ligadas à questão siderúrgica. Houve cerca de quarenta passeatas, entre várias outras práticas de GRL, como uma organizada pela Uswa que culminou em 250 mil cartas escritas a mão para o presidente Bush e para o representante de comércio norte-americano Robert B. Zoellick. A maior passeata do mês aconteceu no dia 28 de fevereiro, em Washington D.C.. Trabalhadores do setor de várias regiões viajaram a Washington e "imploraram" ao presidente a imposição de tarifas de 40%. Uma multidão de cerca de 30 mil pessoas gritavam "40% for four years" em frente a Casa Branca. "President Bush has a choice to make and he has the power to make it", afirmou Leo W. Gerard. "He can face up to the facts and impose the 40% tariffs that the ITC has documented are necessary to stop the devastation being done to American steel" (Uswa 2002).

Finalmente, em março de 2002, dia 05, presidente Bush atendeu definitivamente às demandas que haviam se iniciado há cerca de quatro anos. Bush implementou tarifas de até 30% por um período de três anos, baseado nas *sessões 201 e 203* das leis comerciais norte-americanas.

No caso dos Estados Unidos, essa tendência se confirmou na medida em que o setor siderúrgico norte-americano foi capaz de formar uma agenda que ultrapassou questões estruturais do setor (competitividade, investimentos),

passando a apresentar uma agenda mais ampla e que era mais facilmente compreendida pela sociedade. De um lado, o grupo protecionista foi capaz de estruturar um conjunto de idéias que lhe serviu de parâmetro tanto de construção de sua própria identidade quanto para orientar o comportamento dos atores no sentido de envolvimento no processo político-decisório. Por outro lado, essa leitura criada pelo grupo protecionista foi capaz de forjar uma “situação” que passou a orientar a percepção de parte dos tomadores de decisão, favorecendo um posicionamento favorável ao protecionismo norte-americano.

Tabela 4.4 – Principais ações na Tomada de Decisões<sup>58</sup>

<b>Fase</b>	<b>Principais Ações</b>
Fase A Posicionamento Retórico	1998 - Estruturação do GRL Stand Up For Steel 1999 – Passeata The Valley’s Rally 1999 - Massive Letter Writing Campaign, 1999 - Network Program (promovido pela Aisi)
Fase B Tomada de Posição	1997 – criação do conselho The National Labor Relations Board, 1998 - Discurso de Buch e Cheney em West Virginia 1998 - 29º Convenção da Uswa

<sup>58</sup> A Fase D – Novo Posicionamento não é apresentada na medida em que ultrapassa o escopo deste trabalho.

	<p>1999 – Reunião da Bancada do Aço no Congresso norte-americano (defesa do setor)</p> <p>1999 – lançamento Plano Clinton</p> <p>1999 – Indicação por parte da ITC sobre prejuízos à siderurgia norte-americana</p> <p>1999 – Aprovação da The Fair Trade Law Enforcement Act of 1999</p> <p>2000 – Início dos diálogos do governo norte-americano com o russo no tocante à siderurgia</p> <p>2000 – divulgação do Report to the President - Global Steel Trade (Departamento de Comércio)</p> <p>2001 – Apoio oficial do presidente Bush à causa siderúrgica</p> <p>2001 – 140 membros do Congresso norte-americano enviam carta ao presidente Bush, solicitando apoio à siderurgia</p>
Fase C Implementação	2002 – Decisão do governo Bush em adotar medidas protecionistas à siderurgia norte-americana

## CAPÍTULO 5 – PERCEPÇÕES, ESTRATÉGIAS E POSICIONAMENTOS DOS ATORES BRASILEIROS

O protecionismo comercial é um dos desafios econômicos mais fortes que os países em desenvolvimento enfrentam, sendo esse especialmente o caso brasileiro a partir dos anos 1960, quando o governo passou a mobilizar sua política externa em torno da política nacional de desenvolvimento (Oliveira, 2005).

Ao mesmo tempo, o sistema mundial contemporâneo é fortemente marcado pela lógica liberal, a qual se baseia na abertura comercial e na intensificação do comércio mundial, especialmente no caso intra-firmas. Ainda assim, embora prevaleçam os discursos favoráveis à liberalização comercial, a ação dos países desenvolvidos é, muitas vezes, contrária à lógica liberal, criando uma separação entre a retórica e a ação.

Essa tendência aparentemente contraditória pode ser especialmente percebida no caso das medidas protecionistas à indústria siderúrgica adotadas pelo governo norte-americano em 2002. Ao mesmo tempo em que o presidente norte-americano George W. Bush defendia o “*free trade*”, utilizava-se de mecanismos de proteção comercial, adotados em face de fortes pressões setoriais, como já foi visto nos capítulos anteriores.

O conflito comercial em torno da siderurgia tornou-se público em 2001 e foi travado entre os mais diversos setores privados e governamentais dos Estados Unidos, que montaram um cerco protecionista com relação à entrada do aço no país, e países produtores, dentre os quais o Brasil.

Ainda dentro dessa lógica de mobilizações, o governo norte-americano, por meio da *International Trade Commission*, declarava em um estudo que “o baixo preço não somente do aço brasileiro, mas também os de outros países afetam as siderúrgicas americanas” (Murray 2002). Dessa forma, baseados no código antidumping norte-americano, os Estados Unidos declaravam que o Brasil era praticante de dumping, o que permitia o recurso às barreiras comerciais impostas.

As pressões do setor siderúrgico sobre o governo norte-americano são antigas e nem sempre encontraram as respostas desejadas. Mesmo diante de um histórico de relacionamento próximo entre o governo e o setor – apresentado mais

detalhadamente no capítulo 2 – é possível dizer que o processo que levou à implantação das medidas protecionistas em 2002 tem seu início ainda no governo de Bill Clinton, em 1998.

Quando analisada a *posição pública* dos atores brasileiros no período que vai de 1998 a 2001, especialmente no caso da indústria siderúrgica brasileira, do Instituto Brasileiro de Siderurgia<sup>59</sup>, e do Ministério de Relações Exteriores, não é possível identificar elementos que mostrem a mobilização do setor e/ou do governo na tentativa de combater o fortalecimento das *tendências protecionistas* nos Estados Unidos que ocorriam ao menos desde 1998, mas que ainda se encontravam nas primeiras fases do processo de tomada de decisão (Fase A: Posicionamento Retórico e Fase B: Tomada de Posição). As primeiras manifestações públicas, divulgadas pela imprensa ou por assessorias de comunicação do setor siderúrgico brasileiro, aparecem apenas quando o governo norte-americano declara suas intenções de recorrer a medidas protecionistas, já em 2001.

Os atores brasileiros tentaram se organizar para poder, de alguma forma, buscar a diminuição dos danos às exportações brasileiras aos Estados Unidos. Basicamente as estratégias adotadas focaram-se na tentativa de acordos bilaterais (tendo por tática a defesa da idéia da complementariedade produtiva entre os setores siderúrgico brasileiro e norte-americano), e ações no nível multilateral (nesse caso, as táticas estavam voltadas à busca de outros atores que pudessem aumentar a capacidade de pressão, como é o caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde); e o recurso aos canais institucionais de solução de controvérsias comerciais, na OMC).

Estas estratégias brasileiras estavam baseadas nas movimentações protecionistas norte-americanas, que podem ser divididas em três fases. A primeira,

---

<sup>59</sup> O IBS é um importante representante dos interesses do setor siderúrgico brasileiro na medida em que reúne os principais produtores de aço, bem como importantes membros da cadeia produtiva siderúrgica. "Fundado em 31 de maio de 1963, o Instituto Brasileiro de Siderurgia - IBS tem como objetivo congrega e representar as empresas siderúrgicas brasileiras, defender seus interesses e promover seu desenvolvimento. No cumprimento dessas atribuições, o IBS (...) desenvolve programas e políticas definidos pelo setor; atua como representante setorial junto a órgãos e entidades públicas e privadas no país e no exterior; realiza atividades de relações públicas e mantém contato com entidades afins no exterior" (Fonte: [http://www.ibs.org.br/institucional\\_quem.asp](http://www.ibs.org.br/institucional_quem.asp). Acesso em 15/02/2007)

como já apontado, foi a solicitação do presidente norte-americano para uma investigação junto à ITC, por meio da Seção 201 das leis comerciais locais. A segunda foi a iniciativa de lançar as discussões em um ambiente multilateral, sendo que o organismo utilizado para isso foi a Ocd. A terceira e não menos importante foi iniciar consultas bilaterais com os parceiros comerciais norte-americanos.

O governo brasileiro queria evitar o recurso à OMC no começo da crise, uma vez que o sistema de solução de controvérsias desse organismo é demorado para os objetivos específicos apontados nesse estudo, não trazendo resultados práticos em curto prazo e podendo ser prejudicial às exportações brasileiras, que teriam que esperar por volta de 18 meses até que todo o processo fosse concluído.

No entanto, algumas empresas do setor siderúrgico brasileiro mostraram-se insatisfeitas com a estratégia do governo brasileiro de evitar o recurso à OMC. A Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), presidida por José Armando Figueiredo Campos, acusava o governo de lentidão e acreditava que o melhor caminho para um acordo seria via OMC. Estas companhias citavam como exemplo as duras críticas da União Européia, Japão e Coréia ao comportamento norte-americano. Estes países também já haviam divulgado que seria inevitável recorrer à OMC.

A este respeito, o diretor-geral do Departamento Econômico do MRE Embaixador Carneiro Leão afirmou que:

Será um contencioso cruzado de todas as partes com um ritual que naturalmente é lento porque (...) aquele procedimento arbitral tem o seu ritual, tem as suas etapas, nós não acreditamos que uma ação na OMC possa produzir resultados a curto prazo. Imediatamente achar que recorrer ao mecanismo de solução de controvérsias vai dar atendimento às nossas preocupações é ingenuidade. Na melhor das hipóteses, produzirá algum resultado digamos daqui a 18 meses, daqui a um ano e meio. Não existe liminar na OMC, nem Juizado de Pequenas Causas. As causas são lentas, longas e caras (Leão 2006).

Altamente criticado pelo empresariado do setor siderúrgico brasileiro, o governo argumentava que somente 10% ou, no máximo, 15% das exportações brasileiras seriam afetadas pelas medidas norte-americanas, diferente da União Européia que seria afetada com 66%, o Japão com 63%, e a Coréia com 70%.

## 5.1 Expectativas do setor siderúrgico

No dia 04 de dezembro de 2000 o setor siderúrgico brasileiro fazia planos para aumentar suas exportações no ano seguinte. O então presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia e diretor-presidente da Belgo-Mineira, Antônio José Polanczyk, fazia pressão junto ao Ministério do Desenvolvimento (Mdic) para conseguir incentivos à exportação. As reivindicações eram basicamente “a eliminação total dos impostos que incidem sobre as exportações, a queda dos juros e a isenção de tributos sobre ativos imobilizados” (Hollanda 2000). Polanczyk afirmou que, “o principal motivo que congela os investimentos das empresas de siderurgia em exportações são os *próprios problemas internos*, liderados pelo alto custo do capital e pela tributação em cascata” (Hollanda 2000).

Além disso, Polanczyk acreditava que o maior problema para 2001 estaria no mercado interno, que teve diminuída de 10% para 5% a projeção de aumento nas vendas internas. “O que mais pesou na mudança”, afirmou Polanczyk ainda em dezembro de 2000, “foi a instabilidade do cenário externo. Neste ano, as siderúrgicas registrarão crescimento pouco superior a 10% em suas vendas internas” (Hollanda 2000 b). Estas afirmações demonstram uma leitura mais superficial do mercado internacional de siderurgia já que, nos Estados Unidos, em novembro de 2000, a Aisi havia divulgando dados importantes, os quais indicavam que as importações do ano já haviam alcançado 33 milhões de toneladas (12,2% maior que 1999, 24,6% maior que 1997 e 3,9% maior que 1998) (Aisi 2000).

Ao mesmo tempo, as eleições presidenciais nos Estados Unidos se aproximavam, contudo não surgiram como um fator importante a ser considerado no momento de se fazer a análise por parte do mercado siderúrgico mundial. Interessante notar que, mesmo com o aparente desconsiderar das eleições, Polanczyk afirmou que “ao lado do protecionismo em alguns mercados para os quais o Brasil exporta, como os Estados Unidos, [há] uma certa imaturidade do empresário brasileiro, em relação ao comércio exterior, como responsável pelo mau desempenho no cenário internacional. O Brasil precisa de uma atitude mais agressiva no exterior” (Hollanda 2000 c).

Ainda em dezembro de 2000, a Camex anunciou uma medida de incentivo às exportações siderúrgicas. O jornal Valor Econômico publicou que:

O governo já percebeu que o nível de crescimento da economia está limitado pelo ritmo das exportações do país. Por isto, estará empenhado em fazer vingar um grupo de medidas que assegurem às vendas do país ao exterior crescimento de 20% ao ano. A intenção é gerar um 'surto de investimentos' no Brasil e garantir que a economia cresça 4% anuais. Nos próximos dias 16 e 17 de novembro serão anunciadas sete iniciativas para atrair investimentos e elevar a produção local de itens para exportação. Um dos focos são os setores da economia cuja capacidade ociosa está próxima do esgotamento: papel e celulose, siderurgia e têxteis, entre outros (Lacerda 2000).

Em janeiro de 2001 a expectativa era que os preços dos produtos siderúrgicos iriam aumentar. Baseado nisso, Rodolfo De Angele, do Chase, afirmou que "o setor é uma boa opção de investimento no próximo ano. Além da recuperação dos preços, a reestruturação das empresas está tornando a siderurgia nacional mais simples, mais focada e mais preparada para a competição nacional" (Moreira 2001 b). Referindo-se ao desaquecimento da economia norte-americana e não aos problemas do setor siderúrgico deste país, Maria Isabel de Gouvêa, analista do Safra, afirmou que "a grande questão que se coloca para as siderúrgicas no próximo ano é o que vai acontecer com os Estados Unidos. Se for apenas desaquecimento, as ações deverão se recuperar, mas se for recessão, ninguém sabe" (Moreira 2001 b).

No dia 09 de março de 2001, o desaquecimento da economia norte-americana derrubou o preço da placa de aço, chegando a US\$ 170. "No segundo semestre de 2000, atingiu US\$ 250, o que, no entender do analista, foi um exagero. O preço médio histórico é de US\$ 220" (Albuquerque 2001). Segundo Daniel Lemos, analista de investimentos da corretora Socopa, "a produção deve cair cerca de 3%, devido ao desaquecimento da economia americana. Mas o mercado nacional não foi tão afetado, por ter bom nível no consumo interno, e deve melhorar" (Albuquerque 2001).

No dia 04 de abril de 2001, Benjamin Baptista Filho, diretor comercial da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), avaliou que "a desaceleração da economia dos Estados Unidos não terá impacto sobre as vendas da CST neste ano", e que "uma possível queda no mercado norte-americano - que absorveu em 2000 46% da produção da empresa - será compensada pelo crescimento das vendas para Europa e Ásia, economias que estão em recuperação" (Moreira 2001 c). Nos meses seguintes as principais indústrias siderúrgicas se preocuparam com a crise energética.

O que se percebe até esse momento é que o principal, e talvez único, fator que era considerado na análise sobre a evolução do mercado siderúrgico mundial estava ligado ao ritmo da economia norte-americana e, em menor escala, de outros países-consumidores. A percepção de estabelecimento de barreiras comerciais aparece apenas em 06 de junho de 2001, quando Talita Moreira *traduziu* um artigo de Dow Jones Newswires e publicou uma nota no Jornal Valor Econômico afirmando sobre a intenção do governo norte-americano de sobretaxar o aço. “A medida poderá atingir a siderurgia brasileira. No ano passado, 32,3% das exportações de aço feitas pelas empresas instaladas no país destinaram-se aos Estados Unidos, segundo dados do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS)” (Moraes 2001).

Antes disso, não foi encontrada qualquer nota expressiva indicando esta intenção do governo norte-americano. O assunto ganhou relevância porque nessa mesma semana o Executivo norte-americano havia enviado uma petição à ITC para iniciar investigações no setor siderúrgico. Não demorou muito para o MRE se pronunciar, por intermédio do Embaixador José Alfredo Graça Lima, subsecretário-geral de Assuntos de Integração e Comércio Exterior do MRE. Ele afirmou que “a ameaça do governo americano de restringir a importação de aço vai no caminho contrário da liberalização proposta pela Área de Livre Comércio das Américas (Alca)” (Valor Econômico 2001 c). Na mesma época o IBS divulgou nota afirmando que “lamenta a escalada protecionista dos EUA no aço”, e afirmando que “as siderúrgicas brasileiras estão preocupadas com a intenção dos EUA de incluir na lista de restrições os produtos semi-acabados de aço até então isentos de barreiras” (Valor Econômico 2001 c).

No dia 03 de julho, o jornal Valor Econômico publicou uma matéria na qual finalmente havia identificado a tendência protecionista norte-americana. O jornal afirmou que

não resta dúvida que as siderúrgicas americanas passam por apuros. Os preços são os mais baixos em 20 anos e caíram acentuadamente este ano. Isso representa pressão adicional sobre empresas que já enfrentam dificuldades. A US Steel, que há muito tempo é a líder do setor, fechará o ano com prejuízo. Para a Bethlehem Steel, há décadas a número dois, será o terceiro ano consecutivo de resultados negativos. Até mesmo a Nucor, mini-usina fundada em 1960 e que, atualmente, de acordo com alguns critérios, é a maior produtora de aço dos EUA, pelega para se manter lucrativa (Valor Econômico 2001 b).

Além disso, o artigo cita as 18 falências que ocorreram nos Estados Unidos, entende que países como o Brasil estavam sendo acusados de fornecer subsídios ao setor e reconhece o poder do lobby siderúrgico nos Estados Unidos. Sobre esta última questão, o jornal afirma que:

Dada a natureza histórica e global dos problemas que afetam o setor de siderurgia, por que Bush resolveu agir agora? Não é preciso refletir muito: a questão é política. O lobby do aço detém influência descomunal em Washington para um setor que emprega apenas 200 mil pessoas. Adepto do uso da couraça comercial dos EUA, o setor é responsável por aproximadamente 46% das medidas antidumping em vigor, embora o aço represente apenas 2% das importações do país. As siderúrgicas também contam com amigos poderosos no Congresso, que poderiam fazer descarrilar a agenda de livre comércio de Bush ou propor medidas protecionistas ainda mais draconianas às importações de aço (Valor Econômico 2001 b).

No dia 19 de julho de 2001, diante do cenário protecionista que passava a ganhar contornos mais nítidos, é delineada uma primeira idéia para a estratégia brasileira a ser empregada. Empresários e governo brasileiro passam a atuar conjuntamente para interceder junto ao Executivo norte-americano, objetivando a não-inclusão dos produtos brasileiros nas possíveis barreiras ao setor nos Estados Unidos.

A estratégia visa traçar uma política comum para acompanhar as investigações iniciadas pelo governo George W. Bush sobre eventuais danos causados à indústria siderúrgica americana pelo aço brasileiro. A decisão foi tomada pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) (...). O Comitê de Acompanhamento da Política Siderúrgica dos Estados Unidos terá participação do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS)" (Lacerda 2001). O jornal Agrolink também divulgou a notícia, afirmando que "as barreiras norte-americanas à entrada de aço no país também foram tema da reunião da Camex, que aprovou a criação do Comitê de Acompanhamento da Política Siderúrgica dos Estados Unidos. O comitê atuará em parceria com o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), com o objetivo de formular estratégias comuns de ação entre governo e empresas privadas brasileiras junto ao setor siderúrgico dos Estados Unidos (Agrolink 2001).

