

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

**POLÍTICA EXTERNA, PROTECIONISMO E GRUPOS DE PRESSÃO:
UMA ANÁLISE DAS SALVAGUARDAS NORTE-AMERICANAS AO AÇO**

**PORTO ALEGRE
2005**

JULIANO DA SILVA CORTINHAS

**POLÍTICA EXTERNA, PROTECIONISMO E GRUPOS DE PRESSÃO:
UMA ANÁLISE DAS SALVAGUARDAS NORTE-AMERICANAS AO
AÇO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eiiti Sato

**PORTO ALEGRE
2005**

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação de mestrado mostrou-se um processo contínuo de inserção e maturação de conhecimento, sendo que para sua realização foram necessários o auxílio e o apoio de diversas pessoas que colaboraram para o desenvolvimento do tema proposto.

Dentre estas, gostaria de inicialmente agradecer aos meus familiares. Aos meus pais e irmãos, por terem contribuído para minha formação pessoal em todos os sentidos. Especialmente aos primeiros, por me proporcionar a oportunidade de receber uma educação digna, pública e de qualidade, e pelo constante apoio nos mais severos momentos de dificuldade que a vida acadêmica apresenta. Não há palavras para descrever o quanto me ajudaram.

Também externo o agradecimento a minha avó e tios, por terem me acolhido de braços abertos durante o período em que residi em Porto Alegre, pelo apoio constante e pelos inúmeros momentos de alegria que me proporcionaram.

Em segundo lugar, agradeço aos mestres e alunos, que contribuíram e vem contribuindo para minha formação acadêmica. Em especial, ao Professor Eiiti Sato, que, no papel de meu orientador, teve paciência e perspicácia para me incentivar quando necessário, para demonstrar grande interesse por minha dissertação e por ter sempre um comentário elucidativo a fazer, mostrando o caminho a seguir e me ensinando por meio da correção dos meus constantes erros. Sem o auxílio do professor, a realização do presente trabalho não seria possível.

Obrigado aos professores Cepik e Ramalho, pelo auxílio no início da elaboração da dissertação, quando ainda engatinhava e não tinha condições de escolher apropriadamente o caminho a seguir.

À Professora Susana e à Bia, por serem uma fonte permanente de incentivo e cobrança e por demonstrarem paciência diante da distância que me separou do convívio diário durante a elaboração desta dissertação.

Agradeço também aos meus amigos e colegas de mestrado, especialmente ao Diego e à Verinha, que estiveram à disposição para sanar minhas dúvidas sobre metodologia e para debater questões de Relações Internacionais, me apoiando constantemente e, algumas vezes, “salvando a minha pele”.

Muito obrigado, indistintamente, a todos os meus amigos, que me apoiaram e, nos momentos de maior aflição, me tiraram da pressão constante e renovaram minhas forças, para que pudesse seguir focado nos meus objetivos. Particularmente, agradeço à Patrícia e à Leia, que me acompanharam e me incentivaram em momentos diferentes do meu processo de crescimento acadêmico e pessoal, sofrendo comigo durante a elaboração da dissertação.

Por fim, agradeço à Paula, por ter sido uma companhia inseparável, mesmo que virtualmente, nos últimos meses, quando a pressão dos prazos se mostrou grande e precisei de alguém para me ouvir.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	v
LISTA DE QUADROS.....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT	viii
I INTRODUÇÃO.....	1
1.1 A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA	1
1.2 O PROBLEMA OU HIPÓTESE DA PESQUISA	4
1.3 A CONCESSÃO DE SALVAGUARDAS AO AÇO EM 05 DE MARÇO DE 2002.....	5
II A INTERAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE ANÁLISE INTERNACIONAL E DOMÉSTICO.....	9
2.1 OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS	17
2.2 O MODELO DE KEOHANE E MILNER.....	20
2.3 INTERESSES, INSTITUIÇÕES E INFORMAÇÃO NO MODELO TEÓRICO DE HELEN MILNER.....	24
2.3.1 <i>Os Interesses dos Atores</i>	27
2.3.2 <i>As Instituições</i>	32
2.3.3 <i>Informação</i>	35
III O REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO E AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS ÀS SIDERÚRGICAS DOS EUA EM 2002	38
3.1 OS REGIMES INTERNACIONAIS	39
3.2 A FORMAÇÃO DOS REGIMES.....	46
3.3 “LAGS AND FEEDBACKS”.....	48
3.4 O REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO	51
3.4.1 <i>O General Agreement on Tariffs and Trade – GATT</i>	54
3.4.1.1 <i>As rodadas de negociação do GATT</i>	57
3.4.2 <i>A Organização Mundial de Comércio – OMC</i>	63
3.5 O REGIME E A QUESTÃO DAS SALVAGUARDAS COMERCIAIS	70
IV AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS À INDÚSTRIA SIDERÚRGICA PELO GOVERNO AMERICANO	74
4.1 AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS À INDÚSTRIA SIDERÚRGICA	74
4.2 A REAÇÃO AO PROTECIONISMO NORTE-AMERICANO	76
4.3 UMA EXPLICAÇÃO TEÓRICA DA DISPUTA.....	83
V OS LOBBIES E O PROTECIONISMO NORTE-AMERICANO AO AÇO.....	91
5.1 O PROTECIONISMO COMERCIAL AO AÇO E A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA.....	92
5.2 O PROTECIONISMO COMERCIAL AO AÇO NOS EUA A PARTIR DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E SEUS EFEITOS PARA AS SIDERÚRGICAS	95
5.2.1 <i>A Defasagem Tecnológica Do Big Steel</i>	105
5.2.2 <i>Os Encargos Sociais (Legacy Costs) do Big Steel</i>	111
5.3 O LOBISMO E OS GRUPOS DE PRESSÃO DA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NORTE-AMERICANA	114
5.3.1 <i>Os Modelos Teóricos Sobre a Formação e a Atuação dos Grupos de Interesse..</i> 116	
5.4 OS CONCEITOS DE GRUPOS DE INTERESSE, LOBBY, LOBISMO E LOBISTAS	117
5.4.1 <i>As Funções dos Lobistas</i>	119

5.4.1.1	Informar-se e informar	119
5.4.1.2	Construir credibilidade.....	120
5.4.1.3	Auxílio aos Tomadores de Decisão.....	121
5.5	INFLUENCIAR OU FACILITAR O ACESSO À INFORMAÇÃO?	121
VI	OS <i>LOBBIES</i> DO AÇO E OS MECANISMOS UTILIZADOS PARA PRESSIONAR POR PROTEÇÕES COMERCIAIS.....	123
6.1	OS ATORES QUE PARTICIPARAM DA DECISÃO DE IMPOSIÇÃO DAS SALVAGUARDAS EM 2002	123
6.1.1	<i>Geneva Steel Corporation</i>	124
6.1.2	<i>LTV Steel Corporation</i>	125
6.1.3	<i>Bethlehem Steel Corporation</i>	126
6.1.4	<i>Nucor Steel</i>	126
6.1.5	<i>Weirton Steel Corporation</i>	127
6.1.6	<i>United States Steel Corporation</i>	128
6.1.7	<i>Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation</i>	129
6.1.8	<i>Ispat Inland Incorporation</i>	130
6.1.9	<i>National Steel Corporation</i>	130
6.1.10	<i>United Steelworkers of America – USWA</i>	131
6.1.11	<i>American Iron and Steel Institute – AISI</i>	133
6.2	OS MÉTODOS UTILIZADOS PELOS LOBISTAS NOS EUA	135
6.3	A CONCESSÃO DE SALVAGUARDAS AO AÇO EM 05 DE MARÇO DE 2002	137
6.3.1	<i>O Plano de Consolidação da Indústria Siderúrgica dos EUA</i>	137
6.3.2	<i>Os Mecanismos de Pressão Adotados pelas Siderúrgicas</i>	143
6.3.3	<i>O Apoio de Membros do Governo Norte-Americano aos Apelos das Siderúrgicas</i>	147
6.3.4	<i>Os Efeitos Políticos da Imposição das Salvaguardas</i>	150
6.4	O SUCESSO DOS GRUPOS DE PRESSÃO DAS INDÚSTRIAS SIDERÚRGICAS	155
6.4.1	<i>A Relação entre a Aprovação das Salvaguardas e a TPA – Autoridade Para Promoção Comercial</i>	157
6.4.2	<i>A Importância da Concessão das Medidas de Salvaguardas para a Reeleição de George W. Bush</i>	159
6.4.3	<i>A Capacidade de Organização e Influência dos Grupos de Pressão da Indústria Siderúrgica dos EUA</i>	162
VII	CONCLUSÃO.....	167
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172
	LISTA DE <i>SITES</i> CONSULTADOS.....	185

LISTA DE SIGLAS

AISA	– American Iron and Steel Association
AISI	– American Iron and Steel Institute
AS	– Acordo sobre Salvaguardas da OMC
ASC	– American Steel Coalition
BIRD	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CCFRS	– Certain Carbon Flat Rolled Steel
CEE	– Comunidade Econômica Européia
CITAC	– Consuming Industries Trade Action Coalition
ECAT	– Comitê de Emergência para o Comércio Americano
ESC	– Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias da OMC
ESOP	– Employee Stock Ownership Plan
EUA	– Estados Unidos da América
FEC	– Federal Election Commission
FFTJ	– Fittings, Flanges and Tool Joints
FMI	– Fundo Monetário Internacional
GATT	– General Agreement on Tariffs and Trade
GE	– Grupo Especial
ITC	– United States International Trade Commission
MRPC	– Mecanismo de Revisão de Política Comercial da OMC
NMF	– Cláusula da Nação Mais Favorecida
Oap	– Órgão de Apelação da OMC
OIC	– Organização Internacional de Comércio
OMC	– Organização Mundial de Comércio
ORPC	– Órgão de Revisão de Política Comercial
OSC	– Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	– Political Action Committee
PED	– Países em Desenvolvimento
SGP	– Sistema Geral de Preferências do GATT
SWOC	– Steel Workers Organizing Committee
TPA	– Trade Promotion Authority
UNCTAD	– Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
USTR	– United States Trade Representative
USWA	– United Steelworkers of America

