

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências e Letras
Departamento de Economia

Projeto de Iniciação Científica:
EFEITOS DO PROTECIONISMO DOS PAÍSES
DESENVOLVIDOS SOBRE A SIDERURGIA BRASILEIRA

Aluna : Tatiana Massaroli de Melo
Orientador : Prof. Dr. Marcelo Pinho (DEP/UFSCar)

Este projeto de Iniciação Científica será apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) com o objetivo de obtenção de bolsa de pesquisa.

Araraquara, 1º de outubro de 2001

ÍNDICE

1. Introdução.....	01
2. Revisão Bibliográfica.....	02
3. Objetivos.....	06
4. Justificativa.....	07
5. Hipótese.....	08
6. Metodologia e Estrutura do Trabalho.....	08
7. Plano de Trabalho e Cronograma de Execução.....	10
8. Bibliografia.....	11

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais problemas com que se defronta a economia brasileira desde meados da década de 90 é a incapacidade de financiar adequadamente os vultosos dispêndios de divisas das contas de serviços do balanço de pagamentos. Mesmo após a mudança do regime cambial em 1999 e da subsequente desvalorização do Real, o desempenho das exportações de mercadorias não tem sido suficiente para mais do que equilibrar precariamente a balança comercial. Nesse contexto, os déficits estruturais existentes nas contas de juros, lucros, fretes e outros serviços não-fatores têm que ser financiados pela entrada de capitais estrangeiros, sujeitando a economia nacional à instabilidade proveniente das decisões que presidem a movimentação internacional desses capitais, inclusive aqueles de caráter mais virtuoso, como o investimento direto.

A seriedade dessas dificuldades e de suas implicações para a gestão macroeconômica tem se tornado cada vez mais evidente, de tal sorte que hoje em dia nenhum analista conseqüente se permite deixar de enfatizá-las. O enfrentamento dessas questões requer a adoção de um conjunto amplo de ações articuladas, envolvendo direções tão díspares quanto a “substituição competitiva de importações” e o desenvolvimento de novas atividades voltadas à exportação. De todo modo, não parece ser possível lograr resultados expressivos em prazos relativamente curtos sem obter maiores vendas externas também daqueles setores tradicionalmente exportadores.

A siderurgia brasileira tornou-se superavitária em suas relações comerciais com o exterior já no início dos anos 80. A maturação dos investimentos inseridos no II PND logrou constituir uma capacidade de produção moderna justamente num período em que a demanda doméstica se encontrava estagnada. Amparada também no esforço de formação de capacidades tecnológicas perseguido ativamente desde a década de 60 e numa dotação de recursos francamente favorável, a indústria siderúrgica foi um dos setores que liderou o *drive* exportador na “década perdida”. Como resultado, o saldo comercial setorial atingiu US\$ 3,3 bilhões já em 1989.

Em contraste com o avanço da reestruturação produtiva no setor, o saldo siderúrgico declinaria a partir de 1994. A principal razão para esse resultado paradoxal está na incapacidade de expandir a capacidade produtiva no mesmo ritmo da demanda doméstica. Estimulado pela recuperação do nível de atividade, o consumo interno de aço cresceu 73% entre 1992 e 1997, período em que o parque siderúrgico, impelido por uma vigorosa retomada dos investimentos, foi modernizado mas não ampliado (PINHO: 2001).

Mais recentemente, inversões direcionadas à expansão tem sido realizadas em várias empresas siderúrgicas brasileiras, como a CST, a CSN e a Usiminas. Em boa medida, esses investimentos responderam a estímulos do mercado interno e até mesmo à perspectiva de que a demanda doméstica, em certos segmentos, excederia a capacidade de produção. De toda maneira, não há dúvidas de que as barreiras protecionistas erguidas por importantes parceiros comerciais são um importante ingrediente da explicação das dificuldades recentes nas exportações siderúrgicas brasileiras. Além de em muitos casos afetar diretamente os volumes exportados, o protecionismo prejudica os preços e as margens obtidos nas vendas externas, gerando repercussões indiretas sobre as próprias decisões de investimento. Portanto, é impossível compreender adequadamente a situação atual e o potencial futuro das exportações de aço sem traçar um quadro detalhado do protecionismo dos países desenvolvidos e de suas repercussões sobre a siderurgia brasileira.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O período de 25 anos após a 2ª Guerra Mundial foi um marco importante para a indústria siderúrgica mundial, pois proporcionou a esta indústria a manutenção de uma taxa anual de 6% de crescimento do consumo aparente de aço. Esta situação foi propiciada por fatores tais como a necessidade de recuperação dos países arrasados pela guerra e um elevado consumo mundial de