Em 23 de agosto de 2001, a diretoria do IBS se reuniu com Sérgio Amaral, novo ministro do Desenvolvimento (Mdaic), para alertá-lo "sobre a necessidade de traçar uma estratégia de defesa das usinas brasileiras, que estão com sua produção ameaçada por mais um ato protecionista dos EUA" (Durão 2001 b).

No dia 13 de setembro de 2001, a delegação brasileira, na reunião do Comitê do Aço da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Oecd), chefiada pelo embaixador Waldemar Carneiro Leão, diretor-geral do Departamento

Econômico do MRE, afirmou que o Brasil "está insatisfeito com as condições do mercado internacional. Os preços estão baixos e a situação se agrava por causa de barreiras comerciais injustas". Um dia antes houve uma reunião com representantes de indústrias de todos os países produtores, sendo que estes concordaram que "existe excesso de capacidade produtiva no mundo". Segundo Rudolf Bühler, diretor do Instituto Brasileiro de Siderurgia na época, "esse excesso tem afetado os preços e tem levado a um surto de processos antidumping" (Abbott 2001).

No mesmo dia, Maria Sílvia Bastos Marques, então presidenta do IBS, afirmou que "o Brasil tem mostrado à indústria e às autoridades dos EUA que a exportação de semi-acabados visa complementar a siderurgia daquele país. As brasileiras exportam placas que são transformadas em produtos acabados por laminadoras locais" (Durão e Góes 2001). Além disso, Maria Sílvia afirma que as empresas estariam se internacionalizando para driblar as barreiras norte-americanas. Esse era o caso da CSN, com a aquisição da CSN USA, em Terre Haute, Indiana e da Gerdau S.A. que comprou a norte-americana Ameristeel em 1999 (Gerdau 2006).

Uma das estratégias do IBS na luta contra o protecionismo, segundo Maria Sílvia MARQUES, é se aproximar do Legislativo, à semelhança do que ocorre no Congresso dos EUA, onde existe uma bancada siderúrgica formada por 110 parlamentares.

Na próxima quinta-feira [27 de setembro de 2001], a presidente do IBS estará em Brasília para participar com outros diretores do instituto de audiência pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. "A aproximação com o Legislativo é importante porque os parlamentares podem vir a apoiar e reforçar as ações do Executivo nas discussões sobre comércio internacional das quais o Brasil participa", interpreta a executiva. Ela considera que a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) será vantajosa para a indústria brasileira de aço - e para o país como um todo - desde que inclua a discussão de acesso a mercados. "As vantagens da Alca dependerão de como ela for negociada" (Durão e Góes 2001).

No dia 26 de setembro de 2001, as siderúrgicas brasileiras ameaçavam pressionar o governo para sobretaxar as importações de aço no país. Desta forma, tentava-se evitar os efeitos nocivos da possível sobretaxa do governo norte-americano. "Não podemos ser um 'player' ingênuo dentro dessa discussão global", afirmou Maria Sílvia Bastos Marques, "as empresas locais ainda não fizeram qualquer pedido ao governo brasileiro, mas estão acompanhando diariamente a evolução do

processo nos EUA e mantendo estreito contato com as autoridades ligadas ao processo de exportação, como os ministros Sérgio Amaral (Desenvolvimento) e Celso Lafer (Relações Exteriores)” (Hollanda 2001).

O mês de outubro também foi de incertezas. No dia 15, Daniela Camba, do jornal Valor Econômico, afirmou que “o cenário não é nada bom para as ações de empresas siderúrgicas. Elas estão perdendo no mercado interno, com o desaquecimento econômico, e sofrem a ameaça de prejuízos na exportação, caso os EUA aumentem o protecionismo às produtoras americanas de aço” (Camba 2001). Essa tendência negativa se refletiu nas ações das principais companhias brasileiras, como mostra o gráfico abaixo:

Tabela 5.1: A situação das siderúrgicas

<b>A situação das siderúrgicas</b>			
<b>As ações não refletem nem os investimentos – em US\$ milhões</b>			
Empresa	Investimentos	Valor aproximado da planta	Valor de mercado
Acesita	103	1.000	107
Belgo-Mineira	369	611	240
Cosipa	372	-	61
CSN	1.300	6.000	652
CST	438	1.500	248
Gerdau	527	5.000	567
Usiminas	660	4.800	296

Extraído de

<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=879445&edicao=198>

Em 25 de novembro de 2001, o presidente da Companhia Siderúrgica Tubarão (CST), José Armando de Figueiredo Campos, e o presidente da Açominas, Luís André Rico Vicente, embarcaram para Washington para a reunião do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos. Lá, ambos manifestaram “que as placas de aço importadas do Brasil se destinam ao reprocessamento pelas usinas americanas. Na avaliação das siderúrgicas nacionais, as exportações brasileiras são complementares ao processo industrial das siderúrgicas americanas” (Moreira 2001). Dentro deste meio tempo, a CSN tentou pleitear, paralelamente às estratégias setoriais brasileiras, junto ao governo norte-americano, cotas de importação mais viáveis (Góes 2001).

No dia 31 de outubro de 2001, o IBS, que até então acreditava que os produtos semi-acabados seriam excluídos da lista de recomendações da ITC, se surpreendeu ao ver este produto incluso na lista. Por esta ocasião Maria Sílvia Marques afirmou que "a restrição prejudicaria os clientes finais nos Estados Unidos", além de dizer que "o Brasil tem mostrado à indústria e às autoridades dos EUA que a exportação de semi-acabados tem caráter complementar à siderurgia daquele país" (Saavedra e Góes 2001).

Para Maria Sílvia Marques, o que poderia ocorrer seria "uma limitação dentro dos volumes hoje exportados de placas brasileiras para os EUA. No caso brasileiro, nos sete primeiros meses do ano foram vendidas 1,6 milhão de toneladas de placas, das quais 37,6% para os Estados Unidos" (Saavedra e Góes 2001). Ainda no dia 23 do mesmo mês, o IBS havia publicado uma nota dizendo que continuaria "negociando com o governo americano na tentativa de demonstrar que as exportações brasileiras não prejudicam as siderúrgicas locais", e buscava "defender a idéia de complementaridade das estruturas produtivas dos dois países" (Valor Econômico 2001).

No dia 08 de novembro de 2001, Maurice Costin, diretor do departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp, afirmou que "os Estados Unidos impuseram barreiras alfandegárias porque o produto brasileiro 'é muito competitivo'. Depois das privatizações, as fábricas fizeram um investimento muito grande, modernizaram as instalações e a produção. Mas as usinas siderúrgicas americanas não fizeram isso e agora não podem fazer frente ao produto importado" (Abbott 2001). Segundo ele "se as leis antidumping americanas fossem relaxadas, os Estados Unidos se tornariam o maior mercado potencial para o aço brasileiro" (Murray 2002). Esse tipo de afirmação moldou em grande medida a estratégia brasileira. Afirmava-se que o aço brasileiro é bom e barato devido à abundância da matéria-prima e mão-de-obra barata no país, além do fator da liberdade que as siderúrgicas têm quanto ao frete ferroviário.

## **5.2 Estratégia brasileira : complementariedade e cooperação**

A forma como se estrutura a percepção dos atores brasileiros sobre o processo de tomada de decisões em política externa comercial norte-americana é fundamental para a determinação das estratégias a serem seguidas. Nesse sentido,

um primeiro elemento que deve ser considerado está ligado à própria percepção de temporalidade do processo, que apresenta diferentes fases, com diferentes formas de mobilização (como visto no primeiro capítulo). Enquanto é possível identificar em 1998 sinais de mobilização do setor siderúrgico norte-americano, resultando em uma forte capacidade de pressão política a partir de 2001, com a proximidade das eleições congressuais, o setor brasileiro passa a se mobilizar publicamente apenas em 2001, quando do início das investigações formais da ITC em relação à siderurgia.

Quando analisado o padrão comportamental dos atores brasileiros também é possível identificar uma tendência à formação de uma percepção de um processo mais centrado no Estado, no sentido de centralização da tomada de decisão num só momento. Ainda que tenham sido consideradas aproximações com atores privados norte-americanos, fica clara a preferência dada aos contatos e pressões de natureza governamental. Ainda que essa tendência seja resultante da fase em que os atores brasileiros acabam por se envolver ativamente (Fase C: Implementação), tem-se como resultado uma estratégia que acaba por minimizar a importância dos atores privados, resultando em pressões internacionais com pouca capacidade de sucesso.

O setor siderúrgico brasileiro mobilizou-se no sentido de combater tanto a possibilidade de uso de barreiras comerciais por parte do governo norte-americano como, quando estas estavam na iminência de serem implementadas, em diminuir seu alcance nos produtos brasileiros. Por outro lado, também é possível, como já indicado, observar ações isoladas por parte de algumas empresas.

O centro da estratégia brasileira foi o apoio do setor ao governo brasileiro, que centralizou o processo de negociações, especialmente no MRE. A atuação brasileira, tendo o governo como principal agente, encontra respaldo na tendência de baixa capacidade de atuação internacional do empresário brasileiro. A idéia de que cabe ao governo a defesa dos interesses dos setores produtivos brasileiros faz parte da história do país (como visto no capítulo 3) e converge com a concepção predominante segundo a qual a política externa é um instrumento atrelado à política de desenvolvimento econômico (Oliveira, 2005), o que aumenta a centralidade do governo brasileiro nos processos de negociação internacionais.

O risco dessa forma de se perceber as respectivas responsabilidades do governo e dos setores produtivos em negociações e confrontos comerciais

internacionais está na idéia da fusão de interesses de ambos os lados. Para o governo convergem diversos interesses setorializados e que, por vezes, são exclusivistas ou competidores entre si, o que leva o governo a enfrentar constantes *trade-offs* entre os diversos interesses envolvidos, incluindo-se aqui os seus próprios. Dessa forma, o governo pode ser um importante aliado, contudo a ajuda do governo torna-se débil quando os setores não tomam algum tipo de iniciativa mais contundente. O empresariado brasileiro, em termos gerais, ainda não demonstrou capacidade de se organizar e se adaptar rapidamente às novas tendências de mercado num cenário internacional cada vez mais dinâmico.

No caso siderúrgico, a linha argumentativa brasileira tinha uma postura mais neutra e pouco mobilizada, na medida em que buscava mais mostrar complementariedade com a produção norte-americana do que enfrentar diretamente os setores siderúrgicos norte-americanos. De acordo com o Embaixador Valdemar Carneiro Leão, "a indústria siderúrgica brasileira tinha em relação ao seu comércio com os Estados Unidos um perfil de complementaridade que não se verificava necessariamente em outros casos" (Leão 2006). Quer isso dizer que as importações norte-americanas de semi-acabados do Brasil eram um sinal da recuperação da indústria daquele país, ao invés de ser prejudicial. Isto acontece porque são indústrias norte-americanas que agregam valor a estes semi-acabados e revendem estes produtos.

Ainda segundo o argumento apresentado pelo Embaixador Valdemar Carneiro Leão, uma parte da indústria norte-americana abandonou a metalurgia e passou a se concentrar na laminação. Para isso, devido à alta-qualidade dos semi-acabados brasileiros e o seu baixo custo, as exportações de semi-acabados passaram a ser vitais. A partir do momento em que estas indústrias não estavam mais preocupadas com a metalurgia e passaram a contar com as importações, puderam então se especializar em laminação, aumentando sua produtividade e competitividade. "Nós (o governo brasileiro)", afirma o Embaixador, "portanto mostramos... o Brasil não era parte do problema e sim parte da solução da indústria norte-americana" (Leão 2006).

A imprensa brasileira percebeu a iminência de retaliações contra as importações norte-americanas em outubro de 2001, após a ITC concluir que os produtos brasileiros que entram nos Estados Unidos eram subsidiados. László Vargas

afirma que “a decisão foi tomada justamente em um momento que a indústria siderúrgica brasileira vinha se dedicando mais ao mercado dos Estados Unidos. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), por exemplo, conseguiu no primeiro semestre deste ano ampliar de 13% para 16% a participação das compras norte-americanas nas suas vendas externas” (Vargas 2001).

Em janeiro de 2002, em uma proposta apresentada pelos economistas Gary Clyde Hufbauer e Bem Goodrich, o aço que entraria nos EUA ganharia uma tarifa adicional de 5% por três anos. A estimativa de arrecadação, feita pelo governo norte-americano, era de um valor de US\$ 3 bilhões, recursos que seriam “usados para pagamentos de benefícios de aposentadoria e de seguro médico dos trabalhadores deslocados nos últimos anos” (Dianni 2002), essa tarifa corresponderia à metade do valor estimado.

Diante desta situação e em virtude de o mercado norte-americano ser de importância singular para a siderurgia brasileira, uma comissão composta por José Armando de Campos (Mdic), Rudolf Buhler (diretor-técnico do IBS), Roberto Giannetti da Fonseca (Camex) e Valdemar Carneiro Leão (MRE) esteve em reuniões com autoridades norte-americanas em janeiro de 2002. “O objetivo é mostrar ao governo americano como nós vemos os problemas e alternativas colocadas pela ação 201” (Dianni 2002), afirmou o Embaixador Rubens Barbosa. O jornal Folha de São Paulo afirmou que, além disso, visavam “provar que a produção siderúrgica brasileira é competitiva (dentro das regras internacionais) e convencer os americanos de que as exportações de semi-acabados complementam a produção doméstica americana” (Dianni 2005).

Enquanto isso, parte da imprensa e o governo brasileiro se apoiavam em algumas teses para tentar evitar a imposição de tarifas para os produtos brasileiros. A primeira delas era ameaçar os Estados Unidos com relação à Alca; a segunda se referia aos prejuízos à indústria norte-americana caso as tarifas fossem implantadas; e a terceira baseava-se numa possível compensação ao Brasil caso a medida fosse condenada pela OMC (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales 2006).

A decisão do presidente Bush teria um papel importante para o Brasil com relação a abertura do mercado de aço, pois se aproximava a fase final das

negociações para a criação da Alca, e essa decisão interferiria na percepção do governo brasileiro com relação as atitudes dos EUA no que se refere ao comércio.

Na opinião do Embaixador Carneiro Leão, a efetivação da possibilidade que havia de os EUA imporem tarifas e bloquearem a entrada de aço brasileiro no país

será um golpe sério nas relações comerciais entre os dois países e poderá gerar desdobramentos na Organização Mundial de Comércio e na Área de Livre Comércio das Américas, pois será vista por nós como mais uma demonstração de que o núcleo duro do protecionismo nos EUA continua infenso às políticas de liberalização (Estado de São Paulo 2002 f).

Os interesses dos consumidores norte-americanos de aço também foram considerados estratégicos para o posicionamento do governo brasileiro. Afirmava-se que estes consumidores teriam grandes prejuízos caso as barreiras fossem aprovadas pelo presidente Bush. Outro importante ponto considerado era a possibilidade de que, caso as barreiras fossem aprovadas, a economia norte-americana não cresceria, apresentando queda ou estagnação do PIB. Os discursos do IBS seguiram esta linha. O jornal Folha de São Paulo publicou que “as siderúrgicas mais modernas dos EUA, de acordo com o IBS [...], importam semi-acabados do Brasil, reprocessam o produto e voltam a exportá-lo para outros mercados. Os semi-acabados são a única categoria de aço que não sofre restrição nos EUA” (Dianni 2002).

A Citac (Consuming Industries Trade Action Coalition) teve um papel importante para essa argumentação brasileira. O trabalho da Citac era de divulgar às indústrias consumidoras norte-americanas que teriam de pagar mais pelo aço e aumentariam os preços de seus produtos, enfrentando maior competição de indústrias estrangeiras de manufaturados. Estas, por sua vez, se beneficiariam com o acesso ao aço mais barato. Como resultado, segundo a Citac, as importações norte-americanas de produtos acabados que usam o aço, como motores elétricos, materiais de construção e automóveis, entre outros, iriam aumentar. “A Citac está mostrando que caso o governo americano decida pela prevalência do protecionismo, o preço do aço vai aumentar nos Estados Unidos, prejudicando a cadeia produtiva, que emprega oito vezes mais pessoas do que a indústria siderúrgica americana” (Chiarini 2002), declarou Maria Sílvia Bastos Marques, diretora da Companhia Siderúrgica Nacional.

Além da Citac, a Ecat (*Emergency Committee for American Trade*) também foi importante na atuação brasileira. Segundo estudo realizado por esta organização, caso os EUA impusessem barreiras relacionadas à importação de aço, os países afetados poderiam responder e ser compensados de acordo com o artigo 8.3 do acordo de salvaguardas da OMC, "segundo o qual os países que sofrem esse tipo de sanção devem ser compensados quando a restrição dura mais de três anos e dispensa o período de espera se não houve aumento das importações durante esse período" (Estado de São Paulo 2002 d).

No entanto, como já apontado no capítulo 4, a Citac e a Ecat, embora fossem consideradas importantes para a argumentação brasileira, não tiveram uma participação significativa no processo que culminou com a adoção das medidas protecionistas.

A estratégia brasileira também era pautada na busca por uma solução bilateral, de forma que o governo enviou missões governamentais e empresariais aos Estados Unidos. Na principal missão estavam presentes o chanceler Celso Lafer e o Ministro Sérgio Amaral, ocorreu no dia 31 de janeiro de 2002 e tinha como principal objetivo amenizar a crise no relacionamento bilateral. Além disso, o encontro tinha a finalidade de elaborar uma consulta entre os Estados Unidos e o Brasil, visto que a questão já estava na OMC.

A idéia destas missões era apresentar o argumento brasileiro para as autoridades norte-americanas, bem como àqueles setores da economia que seriam prejudicados com as tarifas adicionais. Caso o aço brasileiro fosse incluído entre os produtos sobretaxados, a idéia seria pedir que a OMC aprovasse a aplicação de medidas compensatórias.

Se os Estados Unidos tomarem uma decisão complicada para as exportações de aço brasileiras, ela não será complicada apenas para nós, mas também para os europeus, e nós teremos um problema de grandes proporções", afirmou Celso Lafer. "Vamos argumentar que as exportações de aço do Brasil têm sua especificidade e que não vemos razão para sermos incluídos numa vala geral. A nossa indústria é competitiva, fez sua reestruturação e não recebe subsídios do governo... Temos visto com interesse as manifestações dos consumidores de aço nos EUA contra as restrições... fico satisfeito porque detecto apoio na sociedade americana aos nossos interesses e porque isso reforça a nossa convicção de que o aço brasileiro é algo importante para o sistema produtivo americano e, por tabela, para o consumidor americano (Sotero 2002 e).

Na já referida missão, a comissão brasileira nos Estados Unidos reconheceu a sua incapacidade de conseguir qualquer concessão significativa nessa fase do processo. Uma prova disso foi a posição adotada, na qual "a missão brasileira apontou a disposição do país de aceitar uma solução que incluía uma dose de restrição, se esta se limitar à imposição de tarifas, em lugar de cotas, e preservar o espaço para as exportações de semi-acabados do País" (Sotero 2002 e).

Nesse momento a missão brasileira passou a entender a profundidade do processo protecionista que havia se iniciado anos atrás, e passa a se concentrar na imposição de sobretaxas menores aos produtos brasileiros. Isso indica que os representantes brasileiros entenderam que nessa fase do processo não dispunha de argumentos suficientemente fortes e que fossem capazes de mudar substancialmente a posição já razoavelmente consolidada do governo norte-americano.