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – AS RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DO GATT.....	62
QUADRO 2 – A BAIXA COMPETITIVIDADE DO <i>BIG STEEL</i>.....	108

RESUMO

Discute-se, na presente dissertação, como se dá a formulação da política comercial dos Estados Unidos da América, por meio do estudo da imposição de salvaguardas às importações de aço em 05 de março de 2002. A análise se dá a partir de variáveis sistêmicas, como a caracterização da posição do país em relação ao sistema internacional; e domésticas, pela descrição dos grupos de pressão da indústria siderúrgica norte-americana e dos mecanismos que utilizaram para influenciar a decisão do Presidente George W. Bush. Dessa forma, por meio da adoção do modelo de Helen Milner de associação entre os níveis internacional e interno de análise, pretende-se esclarecer as razões que levaram o Estado que foi o principal promotor da construção do regime internacional de comércio a adotar uma postura protecionista em relação ao seu setor siderúrgico. Nesse sentido, foi constatado que, mesmo diante do fortalecimento do referido regime após a criação da OMC, a imposição da medida se deu preponderantemente por questões internas, tais como as pressões e o alto nível de organização dos *lobbies* dos produtores de aço, as características específicas do mercado siderúrgico estadunidense, e os interesses políticos dos governantes daquele país. Pela conjunção desses e de outros fatores, os grupos de pressão do aço obtiveram bons resultados com suas iniciativas lobísticas, em detrimento dos interesses dos países exportadores de aço e dos consumidores norte-americanos, que passaram a pagar mais por alguns bens de consumo.

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to discuss the formulation of the United States Trade Policy. This is accomplished by the study of the imposition of safeguard measures on the American steel imports on March 5th, 2002. The analysis is conducted by the consideration of systemic variables, such as the characterization of the position of the country in relation to the international system; and domestic variables, such as the description of the pressure groups of the American steel industry and the mechanisms used by them to influence George W. Bush's decision. Hence, through the adoption of Helen Milner's model, which associates the two analysis levels, we seek to elucidate the reasons that took the most important country on the construction of the international trade regime to adopt a protectionist posture regarding the steel sector. Therefore, we conclude that, since the referred regime has been gaining power since the creation of the WTO, the imposition of the safeguards has its explanation mainly on domestic reasons, such as the high pressure imposed by the steel lobbies on the President and their high level of organization, the specific characteristics of the steel market in the U.S., and the political interests of their policy makers. These and other factors contributed for the success of the steel pressure groups, which obtained important results from their lobbying efforts, to the detriment of the countries that export steel and the American consumers, who started paying more for some consuming goods.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

POLÍTICA EXTERNA, PROTECIONISMO E GRUPOS DE PRESSÃO

1.1 A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA

A presente dissertação trata, a partir da associação dos níveis doméstico e internacional de análise, da concessão de medidas de salvaguardas¹ pelo governo norte-americano à sua indústria siderúrgica em 2002, o que provocou grandes perdas às usinas dos demais países produtores de aço, pois suas exportações do produto aos Estados Unidos se tornaram extremamente caras com a imposição da referida proteção comercial.

Dois pontos destacam-se como fundamentais para justificar a importância deste estudo. Primeiramente, a importância do setor siderúrgico para as economias modernas. O aço constitui um componente essencial da indústria, seja para a produção de bens finais, seja para a produção de bens de capital e das mais variadas estruturas necessárias ao modo de vida moderno, em especial na indústria da habitação, dos transportes e das comunicações.

Por outro lado, uma particularidade da siderurgia é que, ao mesmo tempo em que emprega recursos tecnológicos substanciais, o comportamento do aço no mercado internacional apresenta muitos elementos típicos das *commodities*, sendo, portanto, objeto muito mais diretamente sujeito à construção de regimes para o comércio desse bem. Com efeito, tal como ocorre com muitas *commodities*, a qualidade e os tipos de aço são amplamente conhecidos e a sua produção não está sujeita a grandes e sistemáticas inovações. Além disso, a capacidade de produção mundial de aço nas últimas décadas tornou-se substancialmente maior do que as necessidades de consumo, sujeitando o mercado a pressões econômicas e políticas de toda sorte, que originam constantemente iniciativas protecionistas.

A segunda justificativa diz respeito ao fato de que o Brasil se tornou um grande produtor mundial de aço. A produção brasileira é capaz de suprir as demandas do mercado interno e ainda exportar quantidade significativa do produto, que constitui, assim,

¹ As salvaguardas são mecanismos de proteção do mercado interno dos países. Abrem a possibilidade da utilização de proteções comerciais em relação a um produto cujas importações sofram um aumento súbito e imprevisto, causando prejuízos aos produtores domésticos. As salvaguardas são reguladas pelo Acordo

fonte importante de divisas. A competitividade do aço brasileiro decorre do fato de que as jazidas de insumos essenciais, como o ferro e o manganês, são abundantes no território nacional, e a maior parte da indústria siderúrgica do país foi construída com padrões tecnológicos gerados a partir da reconstrução da Europa e do Japão, depois da Segunda Guerra Mundial, qualificando-a, portanto, como muito competitiva.

Dessa forma, analisar a política de comércio para o aço dos Estados Unidos pode ser interessante e atual. As iniciativas protecionistas do governo norte-americano não apenas significam perdas para as exportações brasileiras, mas servem também para mostrar como funciona o jogo de forças no comércio internacional da atualidade. Além disso, embora esta dissertação esteja centrada no estudo da iniciativa estadunidense para a indústria siderúrgica, a estrutura de análise baseada na associação entre os níveis interno e internacional proporciona uma visão mais real do processo de construção das posições negociadoras dos países, em especial dos Estados Unidos, em sua forma mais geral. Isto é, pode ser útil também para se compreender o que acontece com o mercado de outros produtos e com o próprio comércio internacional. Nesse mesmo sentido, afirmam Vigevani, Oliveira e Mariano que:

Partindo das considerações segundo as quais ‘o nível nacional e o internacional devem ser integrados na explicação’ (CRUZ, 1999, p. 20), e de que a reestruturação econômica global consiste em um processo de mudanças que ocorrem simultânea e independentemente nos níveis nacional e internacional, torna-se fundamental a compreensão das motivações da política externa comercial dos Estados Unidos, não apenas por sua própria relevância, mas também por sua incidência na formação dos regimes internacionais e na ação das organizações multilaterais. (VIGEVANI, 2003, p. 44)

Por fim, ao se estabelecer uma relação entre a pressão exercida pelos membros da indústria siderúrgica dos Estados Unidos e a utilização das salvaguardas ao aço, é possível compreender, a partir de um caso concreto, que as visões que consideram o Estado como um ator racional e unitário, ao tomar decisões de política externa, devem ser entendidas não como um pressuposto simples, mas como uma possibilidade sujeita a um complexo jogo de forças baseado em orientações racionais conflitantes.

Nesse sentido, procura-se compreender a concessão de medidas protecionistas à indústria do aço dos Estados por meio da associação entre os níveis

sistêmico e doméstico de análise, com a adoção de um modelo que compreende a elaboração das decisões dos Estados como um jogo de dois níveis.

A política de muitas negociações internacionais pode usualmente ser concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas que lhes favorecem e os políticos buscam poder pela construção de coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões domésticas, minimizando as conseqüências adversas dos acontecimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais enquanto seus Estados permanecerem interdependentes, apesar de soberanos. (PUTNAM, 1988, p. 434)

No presente estudo será analisada a concessão de salvaguardas à indústria siderúrgica dos Estados Unidos em 05 de março de 2002, quando o Presidente George W. Bush atendeu às demandas das maiores usinas do país e abandonou seu discurso de livre comércio. Essa decisão foi, nos últimos dez anos, a iniciativa de maior alcance do governo norte-americano para proteger a indústria siderúrgica que, durante a segunda metade do século passado, recebeu diversas concessões, ficando protegida da concorrência de empresas mais competitivas e modernas.

As salvaguardas foram adotadas sob a alegação de que em três anos as usinas norte-americanas seriam modernizadas e estariam competitivas. Todavia, como afirmam Hufbauer e Goodrich, mesmo após a concessão da proteção não houve investimento em tecnologia nas principais indústrias do *Big Steel* (HUFBAUER, 2003), forma como são conhecidas as principais produtoras de aço dos EUA, que utilizam os antiquados fornos de oxigênio básico.

Este estudo pretende analisar as razões que teriam levado o presidente norte-americano a tomar a decisão de empregar medidas para proteger os interesses das siderúrgicas dos EUA, apesar dela contrastar com o discurso tradicional do governo republicano de George W. Bush de promoção do livre-mercado.

De um lado, desde a Segunda Guerra Mundial e sob a liderança dos Estados Unidos, a construção de um regime para o comércio internacional estabeleceu o livre-cambismo como objetivo a ser alcançado, mas não se pode afirmar que tenha sido efetivamente o princípio norteador das relações comerciais. O princípio do livre-comércio sempre concorreu com outros objetivos, em geral conflitantes, tais como o esforço de reconstrução, a promoção do desenvolvimento econômico em sociedades pobres ou a proteção do mercado de trabalho dentro das economias nacionais.