ação decorrente do intenso desenvolvimento das capacidades e infra-estruturas industriais (KEELING, 1995: 172).

O declínio relativo da indústria de transformação e o aumento dos serviços, nos países desenvolvidos, juntamente com a adversidade do ambiente macroeconômico em função do primeiro choque do petróleo levaram à queda da prosperidade da indústria siderúrgica (KEELING, 1995: 172). Devido ao caráter cíclico desta indústria, as mudanças no padrão de consumo só foram reconhecidas como estruturais em fins da década de 70.

A utilização de materiais alternativos ao aço tais como plásticos e alumínio e o aumento da demanda por produtos siderúrgicos mais sofisticados em detrimento dos produtos de menor valor agregado ratificou a necessidade de reestruturação do setor. Porém, a prevalência da interpretação de que a crise havia sido reflexo da alta elasticidade do consumo de aço às oscilações conjunturais do nível de atividade e do investimento agregado fez preservar até o final dos anos 70 os projetos de ampliação de capacidade produtiva. Dessa forma, lançou-se mão de políticas de restrição comercial como um mecanismo para adiar a eliminação da fabricação de aço não competitiva (PINHO, 2001: 127-128; JONES, 1995: 213).

Esta situação de excesso de capacidade foi mais grave nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento, uma vez que a estrutura da demanda neste último grupo de países ainda conseguiu acompanhar o avanço da produção siderúrgica devido ao uso persistente desses produtos em situações de países em processo de industrialização (MARTIN, 1985: 156).

Perante esta situação e com a intensificação da competição a partir da emergência da indústria japonesa como maior exportadora de aço, a indústria siderúrgica, que até então se caracterizara por uma conduta típica dos oligopólios concentrados, inclusive com práticas de cartel, fica profundamente abalada (MARTIN, 1985: 158).

A siderurgia estadunidense, particularmente, foi menos ativa em relação aos processos de reestruturação do que as indústrias siderúrgicas japonesa e européia. Dada a força política do

“Triângulo do Aço”¹ e a relativa falta de coesão entre os interesses domésticos contrários ao protecionismo (MOORE, 1995: 15), restrições às importações se multiplicaram ao longo do tempo.

A mudança da condição dos Estados Unidos de exportador líquido para importador líquido de aço, que teve início em 1959, atingiu considerável magnitude já em fins da década de 60. Nesse momento, foi imposto o primeiro Acordo de Restrição Voluntária (VRA) às exportações de produtos japoneses e europeus. No entanto, a extrapolação do limite de exportações previsto no acordo por parte da Comunidade Européia e do Japão e o aumento do ingresso de produtos de maior valor agregado no mercado estadunidense neutralizaram a eficiência do I VRA. Isso conduziu a uma nova negociação que, em 1972, consubstanciou-se no segundo Acordo de Restrição Voluntária às Exportações (II VRA) (JONES, 1995: 209; PAULA, 1993: 81). A proteção de mercado, garantida pelos acordos, desestimulou a realização de processos de reestruturação e retardou o ajuste de longo prazo da indústria siderúrgica dos Estados Unidos. A permanência da defasagem tecnológica esteve na raiz da adoção de novas políticas restritivas assim que o II VRA expirou.