A partir da perspectiva de parcelas do setor privado, a compreensão foi no sentido contrário. Este foi o caso do presidente da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e vice-presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), José Armando Figueiredo Campos, quando afirmou que "as medidas afetam diretamente o Brasil. Esperávamos ter um tratamento melhor, já que podemos contribuir para a reestruturação da siderurgia americana" (Gazeta Mercantil 2002 b).

No mesmo período em que o governo brasileiro se empenhava na tarefa de convencer o governo norte-americano a desistir ou aliviar a imposição de novas barreiras para seu aço, as indústrias siderúrgicas brasileiras seguiam estratégias independentes, procurando expandir suas operações domésticas e internacionais. A Gerdau comprou 24,8% da Natsteel (Cingapura), bem como a Açominas (Brasil) e assumiu o controle da siderúrgica mineira. "Foi uma operação de natureza estratégica. No curto prazo, nada muda na companhia. Mas no longo prazo, o controle da Açominas significa um ativo importante para futuras opções de crescimento do grupo" (Estado de São Paulo 2002 d), disse o diretor da Gerdau.

No dia 1º de fevereiro de 2002, num almoço idealizado pelo Diálogo Interamericano, o ministro Sérgio Amaral declarou, com relação à decisão sobre a imposição de barreiras às exportações de aço brasileiras para os EUA, que seriam "como um sinal muito ruim tanto (em relação) à Área de Livre Comércio das

Américas (Alca) como da negociação (de uma nova rodada global de liberalização na) Organização Mundial do Comércio.” (Sotero 2002 d). No mesmo dia, os ministros Sérgio Amaral e Celso Lafer encontraram-se com Donald Evans e Robert Zoellick.

A indústria brasileira foi a primeira a ser privatizada, investiu US\$ 10 bilhões, representa 1% do consumo de aços acabados, 3% do consumo de aços semi-acabados, tem uma fatia do mercado que é pequena e não está aumentando, faz uma contribuição importante aos EUA e trabalha em parceria com a indústria americana, tendo já comprado três siderúrgicas aqui. Quais são os argumentos de uma eventual restrição, que, dependendo de como for aplicada, tirará a indústria brasileira do mercado?”, questionou Sérgio Amaral. “Colocamos na pauta americana do aço a especificidade da indústria brasileira e o fato de que ela não é parte do problema de siderurgia americana, mas a solução” (Sotero 2002 d), disse Celso Lafer.

Lafer manteve a tendência de posicionamento, agora desenvolvendo uma estratégia baseada em *trade-offs* governamentais, argumentando que o Brasil estava preparado para negociar, afinal, a posição do país para com a Alca e o compartilhamento nas negociações de liberalização tinha o apoio do empresariado brasileiro. “Nossa indústria é competitiva”, afirmou Lafer, e “entendemos que nós podemos ganhar duas vezes, uma com a possibilidade de maior acesso a mercados, e outra com a pressão que (a liberalização) produzirá internamente para que nós façamos a reforma tributária e outras reformas que são barreiras internas à nossa competitividade” (Sotero 2002 d).

Observe-se que os próprios empresários norte-americanos fizeram críticas à restrição das importações de aço, como é o caso de David Phelps, presidente da Aiiss, que não acreditava que o protecionismo formaria uma indústria mais competitiva, além de que, os Estados Unidos violariam seus deveres para com a OMC e prejudicariam os trabalhadores norte-americanos. “Nós vimos o que a proteção fez aos produtores americanos, que foram mimados durante década pelo governo dos EUA com proteção e subsídios. A proteção simplesmente plantou a semente da rodada seguinte de demandas por mais proteção e mais subsídios quando o mercado arrefeceu” (Sotero 2002 d). Esse tipo de posicionamento tinha grande espaço na mídia brasileira, uma vez que vinha ao encontro da estratégia brasileira. Como já citado anteriormente, o Brasil tinha a concepção de que não traria prejuízos aos norte-americanos, mas o contrário, sendo que essa posição tinha o apoio de simpatizantes do próprio governo norte-americano.

A essa altura, a imprensa brasileira descrevia os paradoxos da política comercial norte-americana. Afirmava-se que os Estados Unidos, enquanto defendiam o livre mercado, afirmando ser este o método que daria fim à pobreza e desigualdade, recorriam a medidas que constrangiam o livre mercado. Em 09 de fevereiro de 2002, Gilberto Dupas afirmou que:

enquanto W. Bush discursava na OEA, atacando qualquer restrição ao livre comércio- classificando-o como a melhor arma contra a pobreza, a doença e a tirania, sua Comissão de Comércio Internacional recomendava salvaguardas adicionais contra o competitivo aço brasileiro, para não mencionar as restrições ou taxações já existentes ao suco de laranja, fumo, gasolina, carnes, camarões, têxteis, bens de capital e muitos outros produtos. Quase ao mesmo tempo, o presidente da comissão de Agricultura da Câmara dos EUA afirmava : A ampliação do comércio com o Brasil não pode significar prejuízos para os agricultores americanos; não vamos negligenciar nossa responsabilidade e nosso dever de protegê-los (Dupas 2002).

Neste mesmo dia houve uma queda de 40% nos preços de chapa de aço. Com o intuito de fugir de uma guerra comercial com os Estados Unidos, discutiu-se numa reunião multilateral uma maneira de reduzir o excesso de oferta que tem derrubado os preços, a diminuição progressiva da capacidade produtiva mundial. Foi assim que consentiram os 39 principais países produtores de aço. Estas negociações tiveram início em setembro de 2001, quando "os participantes do Grupo de Alto Nível (HLG) concordaram, entre outros itens, 'em identificar as principais questões econômicas, sociais e regulatórias que estão impedindo, ou poderiam impedir, a eliminação/redução de capacidade [inviável economicamente] e a reflexão sobre políticas que facilitem a redução/fechamento de usinas ineficientes por meio das forças do mercado'" (Departamento de Estado dos Estados Unidos 2002).

Entretanto, a decisão dependeria da posição adotada pelos Estados Unidos, que deveriam se comprometer a reduzir sua produção em cerca de 106 milhões de toneladas até 2005. Todos aguardavam a decisão do governo norte-americano. Afirmava-se que a implementação de medidas protecionistas por parte do governo norte-americano arruinaria as negociações então vigentes em âmbito multilateral (Estado de São Paulo 2002 c).

Durante o tempo de espera pela decisão do presidente Bush, o Brasil também aguardou as visitas de Zoellick, convidado por Celso Lafer e Grant Aldonas - que acabou desmarcando sua visita. Tal atitude gerou grandes debates quanto ao futuro

brasileiro na exportação de aço; alguns acreditavam que o presidente Bush pouparia as exportações brasileiras de limitações, outros acreditavam na imposição de cotas tarifárias, e outros ainda sustentavam a idéia de que os semi-acabados seriam excluídos do protecionismo (Sotero 2002 c).

Quando se aproximou o momento da decisão do presidente norte-americano, surgiu para o Brasil mais uma preocupação: a possibilidade da União Européia proteger sua indústria siderúrgica com medidas de salvaguarda, para retaliar a ação norte-americana. Para o Embaixador José Alfredo Graça Lima, "a confirmação dessas medidas poderá provocar uma redução caótica na produção mundial de aço e prejudicar seriamente o setor brasileiro". Pascal Lamy, Comissário de Comércio da União Européia, também estava por visitar o Brasil, com o objetivo conversar com autoridades brasileiras. A presença de Lamy, segundo Graça Lima, teria uma meta de "criar um ambiente de defesa contra a esperada decisão do governo americano de proteger suas indústrias siderúrgicas" (Marin 2002).

A situação resumia-se da seguinte maneira: se os Estados Unidos declarassem que as barreiras à exportação do aço seriam realmente utilizadas, a União Européia provavelmente tomaria medidas de salvaguarda, e essa atitude deixaria em pior situação o Brasil, visto que a UE também era um grande mercado consumidor do aço brasileiro; havia a possibilidade de outros países quererem seguir o exemplo de protecionismo; além de favorecer a busca descomedida de produtores por mercados com menores obstáculos. Porém, haveria a possibilidade de o Brasil não ser muito prejudicado em seu comércio exterior caso o presidente norte-americano escolhesse impor restrições mais suaves. Isso permitiria a reabertura das negociações, visto que "se as salvaguardas impostas pelos EUA seguirem as regras da OMC e se a cota brasileira for ampla e com volumes crescentes de importação a cada ano, o Brasil pode aceitar a decisão americana" (Marin 2002), afirmou o Embaixador Graça Lima.

No dia 26 de fevereiro de 2002 falava-se de uma manifestação iminente de trabalhadores norte-americanos que eram contra as importações de aço, manifestação que de fato ocorreu em frente à Casa Branca, com a intenção de coagir o presidente Bush a usar o processo de salvaguardas, e a recomendação da ITC para impor tarifas de 40% sobre as importações de aço.

Um importante funcionário do governo norte-americano (que não quis ter o nome revelado) em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo, porém, indicou a possibilidade do presidente Bush não aceitar as recomendações da ITC. Havia então a probabilidade de o presidente norte-americano “estudar alternativas como tarifas mais baixas ou quotas de taxas sobre tarifas” (Sotero 2002 b). O alto funcionário declarou ainda que “Bush aceitou o principal argumento do Brasil para tentar evitar a imposição de barreiras à entrada de aços semi-acabados do País no mercado dos Estados Unidos”. Afirmou também que “a indústria siderúrgica da Costa Oeste, que é o destino da maior parte do aço semi-acabado que o Brasil vende aos EUA, depende do aço importado para operar de forma eficiente” (Sotero 2002 b). Mesmo diante dessas declarações, ao não serem oficiais e nem indicarem a legitimidade do entrevistado, não permite concluir que a pressão brasileira seja a real responsável pela mudança de comportamento do presidente Bush.

Durante uma entrevista na tarde do dia 27 de fevereiro de 2002, já no Brasil, Pascal Lamy havia afirmado ser o Brasil um país protecionista. Revertendo a expectativa de ter na Europa um aliado incontestado contra as barreiras norte-americanas. “A proteção no mercado brasileiro está em todos os níveis, principalmente industrial e de serviços. Por exemplo, aço, carros, produtos químicos e eletroeletrônicos têm tarifas muito altas comparadas com o resto do mundo, dificultando o acesso”. Quanto às barreiras agrícolas, afirmou ainda que “a agricultura brasileira tem acesso livre a dois terços do mercado da União Européia, resta apenas um terço. Boa parte desse restante deve ser discutida pela OMC e não precisará entrar na pauta das negociações entre a UE e o Mercosul, mas parte disso também poderá ser negociada no âmbito bilateral”. Na questão do aço: “Os empresários brasileiros têm exatamente a nossa opinião sobre essa questão. Nós da UE acreditamos que se os EUA insistirem em tomar medidas protecionistas para fechar o mercado, não poderemos ficar sem fazer nada” (Estado de São Paulo 2002 b).

Em 1º de março de 2002, o Jornal Gazeta Mercantil publicou que “a siderurgia brasileira é alvo de mais uma medida protecionista dos Estados Unidos. O Departamento de Comércio dos EUA divulgou, ontem, parecer que considera subsidiados alguns tipos de laminados a frio importados do Brasil, da França e da Coreia. Diante disso, o Departamento propôs a aplicação de direitos compensatórios

sobre o produto. No caso brasileiro, o subsídio que teria sido apurado é de 12,58% para a Usiminas e a Cosipa e de 8,22% para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)" (Gazeta Mercantil 2002).

No dia seguinte, em 02 de março, a indústria brasileira resolveu aguardar a decisão final do governo norte-americano antes de contestar. "Vamos aguardar a decisão final do departamento de comércio norte-americano", diz Marco Polo de Mello Lopes, vice-presidente executivo do IBS. Se a medida definitiva prejudicar as exportações, o Brasil irá até a OMC. "As siderúrgicas brasileiras", diz, "não têm idéia de qual será o impacto da decisão de quinta-feira nas exportações do país. É que *esse processo teve início em outubro do ano passado* e desde então o importador norte-americano já está mais cauteloso" (Fernandes 2002, grifos adicionados).

Ainda no mesmo dia, além das preocupações com a proximidade da decisão de Bush, surgiu a consideração de que o Brasil e dois outros países (França e Coréia do Sul) estavam sendo favorecidos com subsídios para alguns tipos de laminados. Por esse motivo, representantes do DOC e da ITC viriam ao Brasil em busca de informações para aplicar efetivamente compensações tarifárias. Neste dia o jornal Gazeta Mercantil afirmou que "o resultado das investigações de subsídios do Departamento de Comércio foi divulgado uma semana antes da decisão do presidente George W. Bush sobre a imposição de salvaguardas para conter importações de aço de diversos países, entre eles o Brasil" (Lobato e Ferrari 2002). Para Marco Polo de Mello Lopes, vice-presidente do IBS, "o parecer do departamento americano faz parte do contexto político de pressões internas a favor do protecionismo da administração Bush sobre a siderurgia".

o parecer do departamento lembra que alegações dos EUA de subsídios às importações de aço já foram derrubadas pela OMC em processo instalado há cerca de três anos pela inglesa British Steel no qual o Brasil entrou como parte interessada... Isto é assunto requeitado pelos EUA. Eles sabem que o setor siderúrgico foi todo privatizado no Brasil, num processo de venda das empresas em leilão em bolsa de valores. O setor não tem um centavo de subsídio. Não se sabe se o relatório do Departamento de Comércio será aprovada pela ITC, mas desde já tem efeito negativo sobre a disposição dos importadores que geralmente preferem suspender suas compras, temendo prejuízos com a eventual sobretaxa. Para a diretoria esse assunto dos subsídios tem o propósito de funcionar como um agregado às vésperas da decisão do presidente George W. Bush quanto as barreira sugeridas pela ITC (Lobato e Ferrari 2002).

Após a decisão de implementar as tarifas às exportações brasileiras, no dia 06 de março de 2002, o PT (Partido do Trabalhador) e a CUT (Central Única dos Trabalhadores) se posicionaram com relação à questão. O PT pretendia, por meio de mobilizações populares, levar o governo brasileiro a reagir contra a provável decisão de Bush de colocar barreiras contra a importação de aço brasileiro. "É inexplicável que o Brasil não adote medidas de retaliações. Vamos mobilizar a sociedade brasileira contra a política norte-americana que inviabiliza nosso desenvolvimento", afirmou José Dirceu, que pensava ser sem aceitação que o governo Cardoso não tivesse reação alguma quanto à restrição. "Repudiar é pouco. O Brasil precisa ter uma postura mais firme porque essas barreiras causarão um embaraço considerável para a economia brasileira" (Pinheiro 2002), afirmou o deputado Walter Pinheiro.

A CUT também tentou se posicionar de alguma forma. Ao ser questionada quanto a sua posição na questão, afirmou que foram tomadas as seguintes iniciativas:

- 1- Denunciamos através (sic) de boletins da nossa confederação a atitude dos EUA , que mesmo se dizendo um defensor do livre comércio , adota medidas protecionistas.
- 2- Reinvidicamos através (sic) de carta ao Governo (Itamaraty e Ministério da Indústria e Comércio Exterior) que o Brasil entrasse com queixa junto a OMC contra as medidas dos EUA
- 3- Nos articulamos com sindicatos da Europa e da Ásia para fazer pressão junto a OMC
- 4- Nos articulamos com o Sindicato Americano, reconhecendo o direito deles de apoiar o seu governo nesta medida, pois cada sindicato deve defender os empregos de seus sócios, mas ao mesmo tempo propondo uma discussão de longo prazo sobre o tema. Desta iniciativa divulgamos em Washington (DC) numa conferência a imprensa, uma declaração conjunta sobre o assunto (Lopes 2004).

Na terça-feira, dia 5 de março de 2002, o presidente Bush finalmente anunciou que seriam tomadas as medidas de proteção para a indústria siderúrgica norte-americana. De acordo com o governo dos EUA, as sobretaxas deveriam atingir pouco as exportações brasileiras. "As medidas estabelecem uma cota de 5,4 milhões de toneladas de placas de aço, os chamados produtos semi-acabados. Desse montante, o Brasil terá uma cota de 52%. Não haverá cobrança de tarifa sobre as primeiras 5,4 milhões de toneladas importadas em três anos" (BBC Brasil 2002). Ainda assim, o governo brasileiro estudava a probabilidade de ir à OMC reclamar das

sobretaxas, não ignorando que os produtos acabados sofreriam restrição total, principalmente o laminado, que teriam uma taxa de 30%, o que tornou a venda dos mesmos improvável no mercado norte-americano, além de que esses produtos foram investigados quanto ao dumping e subsídios.

### 5.3 Reações

As reações dos vários atores mundiais envolvidos foram as mais diversas. Em geral, todos os países que sofreram, de alguma forma, com as barreiras comerciais, reagiram à decisão dos EUA e ameaçaram recorrer à OMC. O Comissário de Comércio da União Européia, Pascal Lamy, informou, um dia depois da decisão norte-americana, que recorreria o mais rápido possível à OMC. "Nossa análise é (...) que a decisão norte-americana é política, sem nenhum fundamento legal ou mesmo econômico" (Folha de São Paulo, 2002), disse Lamy.

Werner Mueller, ministro da Economia da Alemanha, também reagiu à decisão norte-americana. "A decisão coloca não apenas uma tensão considerável nas relações comerciais entre a UE e os Estados Unidos, mas também é um sinal negativo antes da abertura da nova rodada de comércio mundial em Doha" (Folha de São Paulo, 2002), disse Mueller. Jacques Chirac, Tony Blair e outros líderes europeus se levantaram contra as medidas, classificando-as como medidas protecionistas e inaceitáveis.

O Brasil, diferentemente da Rússia e União Européia, não seria afetado de forma tão profunda. Placas de aço, principal produto exportado pelo Brasil aos EUA, não foram comprometidas pela decisão norte-americana (Grabois 2002). Além do mais, a cota estipulada pelos EUA foi de 2,5 milhões de toneladas – em 2001, o Brasil havia exportado 2,1 milhões de toneladas aos EUA. Isso daria ao Brasil a oportunidade de crescer somente 0,4 milhão de toneladas num período de três anos, limitando assim o desenvolvimento das exportações brasileiras aos EUA.

José Armando Campos, vice-presidente da IBS disse que o Brasil tinha "... um potencial de 20% a 30% de crescimento num curto espaço de tempo. O importante é lembrar do impacto para uma indústria que se preparou para ser competitiva e para crescer". "A cota atende a produção agora mas limita o crescimento nos próximos três anos" (Grabois 2002). Campos também questionou os EUA, dizendo que a decisão era contrária ao livre comércio e que a indústria brasileira é

competitiva, diferentemente do que ocorre com a dos EUA, que se protege com subsídios.

O governo brasileiro calculava na época que as exportações para os EUA cairiam entre 10% e 15%. Com isso o governo estimava que o prejuízo seria algo em torno de US\$ 900 milhões, caso a taxaço durasse os três anos previstos.

A taxaço norte-americana afetaria os produtos acabados e semi-acabados brasileiros, produtos estes que eram exportados em menor quantidade se comparados à exportação de placas. O ministro do Desenvolvimento Sérgio Amaral condenou abertamente a decisão tomada pelos EUA. Argumentava que as vendas brasileiras não representavam uma parcela muito considerável nos EUA e que não houve, ao contrário do que o governo norte-americano dizia, qualquer prática desleal de dumping no mercado norte-americano que pudesse, de alguma forma, justificar a decisão tomada pelo governo norte-americano. O próprio secretário de comércio dos EUA, Robert Zoellick, afirmou na época que "cerca de 85% a 90% do aço brasileiro exportado para os EUA não será afetado" (Grabois 2002).