Especialmente no caso dos Estados Unidos, muitas decisões de política externa precisam ser vistas sob o prisma da importância dos grupos de pressão que atuam de forma sistemática e organizada junto às instâncias do Estado no sentido de promover os interesses de segmentos da sociedade, em especial dos grupos empresariais mais fortes.

O presente estudo considera, portanto, que para se compreender as opções de política comercial dos EUA, particularmente em relação à siderurgia, é preciso analisar, além de seus interesses externos mais gerais relacionados à ordem econômica internacional, as preferências de seus formuladores de política no âmbito interno, ou seja, as relações entre os interesses pessoais dos tomadores de decisão e os grupos organizados da sociedade, que agem sistematicamente junto às instâncias do Estado com o propósito de defender os interesses de setores específicos da atividade econômica. Além disso, um caso como o da indústria do aço dos Estados Unidos pode ser de grande interesse para a compreensão de questões mais gerais, não apenas sobre o comércio, mas, até mesmo, sobre os dilemas e as perspectivas da política internacional corrente.

1.2 O PROBLEMA OU HIPÓTESE DA PESQUISA

Em que medida as indústrias siderúrgicas norte-americanas e suas instituições de pressão influenciaram a decisão do Presidente George W. Bush de conceder, em 05 de março de 2002, a proteção prevista na seção 201 da Lei de Comércio Exterior de 1974 para seus produtores de aço? Como a teoria das relações internacionais pode ajudar a explicar esse fato, bem como seu significado?

Ao tomar a referida decisão, George W. Bush não agiu de forma a atender as orientações mais gerais do regime internacional de comércio e, também, aparentemente, não teve como propósito central a maximização dos benefícios e a minimização dos custos de seu Estado. Os argumentos explorados na presente análise indicam que a adoção das medidas protecionistas, referidas acima, foram, basicamente, o resultado de uma barganha entre representantes de dois grupos de organizações com interesses diversos, prevalecendo na decisão o lado das indústrias siderúrgicas e das instituições que as representam.

Nesse sentido, a análise do panorama internacional tem o objetivo principal de indicar as circunstâncias em que as medidas de proteção à indústria siderúrgica foram tomadas do que, propriamente, para explicar a adoção dessas medidas. Em grande medida, como se verá na análise do regime internacional do comércio, a adoção das salvaguardas

ao aço, por parte do Governo Bush, não se coadunam com a orientação desse regime, mas, de alguma forma, indicam que há incompatibilidades entre suas principais regras, normas e princípios e os interesses dos Estados mais relevantes do sistema internacional.

1.3 A CONCESSÃO DE SALVAGUARDAS AO AÇO EM 05 DE MARÇO DE 2002

A indústria siderúrgica norte-americana tornou-se ineficiente e obsoleta em relação às modernas usinas de outros países produtores de aço. Muitos desses países, de industrialização mais recente do que os Estados Unidos, implantaram siderúrgicas com tecnologias mais modernas e eficientes, que permitem produzir aço a custos mais baixos e em menos tempo. A manutenção dessa defasagem, porém, se deve ao protecionismo que marcou a política comercial norte-americana em relação a esses produtos. Ao estarem protegidos da competição internacional, os produtores dos EUA deixaram de investir na modernização de suas usinas e passaram a utilizar os lucros de sua produção para financiar campanhas protecionistas e conceder benefícios especiais a seus empregados.

A utilização das salvaguardas pelos Estados Unidos está prevista no artigo 201 da Lei de Comércio Exterior daquele país, aprovada em 1974. De acordo com este estatuto legal, as medidas de salvaguardas configuram uma espécie de sistema de socorro emergencial, que pode ser pleiteado pelos setores afetados por um aumento significativo e repentino das importações. Assim, com base no artigo 19 do GATT², que estabelecia a cláusula de exceção, ou *escape clause*, o governo norte-americano, a exemplo de outros governos, criou meios de proteger seu mercado interno.

Para obter essa proteção especial, as indústrias norte-americanas devem apresentar uma petição à *Tariff Commission* (Comissão Tarifária), posteriormente denominada de *International Trade Commission – ITC* (Comissão de Comércio Internacional), órgão independente do governo norte-americano, criado com o intuito de avaliar se as importações de um determinado produto afetam sua indústria doméstica.

Os requisitos para a aplicação de uma medida de salvaguarda são mais rigorosos do que os necessários para a imposição de medidas *antidumping* ou compensatórias. É preciso que aquele que solicita a investigação relativa à medida de

² O referido artigo impõe como condição para a concessão de uma medida de salvaguarda a existência de um súbito e imprevisto aumento das importações de um determinado produto, o que, aparentemente, não ocorreu no caso das importações de aço pelo mercado norte-americano, como se poderá ver pelos dados reunidos nesta dissertação.

salvaguarda comprove dano substancialmente grave à indústria doméstica e apresente um cronograma de adaptação. Se aplicada, a medida tem um poder de proteção amplo, não havendo a necessidade, inclusive, da comprovação da existência de práticas desleais de comércio por parte do país de origem das importações.

Após a firma doméstica solicitar a investigação, a ITC (*International Trade Commission*) dá início ao procedimento de investigação e, se considerar relevante a imposição de uma medida, propõe o tipo de proteção a ser adotado e encaminha sua recomendação à Casa Branca, que toma a decisão final. “A recomendação poderá incluir tarifas adicionais ou quotas tarifárias ou [ainda] a combinação das duas modalidades, por período de até quatro anos, com possibilidade de prorrogação da medida. O Presidente tem poderes para aceitar, modificar ou rejeitar a proposta da ITC” (FUNCEX, 1999, p. 127).

A imposição de salvaguardas ao aço brasileiro, de acordo com um estudo realizado pela Embaixada Brasileira em Washington, significou para os produtos brasileiros:

- semi-acabados: quotas tarifárias de 2,5 milhões de toneladas, com aplicação de tarifas adicionais extra-quota de 30%, 24% e 18%, no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente;
- 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;
- fios inoxidáveis: tarifas adicionais de 8%, 7% e 6% no primeiro, segundo e terceiro anos, respectivamente. (EMBAIXADA, 2005, p. 49)

Além disso, a imposição das salvaguardas fez com que as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos (laminados a quente) para os EUA, que eram de 130.000 toneladas, em 2000, fossem reduzidas para insignificantes 17.000 toneladas em 2002, após a imposição da referida medida. Os números dos anos seguintes são ainda mais significativos, pois as exportações de aço aos Estados Unidos chegaram a zero em 2003 e a apenas 107 toneladas em 2004. Contudo, essa severa queda das exportações não foi o único prejuízo que a política comercial norte-americana do aço trouxe para a indústria siderúrgica nacional. Segundo estudo realizado pela Embaixada Brasileira em Washington:

Os prejuízos causados por essas restrições foram consideráveis:

- a) a unidade da CSN nos EUA correu o risco de permanecer não-competitiva, o que poderia ter levado ao fechamento da usina *Heartland*, caso as restrições às

importações de insumos continuassem;

b) na comparação das exportações brasileiras nos doze meses anteriores às salvaguardas (março de 2001 a fevereiro de 2002) com os 12 meses posteriores (março de 2002 a fevereiro de 2003), observou-se que, enquanto as exportações de semi-acabados, de menor valor unitário, aumentaram 12%, as exportações de produtos acabados, de maior valor agregado, sofreram redução de 38%. Nos casos específicos de chapas grossas, laminados a frio e galvanizados, a queda foi bastante mais acentuada; e

c) no contexto das salvaguardas, os EUA atenderam pedidos substanciais de exclusão de produtos da Austrália, Europa e Japão, em função, principalmente, de pressões exercidas por esses países no âmbito da OMC. No caso brasileiro, no entanto, a exclusão concedida para semi-acabados foi de 250 mil toneladas para placas de baixo carbono, que correspondeu a 1/3 das necessidades brasileiras (EMBAIXADA, 2005, p. 50-51)

As perdas foram ainda maiores devido a alguns fatores específicos:

a) nossas exportações de semi-acabados ficaram impedidas de crescer além dos limites quantitativos, prejudicando inclusive investimentos realizados para o aumento da capacidade de produção no Brasil, como foi o caso da CSN, COSIPA e USIMINAS;

b) investimentos, como o da CSN na aquisição da Heartland, foram prejudicados por mudanças posteriores de regras. Neste caso, as medidas de salvaguarda foram impostas após a concretização do investimento;

c) em virtude do efeito cascata, nossas exportações para terceiros mercados enfrentaram ameaça de barreiras: fechamentos 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%); e

d) com a exclusão dos parceiros do NAFTA e, particularmente, do México, segundo maior exportador de semi-acabados de qualidade para os EUA, crescimentos de demanda nos EUA foram atendidos pelo produto mexicano, em detrimento das exportações brasileiras. (EMBAIXADA, 2005, p. 51)

Esse é o quadro geral das repercussões no Brasil das medidas adotadas pelo governo norte-americano em relação às suas indústrias siderúrgicas. Outros países exportadores de aço para o mercado estadunidense, em maior ou menor grau, sofreram conseqüências semelhantes, evidenciando a relevância da questão para o debate corrente a respeito do regime de comércio internacional.

A pesquisa, que se iniciou de forma eminentemente empírica, acabou por despertar o interesse mais geral de procurar, na teoria, as bases para uma interpretação mais abrangente do fenômeno da imposição de barreiras de proteção à indústria siderúrgica norte-americana, que há anos vem perdendo competitividade internacional.