O *Trigger Price Mechanism* (TPM) vigorou durante o período 1978 a 1982. Esse sistema estabelecia um preço de referência baseado nos custos de produção das siderúrgicas japonesas acrescido de 8% de margem de lucro. Por ser mais abrangente que os VRAs e envolver todos os países exportadores, atenuava o problema da entrada de novos fornecedores no mercado estadunidense, principalmente aqueles provenientes da Coreia do Sul, América Latina e URSS (PAULA, 1993: 81-82).

A Comunidade Européia também adotou medidas restritivas às importações de produtos siderúrgicos – incluindo VRAs semelhantes aos adotados nos EUA –, mas as incluíram num

¹ O “Triângulo do Aço” foi a principal fonte da força política da indústria siderúrgica estadunidense durante o período 1969-1984 quando vigoraram os acordos de restrição voluntária às exportações (VRAs). Este triângulo representou a coesão dos interesses domésticos favoráveis à proteção consubstanciados na união entre o sindicato dos trabalhadores das usinas siderúrgicas integradas, os produtores de aço-carbono em usinas integradas e os representantes do Congresso das regiões de produção de aço (MOORE, 1995: 15).

padrão de intervenção muito mais amplo, articulado no chamado Plano Davignon (PINHO, 2001: 131). Este plano consistiu não somente na preservação do mercado interno europeu mas também fomentou a modernização da capacidade produtiva, promoveu diretamente a sustentação dos preços e ocupou-se da realocação do excedente de mão-de-obra gerado pelo encerramento de operações em toda a cadeia siderúrgica. Portanto, as políticas restritivas formuladas na Europa diferiram das adotadas nos EUA por propiciarem condições para que a indústria siderúrgica europeia se tornasse mais eficiente e tecnologicamente avançada (MARTIN, 1985: 173).

Neste contexto, é possível inserir a questão dos efeitos da proteção sobre a siderurgia brasileira, sobretudo, a partir dos mecanismos protecionistas adotados pelos EUA. Entre 1982 e 1984, por exemplo, com a reintrodução dos VRAs, foi concedida à siderurgia brasileira uma cota inferior à média de seu *market-share*. A renovação posterior do VRA ampliou a cota brasileira de 1,46% para 1,8% do consumo aparente norte-americano, mas o País não conseguiu alcançar sua cota no caso de produtos de maior valor agregado, ratificando sua condição de produtor de *commodities* (PAULA, 1993: 91-92).

Na década de 90, com o fim dos acordos de restrição voluntária às exportações, mecanismos protecionistas como tarifas anti-dumping, direitos compensatórios e estratégias de discriminação de preços passaram a ser os mais efetivos instrumentos de controle de importações (PINHO, 2001: 133). Esta permanência da demanda por proteção nos países desenvolvidos, não é função somente dos diferenciais competitivos mas também uma reação destes países, em especial dos EUA, às adversidades decorrentes da derrubada nos preços internacionais do aço deflagrada pela crise das endividadas economias do Leste Asiático em 1997 (PINHO, 2001: 111-118). De todo modo, está claro que a mudança de ênfase em relação aos instrumentos de proteção, nos anos 90, intensificando a utilização de medidas de cunho não-tarifário, nem de longe significou um abrandamento do protecionismo (PAULA, 1993: 91-92; PINHO, 2001: 131).

Para entender a questão do protecionismo na siderurgia é necessário recuperar um traço fundamental da indústria, que é o nível relativamente baixo de internacionalização das empresas líderes do setor. Embora muitas siderúrgicas já possuíssem ativos no exterior, em especial empresas dedicadas à exploração de minérios utilizados na produção de aço, até a década de 80, nenhuma delas se enquadrava no perfil típico das corporações transnacionais (MARTIN, 1985: 151). Ao longo dos anos 90, o processo de internacionalização das empresas siderúrgicas avançou de forma notável (PAULA: 1999; PINHO & LOPES: 2000), mas ainda assim são raríssimos, neste setor, os casos de grupos suficientemente internacionalizados para tirar proveito de uma estrutura produtiva repartida entre países em desenvolvimento e desenvolvidos e que, portanto, esteja apta a tirar proveito das vantagens competitivas associadas a cada um dos contextos. Combinando esse nível limitado de internacionalização com a reconhecida maturidade tecnológica, configura-se uma situação em que desafios competitivos importantes podem ser colocados às líderes mundiais do setor por empresas sediadas em economias periféricas.