Mesmo não sofrendo tanto com a decisão norte-americana, os atores brasileiros tentaram de várias formas expressar sua insatisfação com a decisão. Deputados brasileiros, por exemplo, no dia 06 de março de 2002 estudavam o envio da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados do Brasil ao congresso norte-americano para discutir a decisão (Mignonoe 2002). A CUT também tentou ajudar o empresariado brasileiro se aliando com estes para demonstrar a insatisfação dos trabalhadores brasileiros com a decisão, encabeçado por Carlos Alberto Grana, secretário-geral da CUT (Futema 2002).

Por outro lado, na opinião do chanceler Celso Lafer, um acordo com os EUA seria melhor do que recorrer à OMC. Em entrevista afirmou que "a entrada na OMC vai depender de uma avaliação muito precisa que nós faremos no governo e no setor privado sobre quais são as efetivas e precisas conseqüências econômicas da medida" (Sofia 2002).

Já as siderúrgicas brasileiras, por intermédio da presidenta do IBS, Maria Silvia Bastos Marques, logo começaram a defender uma possível taxaço de importações de aço no Brasil. "Isto é apenas uma maneira de sinalizar aos Estados

Unidos. Porque todos os países estão fazendo isso e se o Brasil ficar aberto, virá tudo para cá”, disse em entrevista. No dia 11 de março de 2002 a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) ameaçou interromper as importações de carvão siderúrgico dos Estados Unidos para, de alguma forma, tentar retalhar a decisão norte-americana.

Foram vários os prejuízos para as companhias brasileiras. A CSN, detentora de unidades nos EUA, foi fortemente impactada pela implantação destas tarifas uma vez que sofreu grande elevação de preços dentro dos EUA. Até fevereiro de 2003 houve um crescimento de 12% de semi-acabados, produto de menor valor agregado, e uma queda de 38% de produtos acabados, como, por exemplo, chapas e bobinas.

Usando como referência o Modelo de Processo de Tomada de Decisão em Política Comercial Externa nos EUA (ver p. 51) é possível afirmar que os atores brasileiros passaram a considerar as chances de adoção de medidas protecionistas pelo governo norte-americano apenas quando as discussões protecionistas nos EUA encontravam-se em uma fase adiantada (Fase C). A mobilização dos atores, bem como os recursos políticos e financeiros já envolvidos no processo de tomada de decisões envolvendo a siderurgia norte-americana apresentaram-se como demasiadamente altos para mudanças bruscas de tendência.

Dessa forma, o que se percebe nesse caso é uma tomada de posição tendencialmente reativa por parte dos atores brasileiros – sejam governamentais, sejam privados. Essa tendência fez com que os atores brasileiros tivessem uma menor capacidade de interferir na formação da agenda de negociações do governo norte-americano, concentrando seus esforços na tentativa de influenciar os resultados de agendas já determinadas em fases anteriores (especialmente nas Fases A: Posicionamento Retórico e B: Tomada de Posição).

## CONCLUSÃO

### Objetivo inicial e construção da análise

Essa tese teve como seu objetivo investigar o processo de articulação do setor siderúrgico norte-americano, e que resultou nas medidas protecionistas adotadas pelo presidente Bush em 2002, bem como das estratégias elaboradas pelos atores brasileiros na tentativa de combate a tais medidas. Para tal foi necessário trabalhar com um arcabouço conceitual que possibilitasse identificar fatores que contribuíssem para explicar as possíveis diferenças de comportamento entre os grupos de interesse do setor siderúrgico nos dois países.

Tal arcabouço conceitual concentrou-se nas formulações propostas por Risse-Kappen (1999) referente às *estruturas domésticas* e como elas intermedeiam a pressão dos grupos de interesse e as decisões no âmbito da política externa. Verificou-se que, da tipologia criada pelo autor, os tipos *estruturas domésticas Dominada pela Sociedade* e *estruturas domésticas Dominada pelo Estado* revelaram-se como mais adequados para contribuir para o entendimento do desempenho dos grupos de interesse do setor siderúrgico nos dois países, incluindo a formação de suas estratégias de atuação, os seus vínculos com as instituições políticas – Executivo e Congresso –, e os resultados que os diferentes formatos produziram na formulação das posições negociadoras dos EUA e do Brasil.

No caso do setor siderúrgico brasileiro é possível apontar uma tendência diferente daquela encontrada nos Estados Unidos. A formação desse setor no Brasil conta com a intensa participação do Estado, de forma a se apresentar como um exemplo de *estrutura doméstica Dominada pelo Estado*. Isso sobremaneira porque nos períodos de crise é possível identificar uma participação mais intensa do Estado na medida em que este se apresenta em vários momentos como proprietário e/ou controlador de empresas. Assim sendo, é possível perceber que o Estado brasileiro atua constantemente como parte envolvida a partir da própria lógica produtiva.

A essa participação mais intensa por parte do Estado, é possível somar a importância governamental para o setor e seu respectivo desenvolvimento, especialmente quando observadas políticas desenvolvidas pelos diferentes governos desde Getúlio Vargas. A despeito do mais recente movimento de privatização do

setor (durante os anos 1990), ainda é possível perceber uma intensa participação do governo como elemento central na projeção internacional da siderurgia brasileira.

Essa forma de atuação não ocorre tanto em termos comercial-produtivos, nos quais se identifica ações independentes das várias empresas, buscando a ampliação de seus mercados. Mas é claramente identificada em posicionamentos mais amplos, como aquelas que envolvem negociações governamentais internacionais ou mesmo o posicionamento do setor como um todo. Tal tendência é especialmente explícita no caso do posicionamento adotado pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia – que tem como uma de suas funções ser o responsável pela formulação das posições e estratégias a serem adotadas coletivamente pelo setor –, o qual foi subordinado ao posicionamento adotado pelo governo brasileiro, tanto em termos de posição política, quando de estratégias a serem adotadas.

Ao mesmo tempo, a centralização do processo negociador no poder Executivo mostra – e também resulta – da pouca influência que o Congresso tem em questões de política comercial externa. Isso confirma a concentração do poder decisório no Executivo (especialmente por meio do MRE e MDIC), reforçando a idéia de que cabe ao Estado a responsabilidade sobre a promoção dos interesses dos cidadãos brasileiros.

A opinião pública brasileira também apresentou um praticamente nulo envolvimento com a atuação do país junto aos Estados Unidos, o que finda por influenciar as estratégias adotadas na medida em que não há um respaldo social amplo, fazendo com que a argumentação, diferentemente do que ocorreu no caso norte-americano, ganhe um caráter mais técnico (complementariedade produtiva), o que, por sua vez, confirmou a idéia da não-existência de uma sociedade forte (Ikenberry et alii 1988).

No caso norte-americano, foi possível perceber que o governo apresentou um papel ativo, mas sem que isso significasse uma fusão de responsabilidades de tal ordem que pudesse levar à sobreposição dos papéis e responsabilidades. A grande quantidade de atores, a descentralização e fragmentação do poder decisório, o papel desempenhado pelo Congresso, fez com que o Estado desempenhasse um papel importante, mas não central na condução da formação da posição norte-americana com relação ao contencioso do aço.

Diante das crises no mercado siderúrgico o governo foi chamado a participar na qualidade de regulador do comércio ou, em alguns casos, de protetor da indústria doméstica. Essa tendência é importante de ser percebida na medida em que auxilia na compreensão de parte do comportamento dos atores protecionistas e suas formas de pressão junto ao Estado.

A articulação dos atores protecionistas norte-americanos ganhou um destaque especial diante de um contexto específico, qual seja, as eleições congressuais. Mais do que um lobby direto e fechado, optou-se por uma atuação mais pública e focada na construção de uma leitura que transformava a questão siderúrgica em uma questão de segurança nacional, num primeiro momento, e de proteção aos empregos norte-americanos, no ápice do processo. A preferência por essa atuação pública deve-se também às práticas tradicionalmente desenvolvidas pelo setor siderúrgico em relação ao governo e sua forma de tomar decisões, estratégias essas possíveis na medida em que se tratava de uma Política Regulatória numa estrutura doméstica Dominada pela Sociedade.

Destaca-se ainda a relevância que para os Estados Unidos adquire os conceitos de *lobby e do grass roots lobby*. O primeiro permitiu indicar uma leitura mais dispersa do processo, focando em pequenos passos que, vistos em sua totalidade e de uma forma teleológica, apresentam um sentido que parece ultrapassar a seus próprios objetivos. O segundo possibilitou identificar a relevância da mobilização da opinião pública e como essa mobilização produz efeitos relevantes sobre o comportamento dos representantes políticos.

No caso da política comercial externa, a agenda protecionista da siderurgia ganhou relevos especiais por conta da dinâmica decisória que envolve tanto o poder Executivo quanto o Legislativo. Diferentemente do que ocorre no caso brasileiro, o Legislativo norte-americano tem uma forte capacidade de influência (formal ou informal) sobre as decisões do Executivo (ver capítulo 1). Como resultante dessa característica, os grupos privados têm disponíveis vários espaços de atuação (arenas de poder). Uma das mais importantes conseqüências disso é a sensibilidade dos

parlamentares em épocas eleitorais e pré-eleitorais<sup>60</sup>, fazendo-os mais sensíveis a agendas protecionistas.

Estruturou-se também um modelo analítico sobre o processo de tomada de decisões em política comercial externa nos Estados Unidos. O modelo dividiu o processo decisório em quatro fases diferentes: Posicionamento Retórico; Tomada de Posição; Implementação; e Resposta – Novo Posicionamento (ver pg. 51). Por meio dele foi possível a identificação as principais arenas de poder e das formas de atuação dos diversos atores envolvidos.

Ainda que essa tese tenha se concentrado na investigação das duas primeiras fases (Posicionamento Retórico e Tomada de Posição) foi possível verificar a utilidade de se construir um modelo que pudesse dar conta do envolvimento de diferentes tipos de atores em diferentes momentos do processo decisório. Além disso, verificou-se que antes da identificação da questão como um problema de decisão na esfera governamental (Fase da Tomada de Decisão) os grupos de interesse do setor siderúrgico já tinham se utilizado da estratégia do *grass root lobby* para criar na opinião pública norte-americana uma disposição favorável a seus interesses (Fase do Posicionamento Retórico).

Em linhas gerais, é possível afirmar que o movimento protecionista norte-americano – sobretudo em face de sua atuação como formador pro-ativo de agenda política – resulta no aumento da solidez do processo e de sua capacidade de influência sobre os tomadores de decisão. Foi possível identificar em 1998 o nascimento das primeiras ações que resultariam na tomada de decisão de 2002. Esses quatro anos foram importantes na medida em que possibilitaram a sofisticação de argumentos, bem como o fortalecimento dos diversos atores envolvidos.

No caso norte-americano, uma vez que a estrutura doméstica é do tipo *Dominada pela Sociedade* (Risse-Kappen 1999), pôde-se perceber uma dispersão dos

---

<sup>60</sup> O sistema distrital norte-americano tende a aproximar causas locais a políticos locais, de forma que esses passam a ser mais sensíveis a demandas dessa natureza. É nesse sentido que as causas – como o desemprego, abordado nessa tese – que tratam do bem-estar social e/ou econômico de um distrito tendam a ser grandes influenciadoras do comportamento de um deputado. Ao mesmo tempo, as eleições indiretas para presidente da república aumentam a importância das eleições em cada estado na medida em que contribuem decisivamente para o resultado final das eleições para presidente, tornando-se, assim, um problema que também afeta a agenda federal, o que é geralmente utilizado pelos movimentos de GRL em sua construção de agendas políticas.

diferentes atores ao longo do processo decisório, valendo-se de diferentes formas de atuação. O caso norte-americano confirmou a idéia de que há uma significativa dispersão das arenas de poder, permitindo a existência de diversos grupos, que seguiram estratégias diferentes a depender do momento decisório. Além disso, constatou-se a presença de grupos de interesse com forte capacidade de mobilização social. Destacou-se ainda a presença de um Congresso que detém prerogativas centrais no que diz respeito à formulação da política comercial externa.

Contudo, sendo o Brasil um exemplo de *estrutura doméstica Dominada pelo Estado*, pode-se perceber a centralidade do Estado não só na condução da posição adotada pelo Brasil como um todo (setor privado e governo), como também na construção do posicionamento e das estratégias a serem seguidas.

Some-se a isso, é possível perceber a partir do modelo analítico do processo de tomada de decisões, que a argumentação desenvolvida pelos atores brasileiros foge ao centro da discussão que se desenvolvia nos Estados Unidos. O principal argumento levantado foi sobre a complementaridade produtiva encontrada entre Brasil e Estados Unidos; enquanto isso, nos Estados Unidos a discussão estava numa leitura mais ampla não em termos produtivos siderúrgicos, mas industriais. Ou seja, a idéia defendida era a de que a indústria mundial, operando com base em subsídios, prejudicava a capacidade de sustentação do setor nos Estados Unidos.

Dessa forma, acredita-se que dois pontos foram centrais no descompasso encontrado entre as estratégias brasileiras e a tendência de condução da problemática nos Estados Unidos. De um lado há a percepção tardia do movimento protecionista, resultando num enfraquecimento relativo da atuação brasileira na medida em que permitiu uma grande articulação dos diversos atores no âmbito norte-americano. Por outro lado, o tratamento da questão em termos de interesses estatais mais amplos fez com que surgisse uma incapacidade de articulação discursiva por parte dos atores brasileiros, forçando-os a manterem um posicionamento com baixa capacidade de influência e que contribuíram por resultar na adoção das medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a diferença tanto na concepção quanto na implementação das estratégias de política externa comercial, bem como os papéis desenvolvidos por cada um dos atores envolvidos, é fundamental para a

sustentação de interesses. Os atores privados (especialmente os brasileiros), ao acumularem *expertise* na área de negociações comerciais internacionais, deverão sofisticar sua atuação, construindo estratégias mais amplas e que consigam tratar das diferentes fases que compõe um processo de tomada de decisões.

Na medida em que os atores brasileiros apresentam uma forma diferente de atuação, mais focada no nível governamental, as estratégias seguiram caminhos diferentes. A primeira questão a ser observada, nesse sentido, está na identificação do problema apenas no momento em que a tendência protecionista norte-americana alcança o nível governamental. Como resultante dessa percepção, a estratégia brasileira concentrou-se antes no contato com o governo dos Estados Unidos, mais do que uma busca por aproximação com os diversos atores privados, o que resultou numa menor capacidade de influenciar o processo decisório e, portanto, o resultado desse processo, a saber, as medidas protecionistas adotadas em 2002.

**Anexo 1** – Signatários da carta enviada ao presidente Bill Clinton em 16 de outubro de 2000

George Becker: International President United Steelworkers of America, Duane R. Dunham: Chairman, President & CEO Bethlehem Steel Corporation, Peter Kelly: Chairman, President & CEO The LTV Corporation, Paul J. Wilhelm: President U.S. Steel Group, Peter D. Southwick: President & COO Ispat Inland Inc., John A. Maczuzak: President & COO National Steel Corporation, Edward R. Caine: President & CEO WCI Steel, Inc., Charles W. Finkl: Chairman & CEO A. Finkl & Sons Co., Herbert I. Byer: President A.B. Steel Mill, Inc., Stephen D. Bennett: Chairman, President & CEO Acme Metals Incorporated, Douglas A. Kittenbrink: President Allegheny Ludlum, Bob Bussiere: Manager Fire Protection Unit Allied Tube & Conduit Corp., Phillip E. Casey: President & CEO AmeriSteel, Mike Inoue: President Arkansas Steel Associates, Michael P. Mueller: President & CEO Auburn Steel Company, Inc., Jerry M. Pitts: President & COO Bayou Steel Corporation, Milan Kosanovich: President & CEO Berg Steel Pipe Corp., V. John Goodwin: President & CEO Beta Steel Corporation, John D. Correnti: Chairman, President & CEO Birmingham Steel Corporation, Gerardo Salinas: President & COO Border Steel, Inc., C. Lourenco Goncalves: President & CEO California Steel Industries, Inc., James Mertz: Chairman Calumet Steel Company, Robert W. Cardy: Chairman & CEO Carpenter Technology Corporation, William P. Gano, III: Vice Chairman Charter Manufacturing Co., Inc., Frank L. Corral: President Chicago Heights Steel, Harry Focht: President Chicago Roll Company, John S. Brinzo: Chairman & CEO Cleveland-Cliffs Inc., Marvin Selig: Chairman & CEO Commercial Metals Steel Group, W. Fergus Porter: President Connecticut Steel Corporation, Terry G. Newman: President & CEO Co-Steel Inc., Randolph P. Lachowski: President & CEO CSC, Ltd., Daniel E. Hill: CEO Franklin Industries, Don B. Daily: Vice President & General Manager Gallatin Steel Company, Joseph A. Cannon: Chairman & CEO Geneva Steel Corporation, H.L. Kephart: President & CEO G.O. Carlson, Inc., Mark G. Essig: Chairman, President & CEO GS Industries, Inc., Blanton Bartlett: President Hannibal Industries Karl F. Bruch, III: President Hockett MultiServ West, Mark Glyptis: President Independent Steelworkers Union, Roger Phillips: Chairman & CEO, Charles P. Sanida IPSCO Steel, Inc, G.F. Paolini: President J & L Structural, Inc., John C. Schultz: President Jersey Shore Steel Company, Charles C. Hanebuth: Chairman & President Kentucky Electric Steel, Inc, Robert W. Singer: President & CEO Keystone Consolidated Industries, David Higbee:

President & CEO Laclede Steel Company, Parry D. Katsafanas: President & COO Leavitt Tube, W. Byron Dunn: President & CEO Lone Star Steel Company, James R. Conway: Chairman & President Marion Steel Company, David S. Houck: Chairman McDonald Steel Corporation, Terrence R. Mitchell: Vice President & General Manager Northwest Pipe Frederick J. Rocchio, Jr.: President & CEO Northwestern Steel and Wire Company, William W. Beible, Jr.: President & COO NS Group, Inc., Daniel DiMicco: President & CEO D. Michael Parrish, Joseph A. Rutkowski: Nucor Corporation, Joe E. Corvin: President & COO Oregon Steel Mills, Inc., Pete Klisares: CEO Qualitech Steel Corporation, Joseph F. Lapinsky: CEO, President & COO Republic Technologies International, Donald G. Smith: Chairman, President & CEO Roanoke Electric Steel Corporation, Carl L. Valdiserri: Chairman & CEO Rouge Steel Company, Lee Searing: Vice President Searing Industries, Lee G. Hooper: President & CEO Sharon Tube Company, James P. Nolan: President & CEO Sheffield Steel Corporation, Andrew Aloe: President Shenango Inc., Paul Kelly: President & CEO Slater Steel Inc., Keith Busse: President & CEO Steel Dynamics, Inc., Dan O'Leary: President Stupp Corporation, Jack Stutz: President & CEO TAMCO, C. Richard Wahl: President The John Maneely Company, Bill J. Bowling: Exec. VP, COO & President-Steel The Timken Company, Tommy Valenta: Executive VP & COO Steel TXI, Robert R. Smith: President USS-POSCO Industries, James Hill: President Vision Metals, Mark Fenenbock: President W. Silver, Inc., Richard K. Riederer: CEO Weirton Steel Corporation, James E. Feeney: Senior Vice President Wheatland Tube, James D. Lowe: Executive VP & General Manager Wheeling Machine Products, Inc., James G. Bradley: President & CEO Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation.