Nos capítulos que se seguem, primeiramente serão discutidas as relações entre a ordem interna e o meio internacional, buscando na teoria as linhas de explicação mais plausíveis para compreender como a política externa realiza a interface entre o jogo

de forças internas e o meio internacional. A seguir, serão discutidas as duas vertentes de explicação teórica: a externa, baseada na abordagem dos regimes internacionais; e a interna, com base nas correntes que analisam os processos decisórios em política externa.

A partir dos apontamentos teóricos elaborados, será realizada uma análise da natureza e da formação do regime internacional para o comércio, especialmente no que se refere à sua construção institucional, dentro da qual as ações de política comercial dos Estados, como neste caso, as medidas de proteção ao aço norte-americano, passaram a ser questionadas na esfera internacional. Em seguida, será discutida a ação dos grupos de pressão e sua importância no processo decisório da ordem política da sociedade estadunidense.

Finalmente, a conclusão terá por base a relação entre a forma pela qual as decisões são construídas, a partir das duas instâncias em que os focos de pressão sobre as formulações de política externa dos países são geradas, e as particularidades da posição dos tomadores de decisão norte-americanos, em decorrência da posição dos Estados Unidos na ordem econômica e estratégica internacional.

CAPÍTULO II

A INTERAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE ANÁLISE INTERNACIONAL E DOMÉSTICO

A política externa de um país, em última instância, constitui a ligação entre a política doméstica e o meio internacional. As medidas adotadas por qualquer governo, seja na ordem econômica ou estratégica, decorrem de uma particular combinação de forças internas com pressões vindas do meio internacional.

Dependendo dos recursos de poder de um Estado, a tendência deverá ser a prevalência de uma das esferas sobre a outra. Um país de poucos recursos (geografia, população, dimensões da economia e recursos estratégicos, dentre outros), em princípio, deverá estar mais vulnerável aos constrangimentos impostos pela conjuntura internacional do que um Estado mais poderoso, para quem o jogo de forças domésticas poderá ter um papel mais importante no processo decisório e na formulação da política externa.

Ao contrário do que consideravam as teorias de relações internacionais mais tradicionais, hoje o Estado não é mais visto como um ente racional e unitário. Ao se relacionarem, os países modificam o ambiente internacional e, essas mudanças, por sua vez, fazem com que haja alterações também no ambiente doméstico dos Estados. A interação gera um processo recíproco de interferência e mudança, geralmente imprevisível para os governantes. Este processo constitui um pressuposto essencial da presente dissertação e, neste capítulo, serão discutidos os principais fundamentos que sustentam referida idéia.

Para que se possa compreender adequadamente as causas e efeitos das relações entre os Estados, faz-se necessária uma análise dos efeitos sobre a ordem interna que decorrem das alterações do sistema internacional, que têm capacidade para modificar as formulações políticas dos Estados. Esses efeitos podem incluir desde mudanças nas relações de força entre partidos políticos e instituições até a adoção de certas políticas governamentais que atendam às pressões externas (meio ambiente, educação, proteção da propriedade intelectual, dentre outras).

Dessa forma, não há como explicar a decisão do governo norte-americano de impor salvaguardas aos exportadores de aço pela simples análise do sistema internacional. É necessário relacionar os padrões dominantes na ordem internacional com o jogo de forças no plano doméstico para compreender as razões que podem ter levado o governo norte-americano a utilizar referida medida.

Essa maior interferência da política internacional na doméstica surge com o aumento da internacionalização das relações econômicas entre os Estados, que fez com que as economias dos países tivessem que adaptar-se a essa maior interdependência, pois as medidas político-econômicas adotadas por um membro do sistema internacional passaram, cada vez mais, a afetar decisivamente o desempenho dos demais e, conseqüentemente, a alterar as características de sua política interna, como destacam Keohane e Milner:

Rápidos crescimentos nas trocas econômicas internacionais durante as últimas quatro décadas tornaram as economias nacionais muito abertas, nos padrões históricos, em relação à economia mundial. Muitas análises econômicas recentes se dedicaram à exploração dos efeitos de tal internacionalização nas opções de política macroeconômica, na competitividade nacional e em recompensas para vários fatores de produção. Como a economia e a política estão muito ligadas, há uma razão para se esperar profundos efeitos políticos também: em particular, a política doméstica em países ao redor do mundo deve mostrar sinais do impacto na economia mundial. (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 3)

A associação dos níveis de análise não se limita à influência dos acontecimentos da política internacional no âmbito doméstico dos Estados. A partir do momento em que os atores domésticos percebem que a adaptação às novas características do meio internacional pode lhes trazer sérios prejuízos, passam a pressionar os governantes para que tomem decisões para reduzir os efeitos de possíveis perdas e a potencializar seus ganhos em relação aos competidores externos.

Nesse sentido, também há uma constante preocupação dos atores internos em influenciar seus respectivos governos com o intuito de induzir seu comportamento, utilizando os meios de que dispõem para construir um ambiente internacional que lhes seja, na medida do possível, favorável.

A própria cooperação entre os Estados e sua atuação no sistema internacional é mais bem explicada pela análise dos jogos de força internos do que pela simples análise dos custos e benefícios que pode ter o Estado com uma decisão de política externa.

A cooperação entre as nações é afetada menos pelo medo das perdas relativas ou traças de outros países e mais pelas conseqüências da distribuição doméstica dos esforços cooperativos. Os acordos de cooperação criam ganhadores e perdedores domesticamente; dessa forma, geram apoiadores e oponentes. A luta interna entre esses grupos molda a possibilidade e a natureza dos acordos de cooperação internacional. As negociações internacionais para realizar a cooperação muitas vezes falham devido à política doméstica e tais negociações são freqüentemente iniciadas devido à política doméstica. Todos os aspectos da cooperação são afetados pelas considerações domésticas porque a cooperação é uma continuação

das lutas políticas domésticas por outros meios. (MILNER, 1997, p. 9-10)

Portanto, além da posição internacional de um país influir de forma significativa na sua política externa, também sua situação doméstica molda sua respectiva atuação nas relações internacionais: “a posição internacional de um país exerce um impacto importante na sua política externa e na economia. Da mesma forma, sua situação doméstica molda seu comportamento nas relações internacionais”. (MILNER, 1997, p. 3)

Nesse sentido, é pressuposto desta dissertação a concepção do Estado como um ente não unitário, pois sua política doméstica interfere de forma decisiva na sua política externa. Como afirma Keohane, “a liderança é afetada não só pelas percepções dos políticos mais importantes, mas também pelos grupos e organizações domésticos e transnacionais” (KEOHANE, 1989, p. 158) que, por vezes, dominam o processo político e buscam orientar a política governamental em seu benefício, contra os interesses político-estratégicos ou os interesses econômicos do eleitor médio, pelos quais a teoria realista assume que os Estados são guiados. As relações de cooperação entre os países, assim, também são afetadas pelos interesses dos atores predominantes no âmbito doméstico do Estado.

Todavia, há custos associados ao processo de cooperação, pois os Estados precisam adaptar suas economias nacionais às demandas e às ofertas do sistema internacional. Tais custos, inerentes à cooperação e à celebração de tratados, podem proporcionar ganhos a alguns atores domésticos em detrimento de outros, sendo assimilados de forma diferenciada, o que afeta as preferências das variadas classes de atores acerca da cooperação:

A cooperação envolve mudanças na política do país; ele adota políticas que, do contrário, não escolheria. Essas mudanças podem ter efeitos distribucionais internamente. Por exemplo, os acordos comerciais podem requerer que os países reduzam a proteção para várias indústrias, o que irá provocar a redistribuição do ganho dessas indústrias para outras. De fato, como indicam os estudos de Hufbauer e Elliott (1994), os maiores efeitos redistributivos das mudanças na política comercial ocorrem no nível doméstico e não entre os países. Dessa forma, os efeitos distributivos das mudanças políticas induzidas pela cooperação internacional podem prejudicar os interesses especiais cujo apoio é valorizado pelos líderes políticos, diminuindo o seu entusiasmo pela cooperação. (MILNER, 1997, p. 46)

Outro custo da cooperação é a relativização do poder de decisão dos governantes do país acerca das possíveis políticas a serem adotadas. Se nos referirmos a

questões de política comercial, por exemplo, após a assinatura de um tratado que exija uma forte redução tarifária, os tomadores de decisão não terão a mesma liberdade para escolher medidas de inserção comercial que tinham anteriormente, o que pode ser considerado um incentivo a mais para um comportamento não cooperativo.

O Estado é, pois, um ator não racional, pois não toma todas as decisões com base em um cálculo custo/benefício tendo o interesse estatal como seu objetivo final. Ao contrário, o Estado pode tomar decisões que, por vezes, prejudiquem sua posição no sistema internacional, mas que atendam os interesses de atores domésticos que podem futuramente beneficiar o tomador de decisões.

A associação dos níveis interno e externo de análise pode ser vista como uma superação das teorias tradicionais de relações internacionais, que tratam essencialmente das relações entre os Estados, sendo os atributos internos desses Estados tidos como dados e não como variáveis a serem estudadas. A interferência que as relações internacionais produzem nos Estados e a influência que os governantes sofrem dos grupos de pressão são geralmente ignoradas pelas análises teóricas mais tradicionais.

A política doméstica é vista pelos autores que utilizam somente o nível sistêmico de análise como uma caixa preta, por meio da qual os imperativos do sistema internacional são transformados em políticas pelos governantes. Assim, para estes autores, são as percepções que os governantes têm do sistema internacional, e não os grupos que atuam no ambiente doméstico do Estado, que influenciam a formulação de suas políticas.