Com efeito, a manutenção da demanda por proteção contra as importações de aço nos EUA, por exemplo, requer explicações que vão além do argumento da defasagem tecnológica de sua indústria. Num setor tecnologicamente maduro e produtor de bens relativamente homogêneos como a siderurgia, os diferenciais competitivos explicam-se muitas vezes por diferenças nos preços de fatores de produção, como a mão-de-obra e os recursos naturais, fatores que promovem a competitividade da siderurgia em economias periféricas. Nesse sentido, pode-se especular que mesmo amplas reestruturações das siderúrgicas dos países desenvolvidos não sejam capazes de eliminar os fatores que dão origem à demanda por proteção.

3. OBJETIVOS

Este projeto tem como objetivo geral atualizar, com base na revisão de metodologias propostas anteriormente, a avaliação dos efeitos das práticas protecionistas dos países

desenvolvidos sobre a siderurgia brasileira. Com o intuito de tornar factível o cumprimento desse objetivo no âmbito de um projeto de iniciação científica, a metodologia de estimação dos efeitos será aplicada a um segmento específico da indústria e aos instrumentos adotados por um país importador a ser escolhido com base na sua relevância como parceiro comercial do Brasil e, naturalmente, na disponibilidade de dados. Em relação a objetivos mais específicos, o trabalho tem como proposta (1) reconhecer as principais abordagens teóricas sobre o comércio internacional; (2) caracterizar a evolução recente da indústria siderúrgica e, em particular, do comércio internacional de aço; e (3) sistematizar, com base em referências secundárias, informações sobre as medidas de proteção à siderurgia adotadas por países desenvolvidos na última década.

4. JUSTIFICATIVA

A indústria siderúrgica brasileira é de grande importância no comércio internacional de aço, figurando entre as líderes na exportação de produtos siderúrgicos. As exportações de aço no ano 2000 – incluindo aços semi-acabados, planos, longos e transformados – foram de 9,6 milhões de toneladas. Por outro lado, o desempenho exportador do setor tem um impacto importante sobre a economia brasileira, ajudando não apenas a sustentar o nível de atividade numa indústria importante e em seus variados fornecedores mas também contribuindo com um saldo exportador expressivo: US\$ 27,6 bilhões acumulados entre 1990 e 1999. Embora o desempenho seja por si só positivo, deve-se destacar que o superávit setorial já foi maior do que tem sido nos últimos anos. O US\$ 1,75 bilhão registrado em 1999 é 48% menor do que os US\$ 3,37 bilhões de 1993².

O protecionismo dos importadores tem sido, embora certamente não a única, uma importante restrição às exportações brasileiras de aço. De qualquer maneira, há indícios de que empresas brasileiras atuantes no setor têm procurado desenhar estratégias para contornar as

² No mesmo intervalo de tempo, o coeficiente de exportação do setor recuou de 53% para 36%.

restrições colocadas pelo protecionismo. A CSN, por exemplo, programa a construção de uma nova usina voltada à produção de placas de aço que seriam laminadas em unidades instaladas nos países importadores. Para tanto, já adquiriu uma unidade de laminação nos EUA.

Dessa forma, examinar a questão do protecionismo neste setor é importante para ajudar a fundamentar não só as decisões empresariais mas também a discussão sobre o uso de recursos públicos, como os créditos do BNDES.