**Anexo 2 - Pending and Recent North American Steel Trade Cases Against Non-NAFTA Countries**

Country	Product	Countries	Results	Final Ruling
United States	*Large Diameter Line Pipe	Japan	Prelim. injury: affirmative	10/17/01
	*Hot Rolled	Argentina, China, India, Indonesia, Kazakhstan, Netherlands, Romania, South Africa, Taiwan, Thailand, Ukraine	Prelim. AD: 2-240%	8/23/01
	*Rebar	Belarus, China, Indonesia, Korea, Latvia, Moldova, Poland, Ukraine; appeal pending on Japan	Final AD: 42-71% for Indonesia, Poland, Ukraine. Prelim. AD: 17-278% range for other countries.	7/11/01
	Tin Mill Products	Japan	AD: 33-95%	8/3/00
	Large Diameter Seamless Carbon and Alloy Standard, Line and Pressure Pipe	Japan	AD: 69-108%	7/13/00
	Small Diameter Seamless Carbon and Alloy Standard, Line and Pressure Pipe	Japan, South Africa, Czech Republic, Romania	AD: 11-107%	7/13/00
	Structurals	Japan, South Korea	AD: 26-65% CVD: 0-4%	7/13/00
	*Cold Rolled	China, Indonesia, Slovakia, Taiwan, Argentina, Brazil, Japan, Russia, South Africa, Thailand, Turkey, Venezuela	Negative final injury finding; Petitioner appeal pending.	6/30/00
	Wire Rod	All countries except NAFTA partners.	Tariff rate quota for 3 years; WTO challenge pending.	Effective: 2/25/00
	Welded Line Pipe	All countries except NAFTA partners.	Ad valorem tariff for 3 years; WTO challenge pending.	Effective: 2/25/00
	Cut-to-Length Carbon Plate	France, India, Indonesia, Italy, Japan, South Korea	AD: 3-73% CVD: 2-48%	1/26/00

Country	Product	Countries	Results	Final Ruling
United States	*Large Diameter Line Pipe	Japan	Prelim. injury: affirmative	10/17/01
	*Hot Rolled Strip, Sheet and Plate in Coil	Brazil, Japan, Russia	Russia - 5-year suspension agreement; Petitioner appeal pending. Comprehensive agreement on 16 other products.	7/13/99
			Brazil - 5-year suspension agreement; Petitioner appeal pending.	7/7/99
			Japan - AD: 17-67%	6/11/99
	Cut-to-Length Carbon Plate	China, Russia, South Africa, Ukraine	5-year suspension agreements. Quota and price floors for NMEs. Price undertaking for S. Africa.	11/19/97

Extraído de AISI. U.S. Capitol Hosts First-Ever Interparliamentary Exchange On Steel Trade North American Steel Industry Leaders Say Crisis Not of NAFTA Steel Industry's Making; Present Joint Recommendations to Legislators from All Three Countries. May 14, 2001. Disponível em <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010514gr.htm>. Acesso em 26 de julho de 2005.

## Anexo 3 – Steel Industry Bankruptcies



### Steel Industry Bankruptcies

Major trade cases, 1998—2002

December 28, 2000—Five major U.S. stainless steel bar producers join together with the USWA to file petitions with the U.S. Department of Commerce and ITC charging producers in France, Germany, Italy, Korea, Taiwan and the United Kingdom with "dumping" stainless steel bar into the U.S. market. Petitioners are Carpenter Technology, Crucible Specialty Metals, Electralloy Corp., Empire Specialty Steel, Slater Steels Fort Wayne Specialty Alloys Division, and the USWA.

January 17, 2001—U.S. Department of Commerce finds (preliminarily) that rebar imports from eight countries—Belarus, China, Indonesia, Korea, Latvia, Moldova, Poland and Ukraine—are being sold in the United States at less than fair value. Preliminary dumping margins ranged from 17% to 277%.

January 23, 2001—U.S. Department of Commerce announces that the unfair trade cases filed by the major U.S. stainless steel bar producers against six countries had merit, and orders that the investigations into dumping and excessive foreign government subsidization continue.

February 13, 2001—ITC determines that stainless steel bar imports from the six named countries were injuring or threatening to materially injure the domestic stainless industry.

March 16, 2001—In its five-year (sunset) review, ITC votes unanimously to extend existing antidumping duty orders on imports of stainless steel bar from Brazil, India, Japan and Spain for an additional five years. The antidumping orders had been initially issued in 1995.

May 17, 2001—In a 6-0 vote, the ITC determines that rebar imports from Indonesia, Poland, and Ukraine are materially injuring—or threatening to injure—the domestic industry.

June 5, 2001—Bush announces his intentions to seek an investigation authorized under Section 201 of the Fair Trade Act of 1974.

June 8, 2001—ITC determines in its five-year (sunset) review that revoking the existing antidumping orders on seamless pipe imported from Argentina, Brazil, and Germany—but not Italy—would be likely to lead to continuation or recurrence of material injury within a reasonably foreseeable time. Existing orders will remain in place except for Italy's.

June 18, 2001—ITC makes determinations in its five-year (sunset) reviews concerning oil country tubular goods (OCTG) from Argentina, Italy, Japan, Korea, and Mexico. Based on the determinations, existing antidumping orders on imports of drill pipe from Japan and OCTG other than drill pipe from Argentina, Italy, Japan, Korea, and Mexico will remain in place, as will existing countervailing duty order on imports of OCTG other than drill pipe from Italy. Existing antidumping orders on imports of drill pipe from Argentina and Mexico will be revoked.

June 25, 2001—U.S. Trade Representative Robert Zoellick, acting on President Bush's directive, requests the ITC begin a probe into steel imports to determine if they have or could seriously harm the domestic steel industry. The ITC must conclude its probe within 120 days. If the ITC finds in favor of the industry, it will offer Bush remedies that could include tariffs, quotas or orderly marketing agreements.

July 10, 2001—ITC finds reasonable evidence of real or threatened injury due to imports of welded steel pipe from China, so the case continues. Cases for imports from Indonesia, Malaysia, Romania and South Africa are dropped. Based on preliminary findings, ITC will also continue antidumping investigations of structural steel beam imports from China, Germany, Italy, Luxembourg, Russia, South Africa, Spain and Taiwan.

July 16, 2001—ITC finds injury/threatened injury due to rebar imports from Belarus, China, Korea, Latvia, and Moldova, and antidumping duties will now be imposed for those countries. AmeriSteel, Auburn Steel, Birmingham Steel, Border Steel, CMC Steel, Marion Steel, Nucor and Riverview Steel originally filed the case.

July 31, 2001—Commerce Department determines preliminary antidumping duties on imports of stainless steel bar for the case filed by five domestic producers and the USWA against France, Germany, Italy, South Korea and the U.K.

August 13, 2001—ITC finds no evidence of injury from imported blast furnace coke from Japan and China, and closes the cases filed by Committee for Fair Coke Trade and the USWA.

August 20, 2001—ITC commissioners vote unanimously that imports of hot rolled steel from Argentina and South Africa had been sold in the U.S. at less than fair value and that Argentina's government provided subsidies to its steel producers, both of which are a violation of federal trade laws. Duties will be imposed for at least five years against hot rolled steel shipped to the U.S. from these two countries.

August 22, 2001—ITC determines that a surge in imports of steel wire rod from Canada and Mexico is undermining the effectiveness of the import relief that was provided to the U.S. industry by the President in February 2000. Based on the ITC's findings, the President will make the final decision on whether to extend import relief to imports from Canada and Mexico.

August 31, 2001—The ITC finds reasonable indication of material injury due to foundry coke imported from China and sold at less than fair value. Department of Commerce will now issue an antidumping duty order on imports of this product from China.

October 1, 2001—Eight domestic steelmakers file antidumping cases against cold rolled steel imports from Argentina, Australia, Belgium, Brazil, China, France, Germany, India, Japan, South Korea, the Netherlands, New Zealand, Russia, South Africa, Spain, Sweden, Taiwan, Thailand, Turkey and Venezuela. Subsidy cases are filed against cold rolled steel imports from Argentina, Brazil, France and South Korea. Complainants include Bethlehem, LTV, National Steel, Nucor, Steel Dynamics, U. S. Steel, WCI and Weirton Steel.

October 3, 2001—U.S. Commerce Dept. issues final determination for tariffs on nine countries selling hot rolled steel in the U.S. at prices contrary to federal law. Case was originally filed by nine domestic steel producers against China, India, Indonesia, Thailand, Kazakhstan, Romania, Taiwan, the Ukraine and the Netherlands.

October 15, 2001—ITC finds reasonable indication of material injury due to imports of carbon and certain alloy steel wire rod from countries including Brazil, Canada, Egypt, Germany, Indonesia, Mexico, Moldova, South Africa, Trinidad and Tobago, and Ukraine. As a result, these cases will be continued. Injury due to imports of these products from Egypt, South Africa, and Venezuela was found to be negligible, and these cases will be dropped.

October 23, 2001—ITC finds that U.S. steel producers have been injured by a continuing surge of low-priced imports over a broad range of products. Products outside the injury findings include semi-finished carbon long products, heavy structural shapes, sheet piling and rails. Entering the remedy phase of the Section 201 investigation, the ITC now has 60 days to develop and present remedies for President Bush to consider in dealing with imports.

November 5, 2001—ITC determines that the domestic hot rolled steel industry is materially injured due to dumped and subsidized imports from China, India, Indonesia, Kazakhstan, the Netherlands, Romania, South Africa, Taiwan, Thailand and Ukraine, paving the way for imposition of antidumping and countervailing duty margins. (Antidumping duties had already been levied against Argentina and South Africa, and countervailing duties against Argentina.)

November 14, 2001—ITC finds reasonable evidence of injury and will continue antidumping and subsidy cases on cold rolled steel imports.

November 21, 2001—ITC reverses earlier antidumping decision on seamless stainless steel hollow products from Japan, changing to an affirmative finding of injury.

December 7, 2001—Concluding the second phase of its Section 201 investigation, the ITC Commissioners deliver mixed remedy recommendations over a broad range of categories. Five of the six ITC commissioners recently recommended that Bush impose tariffs for four years on 16 types of steel products, and one commissioner suggested enacting quotas for three years. The commissioners' recommendations, with explanations, are to be forwarded to the President by Dec. 19. The President will then have up to 60 days to review the ITC's report and determine what course of action to take.

January 11, 2002—U.S. Commerce Dept. concludes that the U.S. produces sufficient quantities of iron ore and semi-finished steel domestically to satisfy national security requirements. This conclusion was the result of a nine-month investigation into the effect of imports of iron ore and semi-finished steel on U.S. national security. The investigation was requested in Jan. 2001 under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962.

January 15, 2002—Group of top steel company executives agree on recommendations for governmental steps needed to deal with injury to the domestic steel industry and to encourage necessary consolidation and capacity reductions in

the industry. Key points included a comprehensive and lasting Section 201 remedy and government programs to help shoulder the industry's legacy issues.

February 6, 2002—U.S. Commerce Department announces affirmative preliminary countervailing duty (CVD) determinations on imports of carbon steel wire rod from Canada, Germany, and Trinidad and Tobago; and negative CVD determinations against Turkey and Brazil.

Preliminary critical circumstances determinations are also announced against imports of carbon steel wire rod from Germany, Mexico, Moldova, Trinidad and Tobago, and Ukraine subject to the antidumping duty investigations. The critical circumstances determination allows Commerce to begin collecting duty deposits early for importers and producers that attempted to "beat the clock" to avoid the antidumping duties.

February 11, 2002—ITC finds reasonable evidence of injury due to imports of welded large diameter line pipe from Mexico sold in the U.S. at less than fair value. U.S. Dept. of Commerce will now issue an antidumping duty order on imports of this product from Mexico.

February 20, 2002—ITC votes unanimously that unfairly traded stainless steel bar imports from five countries have injured the U.S. industry. As a result, importers will continue to pay duties of as much as 126% on stainless steel bar imports from France, Germany, Italy, South Korea and the United Kingdom, and countervailing duty of 13% on some imports from Italy. This action closes the book on the trade case filed in December 2000 by five stainless steel bar producers and the USWA.

March 1, 2002—Department of Commerce announces preliminary determinations for producers/exporters of cold-rolled steel from Brazil, France, and Korea that were found to have benefited from countervailable subsidies. The Department did not find that producers/exporters from Argentina benefited from countervailable subsidies. Petitioners for the case, which was filed in September 2001, include Bethlehem, LTV, National Steel, Nucor, Steel Dynamics, United States Steel, WCI and Weirton Steel.

March 5, 2002—President Bush announces temporary safeguards—a program of tariffs on steel imports applied over the next three years. The safeguards are the result of the ITC's investigation into the impact of imports on the U.S. steel industry under Section 201 of the 1974 Trade Act.

March 7, 2002—ITC upholds its August 2000 decision to place tariffs on Japanese tin mill products (TMP). The case was originally filed by Weirton Steel in October 1999.

April 4, 2002—U.S. Commerce Department announces preliminary determination that carbon steel wire rod from seven countries is being sold in the U.S. market by as much as 369% below fair value. Importers will be required to immediately begin posting bonds or cash deposits in the amount of the preliminary margins. For imports from Germany, Mexico, Moldova, Trinidad and Tobago, and Ukraine, the determinations will be retroactive.

April 30, 2002—U.S. Commerce Department sets preliminary tariffs ranging from 1.97 to 153.6% on cold-rolled steel from 20 countries. Seven domestic producers had filed the case in October 2002 claiming that the 20 countries had violated antidumping laws from early 2000 through late 2001.

May 8, 2002—House votes 386 to 30 to table the resolution introduced by U.S. Rep. William Jefferson, D-La., which called for 30 percent tariffs on 10 types of steel imports to be reduced to 20 percent as recommended to the president by the U.S. International Trade Commission (ITC).

May 10, 2002—ITC finds no reasonable indication of material injury due to imports of oil country tubular goods (OCTG). The case addressed imports from Austria that were allegedly subsidized and from Austria, Brazil, China, France, Germany, India, Indonesia, Romania, South Africa, Spain, Turkey, Ukraine, and Venezuela that were allegedly sold in the United States at less than fair value. As a result of the Commission's negative determinations, the cases will end.

May 15, 2002—ITC finds reasonable indication of injury or threatened injury due to structural steel beams imported from China, Germany, Italy, Luxembourg, Russia, South Africa, Spain, and Taiwan that are allegedly sold in the United States at less than fair value. As a result of the affirmative determinations, the U.S. Department of Commerce will continue to conduct its antidumping investigations for this case, with its preliminary determinations due on or about October 30.

#### Trade Cases and Section 201:

##### Understanding the difference

By contrast, the Section 201 investigation does not consider illegal acts. Rather, it considers only whether dramatic increases in imports caused or could cause serious harm to domestic industries. Unlike trade cases, the 201 can cover a

broad range of products and a much wider number of countries. Like trade cases, however, one end result could be the issuance of tariffs—as was the case with President Bush's safeguard measures announced Tuesday, March 5.

Trade cases filed with the ITC differ from the Section 201 probe. Trade cases involve one product at a time and usually include just several countries. Trade cases, time-consuming and costly ventures, determine whether or not federal trade laws have been violated and, if so, result in tariffs.

Association for Iron and Steel

Fonte: [http://www.steelnews.com/companies/chapter11/steel\\_trade\\_cases.htm](http://www.steelnews.com/companies/chapter11/steel_trade_cases.htm)

Acesso em: 07 de setembro de 2006.

## Anexo 4 – USTR's Relationship with Other Government Agencies

### Office of the United States Trade Representative

More than a dozen government agencies, commissions and international courts have jurisdiction over some aspect of international trade. Many of these agencies work closely with USTR; others operate in a separate arena, for example, the agencies that provide “how to” advice and financial support for U.S. exporters. Several government agencies collect detailed trade-related economic data used by the public and private sector. Others deal with enforcement of international trade laws, and the distribution of U.S. aid to developing nations.

#### **The Department of Commerce**

The Commerce Department has a large staff and several offices devoted to trade, and a separate agency solely focused on trade. The [International Trade Administration](#), is geared toward assisted U.S. businesses, including:

The [Trade Information Center](#) - a comprehensive resource for information on all U.S. federal government export assistance programs. It acts as a “hotline” answering questions about exporting and trade assistance, and includes a country-by-country breakdown of duties, exporting regulations, a list of trade “events” and information sessions.

[Import Administration](#) - works with USTR to protect U.S. firms against unfair trade practices. These actions include dumping, subsidies and other unfair trade practices by foreign firms or states.

The [Trade Development unit](#) offers a well-coordinated, economical, and accessible array of services to help small businesses increase their export potential. Draws up retaliation lists that maximize penalties to offending trade partners and minimize their impact on the United States.

[Market Access and Compliance](#) - Obtains market access for American firms that encounter foreign barriers to trade.

The [U.S. Commercial Service](#) - Promotes U.S. exports abroad, especially small- and medium-sized business exports. The service acts much like a chamber of commerce or a business administration and lobbies for market access and protection of U.S. exports abroad.

The [BuyUSA program](#) - Brings suppliers of U.S. products and services together with international companies outside the United States, and give both groups the advocacy and services they need to conduct successful business worldwide.

The Commerce Department also maintains a web portal called [Export.gov](#), which offers a wide array of information for exporting firms, geared towards first-time exporters. The site provides a “how to” manual for understanding government regulations, obtaining financing and other types of governmental assistance.

Other Commerce agencies that focus on trade include:

[Bureau of the Census](#) - Maintains foreign trade statistics that track and categorize U.S. exporters by state, product and destination country.

[The Bureau of Export Administration](#) (BXA) - Regulates export of sensitive goods and technologies, and cooperates with other countries on export control and strategic trade issues. Also assists U.S. industry in complying with international arms control agreements.

[The Patent and Trademark Office](#) - Enforces U.S. trademarks and intellectual property in other jurisdictions. Also, acts as advisor to the Department of Commerce and the president in matters of patent and trademark law.

### **The Department of Labor**

[The Bureau of International Affairs](#) - Coordinates international economic trade, immigration and labor policies with other government agencies. The agency focuses on international child labor standards and implements labor accords agreed to in international agreements. The agency also researches the impact of U.S. and international trade and immigration policies on U.S. workers.

### **The Department of Health and Human Services**

[The Food and Drug Administration](#) – Enforces the Federal Food, Drug and Cosmetics Act, which protects the health, safety and commercial interests of consumers.

[The Office of Regulatory Affairs Imports](#) – Coordinates with U.S. Customs to oversee regulations on imports. Alerts retailers, brokers, wholesalers and consumers of imports that have been detained.

[The Office of International Affairs](#) - Coordinates FDA's international presence in order to negotiate entry of U.S. products into foreign markets and foreign products entry into U.S. markets.

### **Department of Agriculture**

The [Foreign Agriculture Service](#) – Bears primary responsibility for USDA's overseas activities – market development, international trade agreements and negotiations, and the collection and analysis of statistics and market information. Also administers USDA's export credit guarantee and food aid programs, and helps increase income and food availability in developing nations by mobilizing expertise for agriculturally led economic growth.

### **Department of the Treasury**

[The U.S. Customs Service](#) - Patrols U.S. borders to intercept illegal drug shipments and other illegal goods, enforce U.S. tariffs, and provide advice to firms or people that want to import goods into the United States.