A teoria da estabilidade hegemônica, que será utilizada no terceiro capítulo desta dissertação, é um exemplo de teoria tradicional, que não engloba em suas concepções o âmbito interno de análise, como destaca Moravcsik:

Considere a trajetória intelectual da 'teoria da estabilidade hegemônica', a afirmação de que a predominância de uma única grande potência, como os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, é fator decisivo para que os problemas de ação coletiva que bloqueiam a formação de regimes econômicos internacionais liberais sejam superados. Variantes iniciais propostas por Charles Kindleberger, Stephen Krasner e Robert Keohane significaram a possibilidade de uma versão mais forte da teoria, em que os interesses dos governos, como o seu poder de barganha, são determinados por suas posições no sistema político internacional. Em resumo, os Estados hegemônicos podem ser tidos como liberais. Conseqüentemente, a maioria desses autores estabeleceu uma correlação entre hegemonia e liberalização. Mas a versão forte da teoria da estabilidade hegemônica foi quase imediatamente refutada, mesmo pelos seus criadores, que invocaram fatores domésticos como influências paralelas na política. (MORAVCSIK, 1993, p. 13)

A ausência de análise do âmbito interno dos Estados pode fazer com que as conclusões dos teóricos tradicionais sejam equivocadas. De acordo com Milner, mesmo os realistas superestimam a capacidade dos Estados cooperarem no plano internacional, por não analisarem o ambiente doméstico poliárquico dos Estados. Por não darem importância à política doméstica, a grande maioria dos teóricos de relações internacionais será incapaz de explicar os termos dos acordos internacionais.

A introdução da ratificação do Poder Legislativo muda os tipos de acordo que podem ser implementados. O equilíbrio de poder entre os Estados percebe apenas parcialmente os termos de quaisquer acordos, pois a política doméstica nos países também irá moldar esses termos. (MILNER, 1997, p. 96)

As teorias domésticas, por contraste, procuram identificar quais os fatores que interferem na construção dos interesses estatais e que forças influenciam a posição dos Estados na política internacional e a formulação de suas preferências em relação ao sistema internacional.

Localizam as determinantes da política externa e das relações internacionais no interior do próprio Estado-nação. O comportamento do Estado não responde ao sistema internacional, ele constitui o sistema. Diante de desafios comuns, os Estados podem reagir de formas muito diferentes. Esta visão tem suas raízes em um grande número de fontes, incluindo a tradição liberal de Immanuel Kant, John Stuart Mill e Woodrow Wilson, que afirmaram que na política democrática, a política externa, como a política interna, é sujeita ao debate doméstico e a deliberações. (MORAVCSIK, 1993, p. 6)

Diversas formulações teóricas que enfatizam a importância do jogo de forças domésticas vêm sendo elaboradas com o intuito de atingir uma melhor compreensão dos posicionamentos internacionais dos Estados. Tais concepções teóricas, dessa forma, vêm contribuindo para que a concepção do Estado como ente unitário e racional, típica das teorias tradicionais de Relações Internacionais, seja, em muitos casos, superada.

Um dos primeiros autores que tratou da superação da visão do Estado como ator racional e unitário foi Graham Allison que, em sua obra "*La Esencia de la Decisión: Análisis Explicativo de La Crisis de los Misiles en Cuba*"³, analisa o processo de tomada de decisão dos Estados Unidos em relação à crise dos mísseis em Cuba, ocorrida em 1962. De acordo com o autor, tradicionalmente a teoria de tomada de decisões privilegia um modelo de decisão racional. Porém, devido à incapacidade do modelo racional de analisar

adequadamente as relações domésticas que influenciam os governantes quando estabelecem uma tomada de decisão, outras teorias mais adequadas às características dos Estados que compõem o sistema internacional vigente foram formuladas. Allison, nesse sentido, enfatiza a existência de três modelos que podem explicar o processo de tomada de decisões adotado pelos Estados.

O primeiro é o modelo da política racional, que vê os atores como racionais e unitários. Os Estados, ao tomarem suas decisões de política externa, em um primeiro momento, estabelecem suas preferências, a partir de uma estratégia de inserção internacional que definiram anteriormente, com o intuito de maximizar poder em relação aos demais países. Tendo determinado suas preferências, os Estados, com base em um cálculo de custo/benefício, traçam as estratégias mais adequadas para que seus benefícios sejam maximizados e seus custos minimizados.

Como a decisão tem por base um cálculo racional e o interesse do Estado de maximizar seu poder no sistema internacional é tido como dado, independentemente de quem são os indivíduos que compõem a estrutura governamental, as políticas dos Estados seguirão sempre a mesma linha de atuação.

O segundo modelo, chamado de processo organizacional, destaca que os governos definem as alternativas e estimam as possíveis conseqüências de uma decisão como informações de um processo organizacional. O governo é formado por uma estrutura organizacional complexa, sendo que de cada organização que participa do processo de tomada de decisão emana uma posição (*output*) acerca do tema específico. A organização que melhor fundamentar seu posicionamento, ou cujos interesses mais se aproximem dos interesses do tomador de decisão, terá maior poder de influenciar a decisão.

O terceiro modelo, ou modelo da política burocrática, é a base teórica para analisar os grupos de pressão dos Estados Unidos. Acerca desse modelo, Allison destaca:

O modelo não vê um ator unitário, mas muitos atores como jogadores, que não estão focados em somente um tema estratégico, mas em muitos problemas nacionais diversos, não em termos de um grupo de objetivos estratégicos, mas sim de acordo com várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais, fazendo com que as decisões não sejam tomadas racionalmente, mas por pressões políticas. (ALLISON, G. T. apud. VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 290)

Há, assim, uma divisão do poder entre os atores, cada um tendo uma

³ “A Essência da Decisão: Análise Explicativa da Crise dos Mísseis em Cuba”.

percepção diferente do que deve ser feito.

O que a nação faz algumas vezes é resultado do triunfo de um grupo sobre os outros (...). O que move as peças de xadrez não são simplesmente as razões que defendem um curso de ação, nem as rotinas das organizações que buscam uma alternativa, mas o poder e a habilidade dos proponentes e oponentes de uma ação em questão. (ALLISON, G.T. apud. VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 290)

O modelo da política governamental burocrática de Allison é caracterizado por Luciano Tomassini da seguinte forma:

O modelo nega a existência de um ator unitário e sustenta que existem múltiplos atores. Diferencia-se do segundo modelo porque, nesta visão, a atuação e a interação destes atores é menos coerente do que sugere a teoria da organização. Em geral, não se centram em um só problema, mas enfrentam várias questões paralelamente, em função de interesses diferentes segundo o ator do qual se trate, estabelecendo negociações ou alianças a fim de obter o apoio dos demais atores para conseguir cada um de seus objetivos; estes objetivos diferem porque as perspectivas setoriais, organizacionais e individuais são diferentes, dependendo do ator de que se trate; os distintos atores não chegam a uma decisão ou a um curso de ação determinado através de uma eleição racional ou negociada mas através de um processo parcial, incompleto e incrementalista de ajuste que constitui, segundo o modelo, a essência da atividade política. A distinção tradicional entre política interna e internacional, que começou a se enfraquecer desde o início dos estudos sobre as decisões, praticamente desaparece neste paradigma: à luz dele, o processo de formação da política exterior e a adoção das decisões respectivas compartilham muito dos traços próprios do processo político interno e, portanto, muitas categorias da ciência política são aplicáveis ao estudo da política exterior. Similarmente, a política exterior não é concebida como uma opção governamental (primeiro modelo), ou como o produto do trabalho de uma organização complexa (segundo modelo), mas como a resultante de vários jogos ou negociações entre múltiplos atores que integram o governo ou que estão vinculados a ele (...). O resultado não depende tanto da justificativa racional da decisão, nem das tradições e procedimentos rotineiros de uma organização, como da capacidade relativa das distintas partes que intervêm na negociação. (TOMASSINI, 1989, p. 237-238)

Assim, há uma competição intensa entre os responsáveis pela tomada das decisões e a política internacional é o resultado de uma barganha entre os componentes de uma burocracia. “Os jogadores são guiados não por um ator unitário e não há uma estratégia consistentemente planejada, mas sim por diferentes concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais (...). Por vezes algum grupo prevalece sobre outros”. (DOUGHERTY, 2001, p. 572)

A política exterior não é formulada por um ator central que toma racionalmente suas decisões, mas pela atuação de diversos atores, que podem divergir frontalmente. Estes atores não entram em acordo em uma determinada decisão por meio de

uma discussão racional, mas por meio de pressões e negociações. A cada decisão intervêm diversos atores, tendo cada um deles suas próprias percepções e interesses, mas também uma capacidade diferente para impor sua forma de pensar.

Entretanto, pela quantidade de atores que interagem na política doméstica dos países, os autores têm encontrado dificuldades para criar modelos teóricos capazes de oferecer explicações tão lógicas e bem estruturadas quanto as apresentadas pelo modelo do Estado unitário e racional.

Apesar disso, nas palavras de Robert Putnam, a análise realista do Estado como ente racional e unitário está superada. “Não é benéfico debatermos se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou o reverso. A resposta a essa questão é claramente ‘ambas, algumas vezes’. As questões mais interessantes são *Quando?* e *Como?*”. (PUTNAM, 1988, p. 427)

A partir da elaboração dessas premissas, serão apresentados os modelos teóricos desenvolvidos por autores que buscaram associar os níveis de análise internacional e interno.

A primeira vertente pode ser classificada como um modelo genérico, que destaca que os governantes, ao tomarem suas decisões de política externa, devem levar em consideração tanto os interesses dos atores domésticos quanto dos atores externos, sendo suas escolhas uma tentativa de conciliar ambos. Ao mesmo tempo, nesse modelo, os tomadores de decisão buscam garantir a manutenção de sua posição internamente e a ampliação do poder relativo de seu Estado no sistema internacional.