5. HIPÓTESE

Este projeto procurará testar a hipótese de que a proteção à siderurgia brasileira dos países desenvolvidos tem exercido efeitos importantes sobre a indústria siderúrgica brasileira. No entanto, certas características desta indústria levam a crer que a reação da siderurgia brasileira às restrições protecionistas tem sido menos a redução do volume de vendas e do grau de utilização da capacidade do que a prática de preços mais baixos e, por conseguinte, perda de rentabilidade e potencial de acumulação. Entre aquelas características cabe realçar, em particular, a elevadíssima intensidade em capital fixo dos processos produtivos e a grande proporção de *sunk costs* no conjunto dos custos de produção. Em tal situação, as empresas siderúrgicas mais competitivas em termos de custos variáveis unitários são capazes de adotar práticas de discriminação de preços segundo os mercados – interno e externo – que as habilitam a preservar suas posições de mercado mesmo quando, pressionadas pelas medidas protecionistas, se vêem na contingência de exportar a preços bastante baixos. Portanto, é de se esperar que para produtores competitivos em escala internacional, como é o caso da siderurgia brasileira, os efeitos do protecionismo, conquanto expressivos, traduzam-se mais em perda de rentabilidade do que em exclusão do mercado e redução do grau de ocupação.

6. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho será dividido em quatro capítulos, organizados da seguinte forma:

TÍTULO	METODOLOGIA/FONTES
<p>1. Abordagens econômicas do protecionismo</p> <p>1.1 Abordagem ortodoxa</p> <p>1.1.1 Teorias clássica e neoclássica e a defesa do livre-comércio</p> <p>1.1.2 As novas teorias do comércio</p> <p>1.2 Crítica ao livre comércio e abordagens alternativas</p> <p>1.2.1 O argumento da indústria nascente</p> <p>1.2.2 A tese de Prebisch-Singer e as teorias da CEPAL</p> <p>1.3 A economia política do protecionismo</p> <p>1.3.1 Países em desenvolvimento</p> <p>1.3.2 Setores tecnologicamente maduros</p>	<p>Este capítulo procurará sintetizar as principais abordagens do comércio internacional presentes. Na primeira seção, trata-se da abordagem ortodoxa, consubstanciada nas teorias clássica e neoclássica e na defesa do livre comércio bem como nas novas teorias do comércio, a partir de uma revisão bibliográfica centrada em KRUGMAN & OBSTFELD (1998); SALVATORE (2000). Um estudo sobre a crítica ao livre comércio e abordagens alternativas referentes à tese de Prebisch-Singer, às teorias da Cepal e ao argumento da indústria nascente (item 1.2), também estará inserido neste capítulo e será formulado a partir de uma revisão bibliográfica com base em RODRIGUEZ (1981) e SALVATORE (2000). Por fim, propõe-se focar a economia política do protecionismo com base em KRUGMAN & OBSTFELD, (1998), MEIER (1995) e THORP (1998).</p>
<p>2. Evolução recente da indústria siderúrgica</p>	<p>O objetivo deste capítulo é traçar a evolução recente da indústria siderúrgica, com especial ênfase para as transações comerciais, a partir de um conjunto de textos básicos {PAULA (1998), PINHO (2001), KEELING (1995)}. A caracterização dessa evolução se apoiará também em dados sobre o comércio internacional de aço já tabulados anteriormente [PINHO e LOPES (2000)], além de uma sistematização de informações do IISI, IBS e SITC³.</p>
<p>3. Práticas protecionistas na siderurgia dos países desenvolvidos a partir dos anos 70</p>	<p>Este capítulo tem como objetivo realizar uma análise histórica do protecionismo dos países desenvolvidos desde os anos 70 até o período atual. As referências bibliográficas básicas nesta temática são JONES (1995), MARTIN (1985), MOORE (1995), PAULA (1993), SCOTT (1993), ADAMS & MUELLER (1986) e OECD (1985). Para a obtenção de informações atualizadas acerca desta questão serão consultados o site www.infomet.com.br e outras fontes na internet e imprensa econômico-financeira.</p>
<p>4. Estudo de caso dos efeitos do protecionismo de um país sobre um segmento da siderurgia brasileira</p> <p>4.1 Competitividade da siderurgia brasileira</p> <p>4.2 Metodologia de referência</p> <p>4.3 Cálculos dos efeitos</p>	<p>O objetivo deste capítulo é caracterizar os efeitos do protecionismo sobre a siderurgia brasileira. Para isso, serão recuperadas análises sobre a competitividade internacional do setor presentes em PAULA (1998), PINHO (2001), ANDRADE (1999) e World Steel Dynamics. A análise dos efeitos do protecionismo propriamente ditos será feita com base na revisão da metodologia proposta em PIANI (1989) e MESQUITA & NAIDIM (1992). Procedida a revisão crítica da metodologia, o item 4.3 se dedicará ao cálculo dos efeitos do protecionismo de um país importador a ser escolhido sobre a competitividade de um segmento da indústria siderúrgica brasileira.</p>