[The Office of Foreign Assets Control](#) - Administers and enforces economic and trade sanctions against targeted foreign countries, terrorism-sponsoring organizations and international narcotics traffickers based on U.S. foreign policy

and national security goals. OFAC acts under presidential wartime and national emergency powers, as well as authority granted by specific legislation, to impose controls on transactions and freeze foreign assets under U.S. jurisdiction.

### **Department of Justice**

The [Computer Crime and Intellectual Property Section](#) coordinates international efforts to combat computer crime, such as hacking, piracy and violation of intellectual property violations. The agency also enforces the Economic Espionage Act, deterring and punishing the theft of trade secrets.

### **Department of Transportation**

The United States has a major stake in setting standards that will allow for the uninterrupted flow of commerce over the high waters. Over 95 percent of our nation's imports and exports are carried by ship, and the majority of these ships are foreign-flagged. The [Coast Guard](#) is the lead agency for developing uniform international standards that apply to ships worldwide. The Coast Guard also assists U.S. Customs in enforcing U.S. laws and treaties, through multi-agency counter-drug operations and seizure of illegal contraband.

The [Federal Highway Administration](#) maintains and administers America's network of highways and other federal roads. The administration creates and enforces regulations governing the size and weight of trucks and other commercial vehicles on America's roads. These regulations, along with others, come into consideration when American businesses and officials discuss cross-border trade with Canada and Mexico.

### **Department of State**

In years past, the State Department was responsible for negotiating all trade agreements. But in 1962, Congress created the Office of the United States Trade Representative to separate the commercial interests of trade from U.S. foreign policy goals. The State Department still retains a role in trade policy and promotion, primarily through its [Bureau of Economic and Business Affairs](#) which promotes U.S. business interests overseas.

The Bureau's [Trade Policy and Programs Division](#) advances economic prosperity by increasing trade through the opening of overseas markets and freeing the flow of goods, services, and capital. The division works closely with USTR and other government agencies to expand open market approaches to trade; enforce rules and agreements to reduce and eliminate foreign trade barriers, increase transparency, and strengthen the rule of law; combat foreign competitive practices that impede U.S. access to markets; and promote U.S. trade interests within the [World Trade Organization](#) (WTO) and regional trade organizations such as the [Asia-Pacific Economic Cooperation](#) (APEC), the [North American Free Trade Agreement Secretariat](#) (NAFTA), and the [Free Trade Area of the Americas](#) (FTAA).

### **Federal Trade Commission**

The [Federal Trade Commission](#) protects consumers from potential market distortions and unfair actions by domestic and foreign firms. In some circumstances the FTC acts as an advisor to executive and independent agencies, the White House, congress and state and local governments when requested. The agency also enforces a variety federal antitrust and consumer protection laws.

The Commission seeks to ensure that the nation's markets function competitively, and are vigorous, efficient, and free of undue restrictions.

### **Environmental Protection Agency**

The [Office of International Affairs](#) coordinates international environmental policy, by sharing information and technologies with other governments and setting standards for environmental quality.

The [Office of Pesticides Programs](#) protects the standards and safety of U.S. food by conducting research, tests, and controlling the use of pesticides. The office works with other government agencies to ensure that international agreements are consistent with U.S. domestic standards involving the management of chemicals.

### **U.S. Trade and Development Agency**

The [Trade and Development Agency](#) is an independent agency that promotes U.S. products in emerging markets. The agency focuses primarily on developing the South African, Thai and Croatian markets currently but also offers funding and support worldwide. The agency works closely with the Department of Commerce, the Export-Import Bank and the Overseas Private Investment Corporation in funding various forms of technical assistance, feasibility studies, training, orientation visits and business workshops that support the development of a modern infrastructure and a fair and open trading environment.

### **U.S. International Trade Commission**

The [U.S. International Trade Commission](#) is an independent, quasi-judicial federal agency that provides trade expertise to both the legislative and executive branches of government, determines the impact of imports on U.S. industries, and directs actions against certain unfair trade practices, such as patent, trademark, and copyright infringement.

The mission of the Commission is to: (1) administer U.S. trade remedy laws within its mandate in a fair and objective manner; (2) provide the President, USTR, and Congress with independent, quality analysis, information, and support on matters of tariffs and international trade and competitiveness; and (3) maintain the Harmonized Tariff Schedule of the United States.

### **U.S. Court of International Trade**

Congress, with the Customs Courts Act of 1980, equipped the federal judicial system to handle the increasingly complex problems arising from international trade litigation. The Act expanded the powers of the former United States Customs Court and changed its name to the [United States Court of International Trade](#). The court's main responsibility is to review civil actions arising out of import transactions and federal statutes affecting international trade.

The court also ensures expeditious procedures, avoids jurisdictional conflicts among federal courts, and provides uniformity in the judicial decision-making process for import transactions. The president, with the advice and consent of the Senate, appoints the nine judges who constitute the United States Court of International Trade. The judges are appointed for life. The court, which resides in New York, has national as well as international jurisdiction.

## **The Export-Import Bank of the United States**

The [Export-Import Bank](#) of the United States is an independent federal agency which helps exporters become more competitive in the global marketplace through export finance programs. The Export-Import Bank provides guarantees of working capital loans for U.S. exporters, guarantees the repayment of loans or makes loans to foreign purchasers of U.S. goods and services and provides credit insurance against non-payment by foreign buyers for political or commercial risk. The Bank focuses on exports to developing countries, aggressively countering trade subsidies of other governments, stimulating small business transactions, promoting the export of environmentally beneficial goods and services, and expanding project finance capabilities. Ex-Im Bank is encouraged to supplement, but not compete with private capital.

## **Agency for International Development**

The [Agency for International Development](#) is charged with distributing American aid throughout the world. USAID has been the principal U.S. agency to extend assistance to countries recovering from disaster, trying to escape poverty, and engaging in democratic reforms. USAID attempts to further US foreign policy objectives by supporting the following: economic growth, international trade, agriculture, global health, democracy, and conflict and humanitarian assistance.

The agency receives guidance from the State Department and collaborates with 3,500 U.S. companies, universities and voluntary organizations. USAID organizes missions to developing and least developed countries, oriented toward increasing their access to trade by promoting investment and building trade infrastructure.

## **The Overseas Private Investment Corporation**

The [Overseas Private Investment Corporation](#) is a self-sustaining U.S. government agency whose mission is to encourage economic development in new and emerging markets, create U.S. jobs by helping U.S. businesses invest overseas and support U.S. foreign policy. The agency provides financial assistance to companies through direct loans and loan guarantees, and offers up to \$400 million in "risk" insurance for projects to help get projects off the ground and running successfully.

OPIC sponsors and participates in numerous seminars and conferences throughout the world to increase awareness among U.S. companies, especially small and medium-sized firms, of opportunities for business expansion through overseas investment. To enhance its outreach, OPIC works closely with other federal government agencies, state and local governments, private organizations and multilateral institutions. In addition OPIC provides insurance and loans to exporting firms in order to minimize the risks of doing business on world market.

## **Small Business Administration**

The [U.S. Small Business Administration](#) provides export information and development assistance to help small businesses take advantage of export markets, including trade counseling, training, legal assistance and publications. Some of the services it provides includes U.S. Export Centers, which are one-stop shops that provide advice for small- or medium-sized business that want to export, trade publications, legal assistance, and an on-line guide to exporting that

covers everything from financing options to creating a business plan.

The [Office of International Trade](#) assists small business in their international endeavors, providing export information, development assistance, trade counseling, training, legal assistance and publications. Like other export-promoting agencies, the primary tools of this agency are information and training programs.

Fonte:

[http://www.ustr.gov/Who We Are/USTR's Relationship with Other Government Agencies\\_printer.html](http://www.ustr.gov/Who_We_Are/USTR's_Relationship_with_Other_Government_Agencies_printer.html)

Acesso em: 05 jul 2007.

## REFERÊNCIAS

### Livros, capítulos e artigos

- AMANN, Edmund e PAULA, Germano. **Ownership Structure in the Post-Privatized Brazilian Steel Industry: Complexity, Instability and the Lingering Role of the State**. Centre on Regulation and Competition. Working Paper Series, n. 75, 2004.
- ANDRADE, Maria Lúcia e CUNHA, Luiz Maurício. **O Setor Siderúrgico – 1. Implantação e desenvolvimento da indústria siderúrgica – período 1952-89**. Arquivo BNDES.
- ANDRADE, Maria Lúcia, GANDRA, Guilherme, RIBERIRO, Caio. **Impactos da privatização no setor siderúrgico**. BNDES. 2001.
- ANDRADE, Maria Lúcia, CUNHA, Luiz Maurício e SILVA, Marcela. **Aço: o desafio das exportações brasileiras para os Estados Unidos da América**. BNDES Setores Produtivos 1, 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/relato/usasteel.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- BALME, Natalie. *Opinion publique et politique étrangère* in CHARILLON, Frédéric (org.). **Politique étrangère – nouveaux regards**. Paris: Presses de Sciences Po., 1992.
- BENTO, Claudio Moreira. **Centenário do Gen. Edmundo Macedo Soares e Silva (1901-1989)**. Revista Eletrônica de História Militar Terrestre. 2001. Disponível em : <<http://www.militar.com.br/historia/militarterrestre/2001/celbento/centenariogenedmundo.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005
- BIRCHAL, Sérgio. **Globalização e Desnacionalização das Empresas Brasileiras: 1990 a 1999**. Ibmecc MG Working Paper 8. 2004. Disponível em: <<http://www.ceae.ibmeccmg.br/wp/wp8.pdf>>.
- BNDES. **Anos 50**. BNDES. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro\\_Anos\\_50.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_50.pdf)> Acesso em: 25 jul 2005.
- \_\_\_\_\_. **Globalização na Siderurgia. Mineração e Metalurgia, Área de Operações Industriais 2**, nº 9. BNDES, sem data (b).

- CHANG, Christopher. **The Spatry Islands dispute: decision units and domestic politics**. Tese submetida à University of New South Wales [*in mimeo*]. 2004.
- CHARILLON, Frédéric (org.). **Politique étrangère – nouveaux regards**. Paris: Presses de Sciences Po., 1992.
- CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES, **A guerra do Aço**. CLACSO. Disponível em: <[http://campus.clacso.edu.ar/conferences/0000EADF-80000001/0000DF04-80000001/F00017293/6F160286-3B9ACA00.5/=Windows-1252QBarreiras\\_con.pdf](http://campus.clacso.edu.ar/conferences/0000EADF-80000001/0000DF04-80000001/F00017293/6F160286-3B9ACA00.5/=Windows-1252QBarreiras_con.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2006
- COWHEY, Peter. **Domestic institutions and the credibility of international commitments: Japan and the United States**. International Organization. Vol. 47 Issue 2. 1993.
- CRABB, JR, Cecil V. e HOLT, Pat M. **Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy**. Congressional Quarterly Inc. Washington. 1992.
- CRANDALL, Robert. **Scholars**. The Brookings Institute. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/scholars/rcrandall.htm>>. Acesso em 25 jul. 2005.
- CYERT, R. e FRUEHAN, R. **Meeting the challenge: U.S. industry faces the 21st century – the basic steel industry**. Carnegie Mellon University, Pittsburgh: 1996.
- DESTLER, I. United States Trade Policymaking in the Uruguay Round. In: **Domestic Trade Politics and the Uruguay Round**. New York: Columbia University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Executive-Congressional Collaboration for Trade Liberalization or Games Legislators Play** *in* NELSON, D (Editor). The Political Economy of Policy Reform. Elsevier. 2004.
- \_\_\_\_\_. **American Trade Politics**. Third Edition, Institute for International Economics, 1995.
- DINIZ, Diniz. **Empresariado, Estado e Desenvolvimento: novas tendências no limiar do novo milênio**. UFRJ. Disponível em <http://neic.iuperj.br/textos/Empres%C3%83%C2%A1rio,Estado%20e%20DemocraciaFHC%20e%20Lula.doc>. Acesso em 26 set 2006.

- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. **Associativismo e trajetória política do empresariado brasileiro na expansão e declínio do Estado Desenvolvimentista**. Teoria & Sociedade, n. 5. UFMG. Belo Horizonte. 2000.
- DIXON, Gregory. **Policymaking in American Foreign Policy**. Disponível em <[http://www.u.arizona.edu/~gcdixon/courses/pol455f05/455\\_f05\\_d6.pdf](http://www.u.arizona.edu/~gcdixon/courses/pol455f05/455_f05_d6.pdf)>. Acesso em 23 jun 2007.
- DOUGHERTY, James and PFALTZGRAFF JR., Robert. **Relações Internacionais – as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.
- EVANS, Peter; JACOBSON, Harold & PUTNAM, Robert (eds.). **International bargaining and domestic politics – Double-Edged Diplomacy**. Berkeley: University of California Press, 1993.
- EVANS, Phil. "Is trade policy democratic? And should it be?" *in* BAYNE, Nicholas and WOOLCOCK, Stephen. **The new economic diplomacy – decision making and negotiation in international economic relations**. Burlington: Ashgate, 2003.
- FARNHAM, Barbara. **Impact of the political context on foreign policy decision-making**. Political Psychology. Vol 25. N. 3. 2004.
- FERREIRA, Pedro e MALLIAGROS, Thomas. **Investimentos de financiamento e evolução do setor de infra-estrutura no Brasil: 1950-1996**. FGV. Disponível em: <<http://www2.fgv.br/professor/ferreira/FerreiraThomas.pdf>>. Acesso em: 05 out. 04.
- GEORGE, Alexander. **Bridging the gap – theory & practice in foreign policy**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001.
- GOLDESTINEIN, Judith and KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas & Foreign Policy – beliefs, institutions and politica change**. Ithaca: Cprnell University Press, 1993.
- GOLDSTEIN, Kenneth. **Interest groups, lobbying, and participation in America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- GORDON, John Steele. **Iron and steel industry**. Houghton Mifflin College Division. Disponível em: <[http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah\\_046100\\_ironandsteel.htm](http://college.hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_046100_ironandsteel.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2005.

- GRISWOLD, Daniel T. **Industry sets steel trap for U. S. economy.** Centre for trade policy studies. Disponível em: <<http://www.free-trade.org/pubs/articles/dg-steel.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Counting the Cost of Steel Protection.** Centre for trade policy studies., 25 fev. 1999 Disponível em: <<http://www.free-trade.org/pubs/speeches/ct-dg022599.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- GUERRINI, Fábio Müller. **Evolução da competitividade da indústria brasileira – Era Vargas.** Escola de Engenharia de São Carlos (USP), Departamento de Engenharia de Produção, 2003. Disponível em <[http://www.prod.eesc.sc.usp.br/producao/pos\\_graduacao/disciplinas/sep5776/2003/SEP\\_5776\\_Evolucao%20da%20Competitividade%20da%20Industria%20Brasileira,%20Cronograma,1%20Semestre%20de%202003\\_arquivos/Aula%208.pdf](http://www.prod.eesc.sc.usp.br/producao/pos_graduacao/disciplinas/sep5776/2003/SEP_5776_Evolucao%20da%20Competitividade%20da%20Industria%20Brasileira,%20Cronograma,1%20Semestre%20de%202003_arquivos/Aula%208.pdf)>. Acesso em 10 de setembro de 2006.
- HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. **Negotiation.** Boston: Harvard Business School Publishing Corporation, 2003.
- HERSMAN, Rebecca. **Friends and Foes – how Congress and the President really make Foreign Policy.** Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000.
- HOCKING, Brian & SMITH, Michael. **Beyond foreign economic policy – the United States, the Single European Market and the changing world economy.** London: Pinter, 1997.
- IKENBERRY, John, LAKE, David e MASTANDUNO, Michael. **Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy.** *International Organization*. Vol. 42, n. 1. 1988.
- KATZENSTEIN, Peter. **Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy.** *International Organization*. Vol 31, n. 4. 1977.
- \_\_\_\_\_. (b). **International relations and domestic structures: foreign economic policies of advanced industrial states.** *International Organization*. Vol 30, n. 1. 1977.
- KESSLER, Mari-Christine. **La politique étrangère comme politique publique.** In: CHARILLON, Frédéric (org.), op. cit., 1992.

- KRUGMAN, Paul. **The great unraveling – losing our way in the new century**. New York: W. W. Norton & Company, 2004.
- LIMA, Maria Regina. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina/Internacional, Flacso, Argentina. Outono-Inverno, 1994. Vol. 1, nº2.
- \_\_\_\_\_ e SANTOS, Fabiano. **Brazilian Congress and Foreign Trade Policy**. Trabalho apresentado no XXI Encontro da Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 24-26 de setembro de 1998.
- LINDSAY, James. **Congress and Foreign Policy: why the Hill matters**. *Political Science Quarterly*, vol. 107, iss. 4, 1992-1993.
- \_\_\_\_\_. **Congress, foreign policy, and the new Institutionalism**. *International Studies Quarterly*, vol. 38, iss. 2, 1994.
- MELO, Marcus André. Crise, reforma do Estado e governabilidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 13, n. 36, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000100016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100016&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 24 Set 2006.
- MILNER, Helen. **Intertests, institutions and information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MRE – Ministério de Relações Exteriores. **A indústria de aço no Brasil**. Departamento Cultural e de Divulgação: Brasília, s/d.
- MIRANDA, Pedro Carvalho. **Aplicação do direito Antidumping e o impacto sobre as exportações brasileiras**. ANPEC, 2003 Disponível em <[www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/C59.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/C59.pdf)>. Acesso em 10 de setembro de 2006.
- MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES, Williams. **Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-1964**. Primeira Versão, Campinas: IFCH, s/d.
- PAGE, Benjamin e SHAPIRO, Robert. **Effects of public opinion on policy**. *The American Political Science Review*. Vol 77, n. 1. 1983.
- PAULA, Germano. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. MCT. Campinas, 1993. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/publi/compet/nts\\_sid.pdf](http://www.mct.gov.br/publi/compet/nts_sid.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio – Cadeia: Siderurgia (Nota Técnica Final)**. Universidade Estadual de Campinas. 2002.