O segundo modelo que será destacado é o de Robert Keohane e Helen Milner, apresentado na obra “*Internationalization and Domestic Politics*”⁴, em que discutem os efeitos que a maior internacionalização das relações internacionais vem provocando na política interna dos Estados.

Por fim, será apresentada a formulação teórica desenvolvida por Milner, que analisa a condição de poliarquia do ambiente doméstico e do sistema internacional, propondo que os interesses, as instituições e a informação devem ser vistos como variáveis capazes de explicar como as características do sistema internacional podem influenciar o ambiente interno dos Estados e vice-versa.

⁴ “Internacionalização e Política Doméstica”.

2.1 OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

O modelo dos jogos de dois níveis, como já foi destacado, enfatiza a importância que o tomador de decisão dá às preferências dos atores domésticos e dos que atuam no sistema internacional ao fazer suas escolhas, tanto de política interna, quanto de política externa. Além disso, o modelo procura avaliar em que situações e em que estrutura de organização política é mais provável que a decisão dos governantes se aproxime mais dos interesses dos grupos internos ou que esteja mais próxima das preferências dos atores externos.

Desde o início do processo de tomada de decisão, os governantes sofrem pressões constantes em ambos os níveis e, de acordo com a visão dos jogos de dois níveis, procurarão reagir a essas pressões e influenciar o comportamento dos atores que interagem tanto no sistema internacional quanto no ambiente doméstico, como afirma Moravcsik:

O enfoque dos jogos de dois níveis inicia assumindo que os governantes estão tipicamente tentando fazer duas coisas ao mesmo tempo, isto é, eles tentam manejar a política doméstica e a internacional simultaneamente. Estratégias e táticas diplomáticas são constrangidas tanto pelo que outros Estados irão aceitar quanto pelo que os congressistas domésticos irão ratificar. A diplomacia é um processo de interação estratégica no qual os atores irão simultaneamente tentar levar em conta e, se possível, influenciar as reações esperadas dos demais atores, tanto em casa quanto no exterior. O resultado das negociações internacionais pode depender da estratégia que o governante escolhe para influenciar os políticos do próprio país, sejam eles partidários ou opositores. Explorando o controle sobre a informação, os recursos e o estabelecimento da agenda com respeito aos [interesses] dos políticos do seu país, o governante pode abrir novas possibilidades para acordos internacionais ou barganhar vantagens. Inversamente, estratégias internacionais podem ser exploradas para alterar o quadro dos constrangimentos domésticos. (MORAVCSIK, 1993, p. 15)

Um dos autores mais proeminentes da concepção dos jogos de dois níveis é Robert Putnam que, em seu artigo “*Diplomacy and Domestic Politics – The Logic of Two Level Games*”⁵, destaca que uma adequada formulação teórica acerca da influência da política doméstica sobre as relações internacionais deve considerar a influência dos partidos, das classes sociais, dos grupos de interesse, dos legisladores, da opinião pública e dos resultados das eleições dos governantes.

As complexidades políticas para os atores nesse jogo de dois níveis são

⁵ “Diplomacia e Política Doméstica – A Lógica dos Jogos de Dois Níveis”.

surpreendentes. Qualquer jogador importante no tabuleiro do jogo da política internacional que esteja insatisfeito com o resultado pode modificar o tabuleiro de jogo, e inversamente, qualquer líder que não satisfizer seus companheiros de jogo no tabuleiro nacional corre o risco de perder seu cargo. Ocasionalmente, porém, os jogadores mais inteligentes irão realizar um movimento em um tabuleiro que irá engatilhar realinhamentos em ambos os tabuleiros, permitindo que eles atinjam objetivos do contrário inatingíveis. (PUTNAM, 1988, p. 434)

Nesse sentido, ao introduzir em sua formulação analítica a noção de que no plano doméstico há atores variados, com interesses e objetivos diferenciados, Putnam vai além da concepção do Estado como ente unitário.

Se o termo “Estado” for utilizado para significar “os tomadores de decisões centrais”, nós deveríamos tratá-lo como um nome plural: não “o Estado, ele...”, mas “o Estado, eles...” Os membros do Executivo central têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais precisamente porque eles são diretamente expostos a ambas as esferas, não porque são unidos em todos os temas e nem porque estão isolados da política doméstica. (PUTNAM, 1988, p. 433)

Dessa forma, esse autor destaca que dois níveis devem ser analisados quando procuramos entender as decisões de política externa dos governantes. O primeiro nível, ou nível I, é o internacional, em que o ator analisa o contexto internacional e toma suas decisões, sejam elas cooperativas ou não, com base nas práticas que considera que lhe trarão benefícios em relação aos demais Estados nas relações internacionais. O segundo, ou nível II, trata do âmbito interno, no qual o tomador de decisão estabelece negociações com os diversos grupos domésticos que estão envolvidos nos temas em consideração, buscando a ratificação interna de suas decisões de política internacional.

Não há, porém, uma seqüência lógica a ser seguida quando os governantes tomam suas decisões, uma vez que, geralmente, as pressões do nível II são sentidas antes mesmo do início das negociações internacionais. O processo de tomada de decisão é muito mais complexo, pois abarca não somente a ratificação posterior pelos atores domésticos, mas também a pressão que estes exercem sobre os tomadores de decisão a partir do momento em que passam a fazer consultas e barganhas internas para formular suas posições iniciais acerca das decisões na esfera internacional. Assim, em ambos os níveis, os governantes devem considerar, já desde o início do procedimento de elaboração de uma decisão, quais estratégias adotar para que possam moldar as preferências dos atores de forma a potencializar seus ganhos e o atendimento de seus interesses.

Porém, enquanto Putnam enfatiza a influência da necessidade de ratificação interna das negociações internacionais, neste trabalho dar-se-á ênfase às pressões que os

atores domésticos (grupos de pressão e em especial sindicatos e empresas) exercem sobre os governantes antes mesmo da tomada de decisão, quando ainda estão sendo analisadas que políticas possivelmente trarão resultados ótimos aos membros do Executivo.

Outro elemento que demonstra a grande complexidade do processo de tomada de decisões, e ao qual Putnam parece atribuir relevância secundária, é a questão da ligação sinérgica (*synergistic linkage*) entre os temas de política doméstica. Os assuntos que dizem respeito aos atores são variados e interligados, cabendo ao governante a possibilidade de moldar essas ligações temáticas de forma a alterar as preferências dos atores internos de acordo com suas necessidades.

Um tipo de ligação temática é absolutamente crucial para entendermos como a política doméstica e a internacional podem se tornar entrelaçadas. Suponha que a maioria dos legisladores no nível II se opõe a uma política (digamos, a liberação dos preços do petróleo), mas que alguns membros daquela maioria estariam interessados em alterar seu voto sobre aquele tema em troca de mais empregos (digamos, nas indústrias exportadoras). Se a barganha for limitada ao nível II, essa troca não é tecnicamente viável, mas se o negociador chefe pode conseguir um acordo internacional que crie mais empregos (digamos, pelo maior crescimento no exterior), ele pode, com efeito, alterar o resultado inicial no tabuleiro doméstico. (PUTNAM, 1988, p. 447)

A importância dessa ligação sinérgica existente entre os temas de política doméstica aparece no presente estudo especialmente na análise da relação entre a necessidade de obtenção pelo Poder Executivo dos Estados Unidos de autorização do Congresso para que possa celebrar tratados comerciais (*Trade Promotion Authority*⁶ – *TPA*) e a concessão das medidas de salvaguardas em 2002. A hipótese que a presente dissertação procura discutir acerca do tema se refere ao fato de que o Presidente George W. Bush utilizou a medida protecionista em relação às siderúrgicas em troca do apoio dos membros da Bancada do Aço do Congresso na votação da *Trade Promotion Authority*.

Além de utilizar um modelo que privilegia as pressões prévias que os atores domésticos exercem sobre as decisões dos governantes, outro diferencial da presente análise em relação à de Robert Putnam está no fato de que, neste estudo, trata-se de uma medida unilateral, que não necessita da aprovação do Congresso para entrar em vigor, uma vez que as medidas de salvaguarda são de competência exclusiva do Presidente norte-americano.

Essa diferenciação faz com que, na construção da presente análise, os

⁶ Autoridade para Promoção Comercial.

argumentos de Putnam sobre a relevância dos *win sets*, por ele definidos como “o conjunto de todos os possíveis acordos no nível I que possam ‘vencer’ – isto é, ganhar a necessária maioria entre os membros do Poder Legislativo – quando simplesmente colocados em votação” (PUTNAM, 1988, p. 437), não tenham a mesma importância.

O conceito de *win set* está relacionado à margem de vantagem que o Poder Executivo tem no Congresso. Ao levar um acordo internacional para ratificação, o governante irá conseguir mais facilmente a aprovação do Tratado se possuir uma ampla base de apoio no Congresso. Porém, se sua base de apoio for pequena, o governo terá menos liberdade para negociar internacionalmente, o que pode, segundo Putnam, aumentar seu poder nas negociações internacionais (PUTNAM, 1988). Esta, porém, é uma conclusão com a qual Keohane e Milner não concordam (KEOHANE e MILNER, 1996).

A importância que daremos ao conceito de *win set* na presente dissertação, portanto, está relacionada à hipótese de que a concessão das salvaguardas às indústrias de aço dos EUA foi uma forma do presidente George W. Bush aumentar seu *win set* no Congresso norte-americano para garantir a posterior aprovação do TPA.

Apesar dessas diferenciações do presente trabalho em relação ao modelo de Putnam, sua importância reside no fato de que é um dos primeiros e mais importantes esforços de associação dos dois níveis de análise, tendo destaque porque embasa os demais modelos mencionados a seguir.