³ Estes dados podem ser acessados no GEEIN onde já foram manipulados por outros alunos em trabalhos anteriores.

8. BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Walter & MUELLER, Hans (1986). "The Steel Industry". ADAMS, Walter (Org.) *The Structure of American Industry*. New York: Macmillan.
- ANDRADE, Maria Lúcia A. *et alli* (1999) "Reestruturação na Siderurgia Brasileira". *BNDES Setorial*, nº 9, Rio de Janeiro: BNDES.
- JONES, Kent (1995) "Ajustes Estructurales en la Industria Siderurgica de los Estados Unidos". VAN LIEMT, G. (Org.) *La Reubicación Internacional de la Industria: causas y consecuencias*. Genebra: OIT.
- KEELING, Bernard (1995) "El Cambio Estructural en la Industria Siderurgica Mundial: una perspectiva norte-sur". VAN LIEMT, G. (Org.) *La Reubicación Internacional de la Industria: causas y consecuencias*. Genebra: OIT.
- KRUGMAN, Paul & OBSTFELD, Maurice (2001). *Economia Internacional*. São Paulo: Makron Books.
- MARTIN, David D. (1985) "The Iron and Steel Industry: Transnational Control without TNCs?". NEWFARMER, R. S. (Org.) *Profits, Progress and Proverty: case studies of international industries in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- MEIER, Gerald (1995). "Trade as an 'Engine of Growth'". MEIER, Gerald (Org.) *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford UP.
- MESQUITA, Mário M. C. & NAIDIM, Leone C. (1992). *Desempenho Exportador, Regulamentação Internacional e Privatização: o caso da siderurgia brasileira*. Texto para Discussão IPEA, nº 287, Brasília: IPEA.
- MOORE, M. O. (1995) "The Rise and Fall of Big Steel's Influence on U.S. Trade Policy". KRUEGER, Anne O. (Org.) *The Political Economy of Trade Protection*. Chicago: University of Chicago Press.
- OECD (1985) *Costs and Benefits of Protection*. Paris: OECD.
- PAULA, Germano M. (1998). *Privatização e Estrutura de Mercado na Indústria Siderúrgica Mundial*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro: IE-UFRJ.
- PAULA, Germano M. (1993). "Política Comercial Norte-Americana: o caso dos acordos de restrição voluntária às exportações de produtos siderúrgicos". *Anais do 21º Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: Anpec.
- PIANI, Guida (1989). *Exportações Brasileiras de Produtos Siderúrgicos e o Acordo de Restrição Voluntária com os Estados Unidos: um estudo de caso da proteção administrada*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro: PUC-Rio.
- PINHO, Marcelo S. (2001) *Reestruturação Produtiva e Inserção Internacional da Siderurgia Brasileira*. Tese de doutorado, Campinas: IE-Unicamp.
- PINHO, Marcelo S. & LOPES, Ademil (2000). *Limites e Possibilidades do Brasil nas Configurações Produtivas Globalizadas: a cadeia siderúrgica*. Relatório final de pesquisa, Brasília: IPEA.
- RODRIGUEZ, Octavio (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense.
- SALVATORE, Dominick (2000). *Economia Internacional*. Rio de Janeiro: LTC, Caps. 8 e 9.
- SCOTT, Norman (1993). "Protectionism in Western Europe". SALVATORE, Dominick (Org.) *Proteccionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THORP, Rosemary (1998). *Progresso, Pobreza e Exclusão*. BID, pp. 212-298.