- PENTEADO, Mauro. **Reflexões sobre a privatização, parcerias e a política econômica.** Revista Jurídica da UEPG. Disponível em: <<http://www.uepg.br/rj/a1v1at01.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser et alli (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação.** São Paulo: Editora Unesp, ENAP, Imprensa Oficial, 2001.
- PIMENTA, Marcelo. **O Comércio eletrônico e a privatização do sistema Telebrás.** Revista Informática Pública, ano 1, nº 2 dez 1999. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.ip.pbh.gov.br/revista0102/ip0102pimenta.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- PIO, Carlos. **Relações internacionais: economia política e globalização.** Brasília: IBRI, 2002.
- PUTNAM, Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logyc of Two-Level Games". In: EVANS, Peter et alii, op. cit. 1993.
- RIPSMAN, Norrin. **Domestic Structures and Democratic Foreign Policy: Peacemaking After World War II.** Browne Center for International Politics. July, 1997. Disponível em <<http://www.ciaonet.org/wps/rin01/>>. Acesso em 05 jun 2007.
- RISSE-KAPPEN, Thomas. **Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War.** *International Organization.* Vol 48, N.2. 1994.
- \_\_\_\_\_. "Bringing transnational relations back in: introduction", in RISSE-KAPPEN, Thomas (ed), **Bringing Transnational Relations Back In.** Cambridge: Cambridge Univesity Press, 1999.
- SALVIATO, Silvino. **Economia Brasileira.** Universidade do Vale do Itajaí, 1998. *In mimeo.* Disponível em <<http://ssooweb01.univali.br/prof/SUZI%20MARY%20HAMILKA%20IPIRANGA/Apostila%20Brasileira.doc>>. Acesso 12 de outubro de 2005.
- SMITH, Hedrick. **Power game – how Washington works.** New York: Ballantine Books, 1988.
- SOUZA, Amaury e LAMOUNIER, Bolivar. **A feitura da nova constituição – um reexame da cultura política brasileira** *in* LAMOUNIER, Bolivar

- (org.).De Geisel a Collor – o balanço da transição. Editora Sumaré. São Paulo. 1990.
- SOUZA, Maria do Carmo C. Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1976.
- STELCO. **Industrial Hamilton: a trail to the future**. Disponível em: <<http://collections.ic.gc.ca/industrial/stelcomain.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2005.
- SUZIGAN, Flávio. **O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral**. Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Série Textos Didáticos. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.unb.br/face/eco/bmueller/versiani\\_suzigan.pdf](http://www.unb.br/face/eco/bmueller/versiani_suzigan.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- TERRA. **O Truste e a Democracia**. História por Voltaire Schilling. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/truste.htm>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- THANNHAUSER, Sara. **Domestic Challenges to America's Capacity to Conduct Foreign Policy**. Institute for the Study of Diplomacy, GEORGETOWN UNIVERSITY. April 30, 2007
- TOWER, John. **Congress versus the president: the formulatin and implementation of American foreign policy**. Foreign Affairs. Vol 60. N. 2. 1981/82.
- TREBILCOCK, Michael and HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. London: Routledge, 1999 (2<sup>nd</sup> edition).
- USP. **Departamento de Engenharia de Produção**. Disponível em: <<http://www.prod.eesc.sc.usp.br/producao>>. Acesso em 23 jul. 2005.
- VIRILIO, Paul. **O espaço crítico – e as perspectivas do tempo real**. São Paulo: Editora 34, 1993.
- MOREIRA, Igor et alli. **Análise do setor siderúrgico brasileiro com a metodologia de matriz insumo-produto**. II Encontro Científico da Campanha Nacional das Escolas da Comunidade. Varginha, 2004.
- VERSIANI, Flávio e SUZIGAN, Wilson. **O Processo Brasileiro de industrialização: uma visão geral**. X Congresso Internacional de História Econômica. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/textos/industrializacao.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

WILSON, James (Ed.). **The politics of regulations**. Basic Books. London.1980.

ZIMMERMAN, William. **Issue area and foreign-policy: a research note in search of a general theory**. *The American Political Science Review*. Vol 67, n 4. 1973.

### Artigos de jornal e revista

A NOTÍCIA. "20 anos nos braços do FMI". Disponível em: <<http://an.uol.com.br/2002/set/22/>. 2002>. Acesso em: 26 jul. 2005.

ABBOTT, Marial Luiza. Brasil protesta contra barreiras ao aço. **Valor Econômico**, São Paulo, 18 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=836034&edicao=180>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2006.

AIIS – American Institute for International Steel, Inc. "Paying the price for big steel". Disponível em < <http://www.aiis.org/release/?file=release40.htm>>. Acesso em 06 jan. 2007.

AISI. "Imports through October near 1998 record pace, prices of some imports fall bellow 1998 crisis levels. Administration Again Urged To Address Steel Emergency". November 22, 2000 (a). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001122\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001122_imports.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005

\_\_\_\_\_. "April steel imports highest since November 1998". May 25, 2000 (b). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0005\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0005_imports.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005

\_\_\_\_\_. "AISI Supports announcement of U.S.-Russia joint steel dialogue". June 6, 2000 (c). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr000606.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI Counters "The Big Lie" According to Japan". June 15, 2000 (d). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr000615.htm>> Acesso em 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI Launches Steel's Blueprint for the New Millennium, an Aggressive "Five-Year Business Plan" to Grow the Markets for North American Steel". June 28, 2000 (e). Disponível em:

<<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr000628.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "Welcomes Administration Steel Report for Identifying Key Causes of Ongoing Steel Import Problem – Urges Prompt and Forceful Action Says Report Makes Clear: Problem in 1998 and Today is Global Excess Steel Capacity and Foreign Unfair Trade". June 26, 2000 (f). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr000726.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI says Tin Mill products decision shows again why U.S. must maintain and enhance trade laws". August 3, 2000 (g). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr000803.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "July imports remain high, prices low trade cases are not enough, trade law strengthening is critical". August 24, 2000 (h). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0007\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0007_imports.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "Imports through August above 1998 level, prices continue to deteriorate immediate government action urged". September 21, 2000. 24, 2000 (i). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0008\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr0008_imports.htm)> Acesso em: 25 jul. de 2005.

\_\_\_\_\_. "Letter to the President". October 16, 2000. 24, 2000 (j). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001115\\_wheeling.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001115_wheeling.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005

\_\_\_\_\_. "United industry supports emergency steel defense resolution; AISI Joins In Call For Immediate Broad And Comprehensive Trade Relief". October 18, 2000 (k). 24, 2000. Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001018.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "Wheeling-Pittsburgh Files Under Chapter 11 AISI Points to the Damaging Impact of Record Levels of Disruptive, Unfair Imports". November 15, 2000 (l). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001115\\_wheeling.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001115_wheeling.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005

- \_\_\_\_\_. "Imports through October near 1998 record pace, prices of some imports fall below 1998 crisis levels". Administration again urged to address steel emergency. November 22, 2000 (m). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001122\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001122_imports.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005
- \_\_\_\_\_. "Steel industry looks to Bush administration for balanced regulatory approach and for strong enforcement of trade laws". December 18, 2000 (n). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2000/pr001218.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005
- \_\_\_\_\_. "AISI strongly criticizes U.S. Exim bank loan for China – urges remedial action by new Congress and Bush administration". January 4, 2001 (a). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010104.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Steel industry represented on Bush-Cheney transition advisory teams". January 4, 2001 (b). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010104\\_2.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010104_2.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "NAFTA steel producers express world steel overcapacity concerns". January 8, 2001 (c). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010108\\_2.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010108_2.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "2000 imports nearly 38 million tons - second highest in history, prices of key steel products below 1998 crisis levels steel emergency deepens, comprehensive action urgently needed". January 15, 2001 (d). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010115\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010115_imp.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "AISI board thanks steel caucus leadership". February 2, 2001 (e). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010202.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "AISI calls for immediate steps to address steel emergency; cites additional steps needed to prevent next steel crisis". February 16, 2001 (f). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010216\\_2.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010216_2.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "January finished steel imports up 3.9% over December, prices of key steel products below 1998 crisis levels administration urged to act

promptly to address trade crisis". February 26, 2001 (g). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr0102\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr0102_imp.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI urges administration to initiate 201 case; says industry can't survive another surge of dumped steel". March 21, 2001 (h). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010321.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "Steel crisis worsens: February shipments down 16.1 percent from previous year shipments down 12.7 percent for first two months of 2001". April 11, 2001 (i). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr0104\\_ship.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr0104_ship.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "March finished steel imports, up 25 percent; reflect unstable market price of key steel products remains below 1998 levels AISI says sustained period of import stability is critical". April 30, 2001 (j). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010430\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010430_imp.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "U.S. capitol hosts first-ever interparliamentary exchange on steel trade north american steel industry leaders say crisis not of NAFTA steel industry's making; present joint recommendations to legislators from all three countries". May 14, 2001 (k). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010514gr.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "Steel leaders meet with Cabinet Officials all parties recognize seriousness of Crisis". May 25, 2001 (l). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010525a.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI commends President Bush for new steel program calls 201 action essential first step and supports multilateral efforts to address structural problems". May 25, 2001 (m). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010605.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. "AISI commends President for taking next step in 201 pledges support to Administration and ITC". June 25, 2001 (n). Disponível em:

- <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010625.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Shipments down 12.3 percent for first five months of 2001 May shipments down 9.4 percent from previous year". July 12, 2001 (o). Disponível em: <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010712.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "AISI commends Senate Finance Committee for supporting steel 201 case, Bush multilateral initiative action reflects strong hill support for steps to resolve steel crisis". July 26, 2001 (p). Disponível em: <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010726.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Imports contribute to severely depressed steel prices effective 201 trade remedy crucial". August 28, 2001 (q). Disponível em: [http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010828\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr010828_imp.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "ITC vote significant step for U.S. steel industry decision validates import injury, remedy phase next". October 23, 2001 (r). Disponível em: <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011023.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Import values go even lower; import volume up. Strong 201 tariff remedy urgently needed". November 27, 2001 (s). Disponível em: [http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011127\\_imp.htm](http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011127_imp.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "U.S. steel industry critical to national defense and economic security". December 6, 2001 (t). Disponível em: <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011206.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "U.S. steel industry critical to national defense and economic security". December 6, 2001 (u). Disponível em: <http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011206.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "ITC remedy vote important next step in 201 process AISI urges President to act quickly to impose strongest possible tariff remedy". December 10, 2001 (v). Disponível em:

- <<http://www.steel.org/news/pr/2001/pr011210.htm>> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "I.S.U. attends state of the state address". February 15, 2001 (x). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_15\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_15_01.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "AISI praises steel caucus for sending timely message to President Bush". February 22, 2002 (a). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2002/pr020222.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Steel industry applauds "courageous" decision by Bush". March 5, 2002 (b). Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2002/pr020205.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "AISI opposes suspension agreements entered into over petitioners' objections; Urges Passage of H.R. 1505 Trade Law Reforms". Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/1999/pr990608.htm>> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Steel Works". Newsletter. September, 2002. Disponível em: <[www.steel.org/news/newsletters/2002\\_09/grassroots.htm](http://www.steel.org/news/newsletters/2002_09/grassroots.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2005
- AITH, Marcio. "Antes de sair, Clinton mandou investigar importação de aço". **Folha de São Paulo**, São Paulo. 24 jan. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u13752.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2005.
- ALBUQUERQUE, Filipe. "Desempenho do setor siderúrgico é garantido pelo bom consumo interno". **Valor Econômico**, São Paulo, 09 mar. 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=531067&edicao=53>> Acesso em: 22 fev. 2006
- American Metal Market. "Steel barriers would hurt US interests".(Transcript), April 6 1999. Disponível em: <[http://www.findarticles.com/cf\\_dls/m3MKT/65\\_107/54339027/p1/article.jhtml](http://www.findarticles.com/cf_dls/m3MKT/65_107/54339027/p1/article.jhtml)>. Acesso em: 25 jul. 2005
- BARNETTE, Hank "The steel dumping ground". Disponível em: <[www.steel.org/news/oped/barnette.htm](http://www.steel.org/news/oped/barnette.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005

- BBC Brasil. "Proteção de aço pode ter efeito perigoso, diz ex-diretor da OMC e Brasil não será afetado, diz governo americano". 6 mar. de 2002. Disponível em: <  
[http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/020306\\_acoep3.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/020306_acoep3.shtml)>  
Acesso em: 25 jul. 2005.
- BERRY, Bryan et alli. A Retrospective of Twentieth-Century Steel. New Steel editors analyze the top trends in steel in the twentieth century. Disponível em: <  
<http://www.newsteel.com/features/NS9911f2.htm>> . Acesso em: 25 jul. 2005.
- BOSTICK, Bruce, EDWARDS, Denise Winebrenner. Steel workers occupy mill office: USWA district director, 12 others arrested in Massillon, Ohio. **People's Weekly World** (National Edition), v.12, n.44, pg. 1. New York: 11 apr 1998.
- BRODINE, Virginia Warner. "Steelworkers strike Kaiser Aluminum". **People's Weekly World**. (National Edition), vol.13. iss. 21, pg. 6, New York: 24 oct 1998.
- CAMBA, Daniele. "Desaceleração interna e restrições dos EUA abatem ações de siderurgia". **Valor Econômico**, 15 out 2001. Disponível em: <  
<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=879445&edicao=198>>. Acesso em: 22 fev. 2006.
- CATO INSTITUTE. Cato Center for Trade Policy Studies Speeches. Disponível em: <  
[www.free-trade.org/pubs/speeches](http://www.free-trade.org/pubs/speeches)>. Acesso em 26 jul. 2005.
- CHIARINI, Adriana. Consumidores americanos de aço criticam EUA. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 jan. 2002. Disponível em: <  
<http://www.estadao.com.br/jornal/02/01/24/news193.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- CULTURABRASIL. "Guerra do Paraguai: Genocídio Americano". Sem data (b). Disponível em: <  
<http://www.culturabrasil.pro.br/guerradoparaguai.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "A Revolução de 30". Disponível em: <  
<http://www.culturabrasil.pro.br/revolucao30.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2005
- DeMaio, Dennis. "Steel strike builds momentum in Colorado". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 25, pg. 2. New York: 22 nov. 1997.

- \_\_\_\_\_. Steelworkers tell it to stockholders: Pueblo Posse union caravan; 'On to Oregon'. **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 47, pg. 1. New York: 02 may 1998.
- \_\_\_\_\_. Steelworkers win another one against Oregon Steel. **People's Weekly World** (National Edition). vol.13, iss. 7, pg. 7. New York: 18 jul. 1998 (b).
- \_\_\_\_\_. Oregon Steel strikers: 'We will not go away'. **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 19 pg. 7. New York: 10 oct. 1998 (c).
- DEPT. DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS. "EUA propõem eliminação dos subsídios globais ao aço". 12 set 2002. Disponível em: <<http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br/?action=artigo&idartigo=269>>. Acesso em: 13 fev.2006.
- DIANNI, Cláudia. Governo vai aos EUA para tentar evitar sobretaxa ao aço brasileiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u39733.shtml>>. Acesso em: 25 jul. 2005
- DIEESE. [www.dieese.org.br/bol/lpr/lpjul99.html](http://www.dieese.org.br/bol/lpr/lpjul99.html). Acesso em 25 jul. 2005.
- DUNKIRK. Europe's steel companies are among the biggest and best in the world. That is little help to them in a fiercely competitive and overcrowded industry. **The Economist print edition**. 23 nov. 2000.
- DUPAS, Gilberto.Vem aí a onda de protecionismo industrial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/09/news203.html>>. Acesso em: 22 fev. 2005
- DURÃO, Vera Saavera; GÓES, Francisco. Protecionismo ameaça expansão. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 set. 2001. Jornal Impresso. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=843724&edicao=183>> Acesso em: 22 fev. 2006
- DURÃO, Vera Saavedra. IBS pede a Amaral que reaja às barreiras ao aço. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 ago. 2001 (b). Jornal Impresso. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=795761&edicao=163>>Acesso em: 22 fev. 2006
- ECONOMIST, The. "A tricky business". **The Economist print edition**. 28 jun. 2001

- \_\_\_\_\_. "Bob Zoellick's grand strategy" (b). **The Economist print edition**. 28 feb. 2002
- \_\_\_\_\_. "Romancing big steel" (c). **The Economist print edition**. 14 feb. 2002.
- EDWARDS, Denise Winebrenner. "Steel Union wins battle at LTV coke plant". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 32, pg. 7. New York: 17 jan. 1998.
- \_\_\_\_\_. "Steelworkers convention sets up \$80 million organizing war chest". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 15, pg. 10. New York: 12 sep. 1998 (b).
- ESTADO DE SÃO PAULO, O. "Para executivo 'mercados estão razoavelmente bem no Brasil'". **O Estado de São Paulo**, 28 fev. de 2002 (a).
- \_\_\_\_\_. "Comissário diz que País é protecionista **O Estado de São Paulo** , Quinta-feira, 28 fev 2002 (b). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/28/news167.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Bush pode evitar a guerra do aço". **O Estado de São Paulo**, 18 fev. 2002 (c). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/18/news169.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Siderúrgicas ampliam mercados doméstico e externo". **O Estado de São Paulo**, 01 dez. 2002 (d). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/01/news264.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Industriais alertam para perigo de importadores retaliarem". **O Estado de São Paulo**, 31 jan. 2002 (e). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/01/31/news082.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Decisão dos EUA sobre aço vai influenciar Brasil na Alca". **O Estado de São Paulo**, 15 jan. 2002 (f). Disponível em: <<http://www3.estadao.com.br/agestado/noticias/2002/jan/15/267.htm>>. Acesso em 25 jul. 2005.
- EVANS, Jeff. "Reflection on "The Valley's Rally". 21 jan. 1999. Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n1\\_21\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n1_21_99.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2005.

- FERNANDES, Fátima. "Indústria brasileira de aço aguarda para reagir aos EUA". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u42725.shtml>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- FROM REVOLUTION TO RECONSTRUCTION. "An Outline of the American Economy (1991)". Disponível em: <[http://odur.let.rug.nl/~usa/ECO/1991/ch6\\_p4.htm](http://odur.let.rug.nl/~usa/ECO/1991/ch6_p4.htm)>. Acesso em 23 jul. 2005.
- FUTEMA, Fabiana. CUT une a empresariado para defender aço brasileiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u43066.shtml>>. Acesso em: 23 dez. 2005
- GABOURY, Fred. "Steel union files court challenge to NAFTA". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 7, pg. 4. New York: 18 jul. 1998.
- GABOURY, Fred. "Steel union blasts Clinton over NAFTA suit". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 16, pg. 6. New York: 19 sep. 1998 (b).
- GAZETA MERCANTIL. "Sinopse - resumo dos jornais. (pág. 1 e A-9)". 01 mar. 2002. Radiobras. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses\\_0103.htm#3](http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses_0103.htm#3)>. Acesso em: 13 fev. 2006.
- \_\_\_\_\_. "Sinopse - resumo dos jornais. (pág. 1, A-4 e A-5)"; 06 mar. 2002 (b). Radiobras. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses\\_0603.htm](http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2002/sinopses_0603.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2006.
- GÓES, Francisco. CST vai pleitear cotas de importação para os Estados Unidos. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 out. 2001. Jornal Impresso. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=900948&edicao=207>>. Acesso em: 22 fev. 2006
- GRABOIS, Ana Paula. Para siderúrgicas, restrições ao aço não comprometem Brasil este ano. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u42941.shtml>>. Acesso em: 21 dec. 2005

GREIDER, William. "Park exploited this weakness with his Georgetown parties and gifts, but hardly makes him unique". **The Washington Post**, 05 nov. 1978. Cf. apud SMITH, Hedrick (op. cit.), p. 234.

HOLLANDA, Diogo. "Siderúrgicas brasileiras podem pedir aumento de tarifas de importação". **Valor Econômico**. 26 set. 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=852270>> Acesso em: 22 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. "Setor de siderurgia quer programa próprio de incentivo à exportação". **Valor Online**. 04 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=364881>>. Acesso em: 22 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. "Empresas de siderurgia diminuem previsão de crescimento para 2001". **Valor Online**. 04 dez. 2000 (b). Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=365157>> Acesso em: 22 fev. 2006

\_\_\_\_\_. "Siderurgia fechará ano com crescimento de 11% na produção de aço bruto". **Valor Online**. 20 dez. 2000 (c). Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=393610>> Acesso em: 22 fev. 2006

KACZOCHA, Paul S. "Steelworkers map contract offensive". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 10; pg. 6. New York: 08 aug. 1998.

KAYE, Herb. "Steelworkers arrested at Wells Fargo protest". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 24; pg. 8. New York: 15 nov. 1997.

\_\_\_\_\_. Steelworkers of the world unite! **People's Weekly World**. (National Edition). vol.13, iss. 24, pg. 6. New York: 14 nov. 1998.