2.2 O MODELO DE KEOHANE E MILNER

Na obra *Internationalization and Domestic Politics*, Robert Keohane e Helen Milner analisam os efeitos da internacionalização⁷ nas políticas domésticas dos Estados, destacando que o avanço do processo acima mencionado causa a alteração das preferências políticas dos atores domésticos e modifica suas escolhas acerca de quais políticas irão atender seus interesses.

De acordo com esses autores, o processo de maior aproximação entre os Estados, visível principalmente no âmbito comercial, faz com que suas preferências e, conseqüentemente, as preferências de seus atores internos sejam alteradas: quanto maior for a abertura de um país, mais os grupos domésticos ficam preocupados com os efeitos da

⁷ Para os autores, internacionalização se refere “aos processos gerados pelas alterações nos custos de transação que produzem fluxos observáveis de bens, serviços e capitais” (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 4).

política externa no seu desempenho.

Para que se entenda de que forma a internacionalização altera os interesses dos atores domésticos e como estes utilizam mecanismos de pressão para moldar as respostas de seu governo a esse processo, duas variáveis são analisadas: as preferências dos atores e as características das instituições que compõem a estrutura governamental, sendo ambas decisivas para demonstrar a forma por meio da qual acontecimentos externos afetam a política interna de um país, e vice-versa.

O processo de internacionalização leva a alterações na economia doméstica, fazendo com que haja mudanças na pauta de exportação e importação dos Estados, que acabam por modificar também as características do mercado interno, como alegam os norte-americanos acerca de suas usinas siderúrgicas. “Essas alterações irão afetar os incentivos para a ação política dos donos de ações; a internacionalização irá ampliar ou ameaçar os retornos (lucros e salários) que os grupos recebem” (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 244). Em reação, eles podem ser induzidos a agir politicamente, pressionando o governo para que seus retornos sejam protegidos, por exemplo, por meio da reversão dos efeitos da internacionalização, ou seja, da utilização de protecionismo comercial.

Nesse sentido, a internacionalização pode aumentar os incentivos para que os atores domésticos criem grupos de interesses que atuem de forma a pressionar o governo com o objetivo de maximizar seus lucros ou minimizar suas perdas.

Produtores mais próximos das vantagens comparativas dos seus países provavelmente irão favorecer políticas que promovam uma maior abertura, enquanto produtores que estão em desvantagem [como os produtores de aço dos EUA] irão se opor à abertura. (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 15)

Os perdedores da internacionalização, portanto, tenderão a pressionar o governo para bloquear ou canalizar as mudanças que lhes seriam prejudiciais. As empresas que competem contra produtos que são mais baratos no exterior, e que tendem a perder mercado com a redução de barreiras comerciais, por exemplo, pressionarão os tomadores de decisão para que medidas protecionistas sejam adotadas. Nas palavras de Keohane e Milner:

A internacionalização criou novas preferências políticas e coalizões por meio das mudanças dos preços relativos que forjou. Em resposta, os governos têm, constantemente, trabalhado para criar barreiras para evitar que as alterações nos preços relativos afetem a economia doméstica. Com o tempo, os custos de tais políticas têm aumentado, mas, dependendo do sistema político, esses custos têm

sido suportados por longos períodos. Dessa forma, existe uma interação contínua entre as pressões da internacionalização e a resistência dos interesses e instituições entrenchadas. (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 256)

Apesar disso, mesmo diante das pressões crescentes do sistema internacional, que são proporcionais ao grau de abertura da economia dos países, os governantes têm espaço para que possam tomar decisões que irão interferir no desempenho de seu país e que moldarão os interesses dos grupos de pressão, selecionando aqueles que serão atendidos. Reside aí a importância de se analisar, além das preferências dos atores, as instituições que compõem o modelo de organização política do Estado em questão, pois são elas que determinam a margem de manobra dos governantes diante das pressões dos atores domésticos e quais destes terão mais possibilidade de serem beneficiados pelas decisões eventualmente tomadas. Acerca da relação entre os tomadores de decisão, as instituições e a margem de manobra de que dispõem, ressaltam Keohane e Milner que:

Essa margem de escolha é uma função da moldura institucional doméstica em que eles devem operar. Em geral, instituições domésticas pré-existentes podem permitir que os atores resistam às pressões geradas pela internacionalização. As instituições podem possibilitar que os atores que perderiam com a internacionalização influenciem quaisquer mudanças. As instituições podem facilitar a criação de grupos que se opõem às mudanças ou dar-lhes acesso político privilegiado. Podem negar representação política a grupos beneficiados pelas mudanças trazidas pela internacionalização e podem, literalmente, impossibilitar novas políticas. Instituições domésticas podem simplesmente ser capazes de bloquear quaisquer mudanças, mesmo em face da internacionalização. (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 21)

A esse respeito, pode-se dizer que as instituições desempenham três papéis principais:

Em primeiro lugar, podem bloquear a entrada no país de alterações de preços na economia internacional, fazendo com que haja a existência de uma “parede” entre a economia doméstica e a internacional.

Outra importante forma de ação das instituições é congelar as coalizões e políticas fazendo com que os custos decorrentes de alterações seja muito alto, modificando os efeitos da internacionalização na economia doméstica. “Grupos com acesso aos centros de poder político podem manter suas vantagens, apesar da internacionalização; grupos que não dispõem de tal acesso podem ser incapazes, mesmo diante da internacionalização, de ganhá-lo”. (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 21)

Jimmy Carter, ex-presidente dos Estados Unidos, ao se referir às

dificuldades que o modelo institucional norte-americano de ratificação de tratados internacionais impõe sobre os tomadores de decisão daquele país, destaca que:

Sob a Constituição, trinta e quatro dos cem Senadores podem bloquear a ratificação de qualquer tratado. Esta é uma característica infeliz e única de nossa democracia. Devido ao poder de veto efetivo de um grupo pequeno, muitos acordos valiosos foram rejeitados e muitos tratados nunca são levados à ratificação” (PUTNAM, 1988, p. 448).

A forma de organização política dos EUA, nesse sentido, é considerada pelo ex-presidente como sendo favorável à manutenção do *status quo*, ou seja, coloca diversos empecilhos à inserção do processo de internacionalização das Relações Internacionais no âmbito interno da potência hegemônica.

Por fim, as instituições podem orientar as estratégias de resposta dos líderes quanto a mudanças na economia mundial. As escolhas de estratégias, coalizões, políticas e o momento das reformas são diferentes em cada Estado e as instituições políticas dos países influenciam fortemente essas escolhas. As escolhas de políticas anteriores e as instituições condicionam as respostas que os governantes selecionam para lidar com as pressões da internacionalização.

Ao se analisar as preferências dos atores que agem junto aos tomadores de decisão e as características das instituições que formam o modelo político do Estado, pode-se ter uma visão mais completa da reação interna às alterações do sistema internacional. O quadro institucional pode facilitar a tarefa dos tomadores de decisão, aumentando sua margem de manobra ou, ainda, maximizar as possibilidades de ganhos dos atores internos, sejam eles beneficiados ou prejudicados pela internacionalização.

O modelo utilizado por Keohane e Milner parece adequado à análise da questão das salvaguardas às siderúrgicas em 2002. No entanto, faz-se necessário considerar também os pontos adicionados por Helen Milner no ano seguinte com o intuito de modernizar o modelo anterior. Esses pontos estão presentes na obra “*Interests, Institutions and Information – Domestic Politics and International Relations*”⁸, que destaca a distribuição de informações entre os membros que participam do procedimento de tomada de decisão como outra variável que deve ser observada, como se verá a seguir.

⁸ “Interesses, Instituições e Informação – Política Doméstica e Relações Internacionais”.

2.3 INTERESSES, INSTITUIÇÕES E INFORMAÇÃO NO MODELO TEÓRICO DE HELEN MILNER

Milner enfatiza a importância da associação dos níveis de análise para que se possa compreender melhor as nuances dos processos de tomada de decisão que moldam o comportamento dos Estados nas Relações Internacionais, destacando também a influência dos atores domésticos e do sistema internacional sobre os tomadores de decisão.

Os atores domésticos, argumenta Milner, estão interessados em fazer com que seus interesses sejam atendidos pela política estatal. Por sua vez, os governantes procuram ampliar o poder de influência de seu Estado no sistema internacional, com o objetivo de moldá-lo de acordo com as preferências dos atores internos mais bem estruturados.

No âmbito nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No âmbito internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade para satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas dos acontecimentos no exterior. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais. Nem podem ser ignorados pelos analistas que estudam a política doméstica e a política internacional. (MILNER, 1997, p. 4)

Uma das mais importantes constatações de Milner diz respeito ao fato de que, diferentemente do que argumentam muitas das teorias de Relações Internacionais, o ambiente doméstico em que as decisões de política externa são tomadas não é perfeitamente hierárquico e o sistema internacional, por sua vez, não pode ser considerado puramente anárquico.

A maioria das análises teóricas entende haver uma hierarquia dominante e perfeitamente estruturada na política doméstica, com um tomador de decisão responsável, de forma praticamente exclusiva, pelas decisões do Estado, emanando dele uma decisão racional capaz de atender os interesses dos indivíduos que estão sob sua autoridade. No nível internacional, por outro lado, os efeitos da anarquia fazem, de acordo com essas análises, com que não haja uma ordem internacional pré-estabelecida capaz de orientar as decisões nessa instância.

Helen Milner, ao contrário, não considera a política doméstica perfeitamente hierarquizada e a política internacional puramente anárquica. Em sua visão, ambas se inserem entre esses dois pólos, numa situação conhecida como poliarquia, termo

cunhado por Robert Dahl e que está relacionado ao grau de democracia inerente ao sistema de governo de um Estado. Milner, porém, utiliza o termo com outro sentido, se referindo aos “arranjos de divisão de poder entre os grupos domésticos” (MILNER, 1997, p. 11).