LACERDA, ANDRÉ. "Disputas externas sobre aço e patentes terão maior ação do governo". **Valor Econômico**. 07 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=666039>>. Acesso em: 22 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. "Incentivo a exportações precisa de medidas pontuais, diz Giannetti". **Valor Online** 25 out. 2000. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=313553>> Acesso em: 22 fev. 2006

LAFER, Celso. "Intervenção do ministro das Relações Exteriores no Senado Federal". **Radiobrás**. Disponível em:

<[http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra\\_0404\\_4.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra_0404_4.htm)>. Acesso em 23 jul. de 2005.

LEÃO, Valdemar Carneiro. "Briefing" concedido pelo embaixador Valdemar Carneiro Leão, diretor-geral do departamento econômico do ministério das Relações Exteriores, sobre decisões tomadas pelo governo norte-americano na área de siderurgia. **Radiobrás**. Disponível em: <[http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra\\_0803\\_2.htm](http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra_0803_2.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2006.

LOBATO, Pedro e FERRARI, Livia. Laminado brasileiro é subsidiado, dizem EUA. **Gazeta Mercantil**, p. A-9. 2 mar 2002.

LULA, Edla. "Produtor poderá escolher o melhor momento para exportar". **AGROLINK**, 20 jul. 01. Disponível em: <[http://www.portbusiness.com.br/noticias/pg\\_detalhe\\_noticia.asp?cod=738](http://www.portbusiness.com.br/noticias/pg_detalhe_noticia.asp?cod=738)> Acesso em: 22 fev. 2006.

MARIN, Denise Chispim. "Brasil discute com EU salvaguardas ao aço". **O Estado de São Paulo**, 20 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/20/news160.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

MIGNONE, Ricardo. "Deputados vão ao Congresso dos EUA discutir sobretaxa ao aço". **Folha de São Paulo** 06 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u42991.shtml>>. Acesso em: 22 dez. 2005.

MORAES, Talita. "Bush abre investigação sobre importações de aço nos EUA". **Valor Econômico**, São Paulo, 05 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=661812>> Acesso em: 22 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Talita. "Preço do aço deve subir este ano e impulsionar ações do setor". **Valor Online** 02/01/2001 (b). Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=404454>> Acesso em: 22 fev. 2006.

MOREIRA, Ivana. "Siderúrgicas preparam defesa". **Valor Econômico**, São Paulo, 25 out. 2001. Jornal Impresso. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=899463&edicao=206>> Acesso em: 22 fev. 2006.

- MOREIRA, Talita. Preço médio da placa de aço deve fechar 2001 em US\$ 190/ton, diz CST. **Valor Online**. 04 abri. 2001 (c) Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=562480>> Acesso em: 22 fev. 2006
- MURRAY, Isabel. "Brasil tenta derrubar barreiras à exportação do aço na OMC". **BBC Brasil**. 08 nov 2002. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/011108\\_omcisabel.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/011108_omcisabel.shtml)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- NAGIN, Rick. "Ohio strikers force steel company to negotiate". **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 27, pg. 6. New York: 06 dec 1997.
- NEY, Bob. "Steelworkers Betrayed". 20 jan 1999. Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n1\\_20\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n1_20_99.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2005.
- OLIVEIRA, Thaís e PAULA, Germano. "Investimentos diretos no Brasil e estratégias empresarias de internacionalização na indústria siderúrgica". Revista Eletrônica UFU. 2003.
- PAPPADEMOS, John. "St. Louis steelworkers protest NAFTA fast track" **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 17, pg. 6. New York: 27 sep 1997.
- PEARLSTEIN, Steven & ALLEN, Mike. Bush faces tough choices on steel imports. In **Washington Post**, 03 jan 2002.
- PEOPLE'S WEEKLY WORLD. (National Edition). "Steel union settles with Allegheny Ludlum". vol.12, iss. 33, pg. 7. New York: 24 jan. 1998.
- REUTERS. "Países reagem à decisão dos EUA sobre aço e devem recorrer à OMC". **Folha on line**. 06 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u42970.shtml>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- ROCKEFELLER, Jay. "U.S. Workers Need Safeguards Against Unfair Foreign Practices". 03 jun. 1999. Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n6\\_3\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n6_3_99.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2005.
- ROHTER, Larry. "Do Brasil, emerge um gigante do aço". 30 ago. 2001. Disponível em: <[http://www.raizesdosul.com.br/gerdau\\_nyt.htm](http://www.raizesdosul.com.br/gerdau_nyt.htm)> Acesso em 25 jul. 2005.

- SAAVEDRA, Vera e GÓES, Francisco. IBS luta contra o protecionismo. **Valor Econômico**, São Paulo, 31/10/2001. Jornal impresso. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=907759&edicao=210>>. Acesso em: 22 fev. 2006.
- SOFIA, Juliana. Agora Lafer defende "ajuste fino" em negociações com EUA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u43267.shtml>>. Acesso em: 22 dec. 2005.
- SOTERO, Paulo. Industrial americano critica restrições ao aço. **O Estado de São Paulo**, São Paulo 07 fev. 2002. (a)
- \_\_\_\_\_. EUA aceitam tese do Brasil contra barreiras. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2002 (b). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/03/01/news318.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Zoellick virá ao Brasil para debater a questão do aço. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 fev. 2002 (c). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/18/news153.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Governo recusa-se a admitir barreiras para o aço. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 jan. 2002 (d). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/02/01/news270.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Lafer debate restrições ao aço com EUA. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2002 (e). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/jornal/02/01/31/news179.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- US DEPARTMENT OF STATE. **Frequently Asked Questions (FAQ) on Trade**. Disponível em <<http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2005/26883.htm#4>>. Acesso em 05 jul 2007.
- VALOR ECONÔMICO. "Decisão dos EUA sobre importação de aço preocupa IBS". **Valor On line**. 23 out. 2001. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=895762>> Acesso em: 22 fev. 2006.

- VALOR ECONÔMICO. "O Metal Político". **Valor Econômico**, Jornal Impresso. 03 jul. 2001 (b). Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/veconomico/caderno/?show=index&n=&mat=703908&edicao=126>> Acesso em: 22 fev. 2006.
- VALOR ECONÔMICO. "Barreiras americanas ao aço prejudicariam Alca". **Valor Econômico**. 07 jun. 2001 (c). Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/noticias/?show=showNot&n=&id=666039>> Acesso em: 22 fev. 2006
- VARGAS, Lázlo. "EUA vão ampliar protecionismo ao aço". **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 out. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u33657.shtml>>. Acesso em 25 jul. 2005.
- WINEBRENNER, Denise. Steelworkers to LTV: 'If you won't run it, we will'. **People's Weekly World**. (National Edition). vol.12, iss. 24, pg. 8. New York: 15 nov. 1997.

## Documentos

- ACESITA. Histórico. Apresentação Disponível em: <[http://www.acesita.com.br/interno.php?area=acesita\\_historico\\_localizacao](http://www.acesita.com.br/interno.php?area=acesita_historico_localizacao)>. Acesso em: 23 jul. 2005.
- COMMITTEE ON WAYS AND MEANS. Disponível em: <[www.waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25wolt.htm](http://www.waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25wolt.htm)>. Acesso em 25 jul. 2005.
- CPDOC/FGV. "Criação da Companhia Siderúrgica Nacional". **FGV**. Disponível em : <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_estecon\\_csn.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_csn.htm)>. Acesso em 23 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Conselho Federal de Comércio Exterior". **FGV**. Sem data (b). Disponível em : <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos37-45/ev\\_estecon\\_cfce.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos37-45/ev_estecon_cfce.htm)>. Acesso em 23 jul. 2005.
- COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL. "Histórico". **CSN**. Disponível em: <[http://csna0004.csn.com.br/portal/page?\\_pageid=843,77268&\\_dad=ebiz&\\_schema=PORTAL](http://csna0004.csn.com.br/portal/page?_pageid=843,77268&_dad=ebiz&_schema=PORTAL)>. Acesso em 23 jul. 2005.

- EUROPEAN UNION. "Imports are not the cause of US steel industry's problems", 2001. Disponível em: <<http://www.eurunion.org/partner/steeldata.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- FACT-ARCHIVE. "Grassroot". Disponível em: <<http://fact-archive.com/encyclopedia/Grassroot>>. Acesso em 23 jul. 2005.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. "Histórico da Mannesmann S. A". **FIEMIG**. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/hist-31.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- GERDAU. **Our History**. Disponível em <<http://www.gerdauameristeel.com/company/aboutga/oh.cfm>>. Acesso em 10 de setembro de 2006.
- HUFBAUER, Gary and GOODRICH, Ben. Imports restrictions on steel: doubtful benefits, high costs. **Emergency Committee for American Trade**. January 2002. Fonte: <http://www.ecattrade.com/publications/HufbauerReport.pdf>. Acesso em 6 de setembro de 2004.
- IKENSON, Dan. "Steel Trap: How subsidies and protectionismo waken the U. S. Steel Industry". **Cato Institute**. Trade Briefing Paper no. 14, 01 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.freetrade.org/talkingpoints/SteelTrapKeyPoints.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- JENSON, Jon E. "Testimony before the Subcommittee on Trade of the House". **Committee on Ways and Means**, 25 feb. 1999. Disponível em: <<http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25jens.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- JEWISH FEDERATION OF SOUTH PALM BEACH COUNTRY. Disponível em: <<http://jewishboca.accrisoft.com>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- LAMOUNIER, Bolívar. **Corporativismo**. Construção da Nação, CDBRASIL/MRE. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/port/consnac/orgp ol/corporat/apresent.htm>>. Acesso em 24 set 2006.
- LECTRIC LAW LIBRARY'S STACKS. "U.S. Antidumping/Countervailing Duty Legislation". Disponível em: <<http://www.lectlaw.com/files/for01.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

- LINDSAY, Brink et alli. "The steel 'crisis' and the costs of protectionism". **Center for Trade Policy Studies**. 06 apr. 1999. Disponível em: <<http://www.free-trade.org/pubs/briefs/tpb-004.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Stand up to big steel". **Cato Institute**. 30 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.cato.org/dailys/11-30-00.html>>. Acesso em: 29 ago. 2005.
- LOPES, Fernando– Por email. Thu, 24 Jun 2004 13:32:27 -0300
- LOTT, Henrique Teixeira. 4º Entrevista: 7-11-1978. **CPDOC/FGV**. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/htm/depoimentos/Henrique\\_Teixeira\\_Lott/4.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/depoimentos/Henrique_Teixeira_Lott/4.asp)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Marcos do Planejamento Público no Brasil – 1947 a 2000. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/publicacoes/evolucao\\_1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf)>. Acesso em 25 jul. 2005.
- MISCHENKO, George. "Hearing on Steel Trade Issues" **Committee on Ways and Means**, 25 feb. 1999 Disponível em: <<http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25misc.html>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- MOLLOHAN, Alan. "Molloham Statement on President's 'Section 201' Steel Decision". **House of Congress**, 05 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.house.gov/mollohan/news03-05-02.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2005.
- MOREIRA, Regina da Luz. "CSN, uma decisão política". **CPDOC, FGV**. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_fatos\\_imagens/htm/fatos/csn.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/csn.htm)>. Acesso em 23 jul. 2005.
- OFFICE OF THE CLERK. "U.S. House of Representatives". **Election Statistics**. Disponível em: <<http://clerk.house.gov/members/electionInfo/elections.html>>. Acesso em: 23 jul. 2005.
- PINHEIRO, Walter. Disponível em: <<http://www.walterpinheiro.com.br>>. 06 mar 2002. Acesso em: 25 jul. 2005.
- SECEX/DEINT. Estados Unidos. **MDIC**, Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/bartecnicas/barnaotarifadas/eua.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

- SMA The 201 Minimill Coalition Responds to the Section 201 Decision of the US International Trade Commission on Steel Imports. **Stell Manufactures Association**, 22 oct. 2001. Disponível em: <[www.steelnet.org/archive/PressRelease10-22.htm](http://www.steelnet.org/archive/PressRelease10-22.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- STAND UP FOR STEEL. Union President Mark Glyptis to testify before field hearing of the U.S. Senate Steel Caucus. February 15, 1999. Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_15\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_15_99.htm)> Acesso em: 18 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Friend of Court. February 8, 1999 (b). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_8\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_8_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Mark Glyptis to testify before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means in Washington, DC. February 22, 1999 (b). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_22\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_22_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Glyptis sees Russian deal as "Final insult to American steelworkers". February 23, 1999 (c). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_23\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_23_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Steel crisis. February 24, 1999 (d). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_24\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_24_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Proposed steel legislation. March 4, 1999 (e). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_4\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_4_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. "The Valley's Rally" Video on sale, benefits unemployed workers. March 5, 1999 (f), Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_5\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_5_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Telephone lobby effort. March 11, 1999 (g). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_11\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_11_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.

- \_\_\_\_\_. Passage of House Bill 975. March 17, 1999 (h). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_17\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_17_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Massive Letter Writing Campaign. March 19, 1999 (i). Disponível em: [http://www.standupforsteel.com/n3\\_19\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_19_99.htm) Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Month-long Senate lobbying campaign begins by steel group. April 12, 1999 (j). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n4\\_12\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n4_12_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Independent steelworkers Union joins steel industry coalition in filing trade cases against 12 countries. June 6, 1999 (k). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n6\\_2\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n6_2_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. What Steel Import Crisis? July 1, 1999 (l). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n7\\_1\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n7_1_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ITC rules favorably in trade cases, advances matter to commerce. July 21, 1999 (m). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n7\\_21\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n7_21_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Weirton Steel to be at White House thursday to review steel plan. August 4, 1999 (n). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_4\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_4_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Weirton Steel announces latest campaign to fight imports. August 23, 1999 (o). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_23\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_23_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU news released. August 24, 1999 (p). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_24\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_24_99.htm)> Acesso em: 19 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Foreign governments complaining about Byrd Bill; trade cases and other U.S. actions concerning steel imports. August 26, 1999 (q). Disponível

- em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_26\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_26_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Weirton Steel's response to July import increase; imports through July only slightly behind 1998 record pace. August 26, 1999 (r). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_26.1\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_26.1_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Weirton Steel to restart blast furnace; call-back total yet to be determined. September 24, 1999 (s). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n9\\_24\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n9_24_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU endorses fair trade law. October 25, 1999 (t). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n10\\_25\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n10_25_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. The I.S.U. joins U.S.W.A. and Weirton Steel in fight against illegally priced tin plate products from Japanese tin producers. October 28, 1999 (u). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n10\\_28\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n10_28_99.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU to lead delegation of steelworkers to Capitol. November 5, 1999 (v). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n11\\_5\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n11_5_99.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU to Seattle (x). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n11\\_24\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n11_24_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Mark Glyptis to testify in Washington, D.C. on Thursday, November 18, 1999 (z). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n11\\_15\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n11_15_99.htm)> Acesso em: 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Weirton Steel Official says 1999 to be second highest year for steel imports; year-to-date total shows import crisis not over. December 30, 1999 (aa). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n12\\_30\\_99.htm](http://www.standupforsteel.com/n12_30_99.htm)>. Acesso em 20 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Endorsement of Congressman Bob Ney. March 06, 2000 (a). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_6\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_6_00.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2005.

- \_\_\_\_\_. Steel imports through February up 29 percent; 2000 continues on pace as second highest year for imports. March 21, 2000 (b). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_21\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_21_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. 2000 on pace to approach record year for steel imports. May 30, 2000 (c). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n5\\_30\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n5_30_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU President testified before the U.S. International Trade Commission on anti-dumping case. June 29, 2000 (d). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n6\\_29\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n6_29_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU responds to the "Report to the President - Global Steel Trade" published yesterday by the U.S. Commerce Department July 28, 2000 (e). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n7\\_28\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n7_28_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Tin Plate Trade Case Ruling August 3, 2000 (f). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_3\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_3_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. The Ballad of American Steel. Song Shopping Center. August 4, 2000 (g). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n8\\_4\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n8_4_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU receives response from White House. October 27, 2000 (h). Disponível em: <<http://www.trowbridgeplanetearth.com/T2/T2C1.html>> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU comments of favorable ITC ruling. December 28, 2000 (i). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n12\\_28\\_00.htm](http://www.standupforsteel.com/n12_28_00.htm)> Acesso em: 25 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. I.S.U. attends State of the State address. February 15, 2001 (j). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n2\\_15\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n2_15_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. ISU lobbying for support of the steel revitalization act. March 5, 2001 (k). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_5\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_5_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.

- \_\_\_\_\_. ISU backs Voinovich on push for section 201. March 5, 2001 (l).  
Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_5a\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_5a_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. OHIO valley residents invited to "STAND UP FOR STEEL" day. March 6, 2001 (m). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_6\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_6_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. West Virginia lawmakers back ISU-driven legislation. March 7, 2001 (n). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_7\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_7_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005. [interno.php?area=acesita\\_historico\\_localizacao](#)
- \_\_\_\_\_. ISU commends wise for actions to help industry. March 7, 2001 (o). Disponível em: [http://www.standupforsteel.com/n3\\_14\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_14_01.htm). Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. Steel foe removed from ITC consideration. March 23, 2001 (p). Disponível em: <[http://www.standupforsteel.com/n3\\_23\\_01.htm](http://www.standupforsteel.com/n3_23_01.htm)> Acesso em: 26 jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. History and information. Sem data. Disponível em: <<http://www.standupforsteel.com/history.htm>> Acesso em: 06 jul. 2005.
- ITDS. "Trade Act of 1974". Disponível em: <<http://www.itds.treas.gov/sec201.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- AMERICAN IRON AND STEEL INSTITUTE. "Steel imports in July rise to 39 million-ton annual rate. Average import prices decline again - now down 28 percent" 26 aug. 1999 (b). Disponível em: <[http://www.steel.org/news/pr/1999/pr990826\\_imports.htm](http://www.steel.org/news/pr/1999/pr990826_imports.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- UNIV. FEDERAL FLUMINENSE. "Balanço". Disponível em: <[www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls](http://www.uff.br/econ/download/carmen/macroeconomia1/balanco.xls)>. Acesso em: 25 jul. 2005.
- USIMINAS. "A empresa - perfil". Disponível em: <<http://www.usiminas.com.br/empresa>>. Acesso em 25 jul. 2005.
- USWA. "Thousands from America's Steel Communities Rally at the White House, Imploring the President to Impose 40% Tariffs on Imported Steel". 28 feb. 2002. Disponível em:

<http://incolor.inetnebr.com/uswa286/WashDC40.html>. Acesso em: 08 ago. 2005.

WOLTZ, H. O. "Testimony before the Subcommittee on Trade of the House". **Committee on Ways and Means**, 25 feb. 1999. Disponível em: <<http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/106cong/2-25-99/2-25wolt.htm>>. Acesso em 25 jul. 2005.

## Entrevistas

LIMA-CAMPOS, Aluísio G. **Reações do governo brasileiro ao protecionismo do setor siderúrgico norte-americano**. Washington, Embaixada Brasileira em Washington, 09 de setembro de 2005. Depoimento gravado. Entrevistador: Rodrigo Cintra.

Ex-funcionário do alto escalão da USTR (entrevistado sob sigilo). **Lobby e tomada de decisões em política comercial externa**. Washington, 08 de setembro de 2005. Depoimento gravado. Entrevistador: Rodrigo Cintra.

Ex-funcionário do alto escalão do Departamento de Comércio dos EUA (entrevistado sob sigilo). **Tomada de decisão em política comercial**. Washington, 08 de setembro de 2005. Depoimento gravado. Entrevistador: Rodrigo Cintra.