Tanto a política internacional quanto a política doméstica estão situadas ao longo de um *continuum* entre a hierarquia e a anarquia. Internacionalmente, portanto, não seria correto afirmar que as relações entre Estados se dêem de forma totalmente anárquica. Esta seria uma condição extrema. Mesmo tendo as relações de poder entre os Estados grande importância, em diversas áreas das Relações Internacionais é possível observar a existência de um grau de previsibilidade e de ordem capaz de fazer com que os Estados não precisem mais confiar apenas em seu poder para garantir que prevaleçam seus interesses, como será observado no próximo capítulo da presente dissertação, que discute o Regime Internacional de Comércio.

A importância da poliarquia para a política externa dos Estados é decisiva, como destaca Helen Milner:

A poliarquia muda a forma por meio da qual a política internacional é conduzida. Ao invés de ser uma luta pela sobrevivência do Estado, a disputa por poder interno e a negociação é que dominam as formulações de política externa. O executivo nem sempre prevalece, de acordo com o que as teorias baseadas na presunção do ator racional, como o realismo e o estadocentrismo (Waltz 1979; Krasner 1978) argumentam. Como os membros do executivo dividem o poder no processo de tomada de decisão com outros grupos internos, as escolhas políticas não irão se assemelhar a uma situação de dominação do executivo. As escolhas políticas – tanto na política doméstica quanto na externa – são o resultado de um jogo estratégico entre os atores internos. Em geral, o conflito externo e a cooperação refletem as lutas e os consensos surgidos na política doméstica. (MILNER, 1997, p. 14)

No âmbito interno, por sua vez, as decisões não cabem a um ator unitário e racional. Suas decisões serão influenciadas por diversos atores, que atuam de acordo com seus interesses individuais e na medida em que as instituições domésticas lhes permitem. Além disso, o grau de influência que esses atores terão sobre as decisões governamentais dependerá do acesso que têm às instituições e do nível de informação que detêm acerca do tema em questão.

A política doméstica raramente é puramente hierárquica, com um tomador de decisão unitário, mesmo em sistemas não democráticos. O apoio dos militares profissionais, das oligarquias de terras, dos grandes empresários e/ou dos partidos políticos é usualmente necessário mesmo para que os ditadores permaneçam no poder e implementem suas políticas. Esses grupos, assim, podem comumente exercer o poder de veto sobre as propostas do executivo e, em outras

circunstâncias, como na escolha da agenda, podem dividir poder com o executivo. (MILNER, 1997, p. 12)

Em Estados democráticos, a poliarquia é ainda mais visível. Diferentes atores interferem na formulação das políticas, tanto doméstica quanto internacional desses Estados, sendo que os tomadores de decisão, por estarem preocupados com sua reeleição e com a manutenção do poder por seu partido, procuram atender aos interesses dos atores mais relevantes no sentido de buscar maior apoio, tanto popular quanto empresarial. Além disso, a opinião pública e muitos outros atores, institucionalizados ou não, participam de muitas maneiras do processo de tomada de decisão que, dessa forma, é dividido entre as diversas instâncias que compõem o governo e a sociedade.

Levando-se em consideração que a política doméstica está situada num *continuum* entre a anarquia e a hierarquia, três são os fatores que devem ser considerados para que se possa estabelecer em que posição desse *continuum* se encaixa a sociedade do Estado a ser analisado: as preferências políticas dos atores domésticos, as instituições que dividem o poder entre elas e a distribuição da informação entre essas instituições.

Primeiro, a poliarquia assume que as preferências dos atores diferem entre si. Se todos os atores domésticos importantes tivessem as mesmas preferências, então mesmo que eles dividissem o poder a situação iria ser semelhante à de um ator unitário. Com as mesmas preferências, independentemente de quais atores domésticos estejam no poder, as mesmas políticas serão mantidas. Nesse sentido, a extensão em que as preferências diferem é uma variável importante. Em segundo lugar, a tomada de decisão deve ser [uma responsabilidade] dividida. Se um ator controla todo o processo de tomada de decisão, voltamos ao modelo do ator unitário, em que a hierarquia prevalece. Em terceiro lugar, se um grupo controla todas as informações relevantes sobre um tema então, novamente, nos movemos em direção à estrutura hierárquica. Assim, os interesses, as instituições e a informação são variáveis chaves. (MILNER, 1997, p. 11)

Nesse sentido, de acordo com Milner, “a distribuição de poder e informação entre os grupos domésticos e a divergência entre suas preferências definem a extensão da poliarquia” (MILNER, 1997, p. 11). Acerca da relação existente entre as três variáveis e a poliarquia, destaca, Milner, que “quanto maiores as divergências entre as preferências, mais igualmente será dividida a informação, e quanto mais as instituições dividirem o poder entre elas, mais poliárquica será a situação doméstica” (MILNER, 1997, p. 14).

Cabe agora analisar as três variáveis indicadas por Helen Milner de forma independente, com o intuito de estabelecer os padrões que serão utilizados quando da avaliação da concessão do governo norte-americano de salvaguardas às suas usinas

siderúrgicas em 2002.

2.3.1 Os Interesses dos Atores

A primeira variável que pode explicar o modo pelo qual se dá a associação entre os níveis de análise é definida pelas preferências dos atores que compõem a estrutura do processo de tomada de decisão, que são influenciadas pela sua percepção da política doméstica do país.

Basicamente, são três os atores que influenciam o processo de tomada de decisões no âmbito governamental: os membros do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo⁹ e os grupos de pressão. O interesse principal dos dois primeiros é a manutenção de seu cargo público, enquanto que dos grupos de pressão é o aumento de seus ganhos. Para Milner, cada um desses atores, tanto os governamentais quanto os econômicos (grupos de pressão), são unitários e racionais, sendo seu interesse equivalente ao do membro médio que compõe suas estruturas. As preferências dos governantes, nesse sentido, podem refletir:

1) o interesse do governante em melhorar sua posição doméstica, talvez perseguindo o interesse doméstico médio; 2) um esforço para mobilizar uma resposta ótima aos imperativos internacionais, independentemente de fatores domésticos (como destacado pelos realistas clássicos); ou 3) preferências políticas individuais sobre os temas em questão, talvez derivados de fatores de ‘primeira imagem’ idiossincráticos como a histórica política passada ou o idealismo pessoal. (MORAVCSIK, 1993, p. 30)

Os autores que trabalham com a associação dos níveis de análise enfatizam a primeira e a terceira hipóteses, dando maior destaque à última. Um dos mais importantes objetivos dos governantes é a reeleição, ou seja, a manutenção de seu cargo (ou do poder político com seu partido, no caso de não haver o instituto da reeleição). Para atingi-lo, os tomadores de decisão se preocupam preponderantemente com dois fatores: o andamento geral da economia e as preferências dos grupos de pressão que os apóiam (MILNER, 1997, p. 35). Assim, somente se mantiverem o apoio dos grupos que os auxiliaram a ascender ao poder ou se ampliarem sua zona de influência perante os eleitores, o que seria atingido se conseguissem distribuir a riqueza existente no país para um grande número de cidadãos, os

⁹ Os membros do Legislativo, particularmente, em geral se situam na interface dos dois outros grupos de atores; atuam em conjunto com o Executivo, mas, ao mesmo tempo, servem como canais de contato com a sociedade civil.

governantes poderão atingir seu objetivo principal.

No caso específico das salvaguardas concedidas aos produtores de aço dos EUA, os membros do Legislativo têm papel mais secundário, pois essas medidas, no sistema norte-americano, são concedidas unilateralmente pelo Presidente. Apesar disso, a importância do Legislativo na presente análise reside no fato de que o Executivo depende do apoio direto dos legisladores para a aprovação de diversas medidas e disposições legislativas ordinárias que são de seu interesse. Por exemplo, o orçamento público é uma peça essencial para qualquer governo e depende da aprovação do Legislativo. “Enquanto atores políticos, o Legislativo e o Executivo têm, igualmente, interesses, apesar de poderem preferir políticas diferentes para maximizar tais interesses”. (MILNER, 1997, p. 36)

Porém, como afirmam Garrett e Lange, é difícil para os governantes conhecerem as preferências da maioria dos cidadãos em todas as questões. Não há como um político estabelecer campanhas de opinião pública em cada questão sobre a qual irá decidir. Dessa forma, muitas vezes optará por privilegiar os interesses dos grupos de interesse que revelam um posicionamento acerca do tema.

Os políticos não têm condições de perguntar o que é bom para a sociedade como um todo no longo prazo, pois perderiam poder nesse ínterim. A maneira mais fácil de evitar isso é distribuir os benefícios entre aqueles grupos cujo apoio os colocou no poder – mesmo que isso signifique um custo significativo para o desempenho macroeconômico. (GARRETT; LANGE, 1996, p. 50)

Assim, para conquistar o necessário apoio dos grupos de pressão, que podem ser decisivos para o resultado de uma campanha, principalmente nos EUA, onde esses grupos têm ampla liberdade de atuação, os governantes devem atender seus interesses.

Ao buscar a maximização dos interesses dos grupos de pressão que formam sua base de apoio, diferenças tendem a aparecer nas preferências do Executivo e do Legislativo, que seriam consideradas semelhantes. Isso ocorre pelo fato de que políticos que representam jurisdições maiores tendem a se preocupar, preponderantemente, com o bem estar geral da economia, enquanto os políticos que estão mais próximos dos grupos de pressão tendem a privilegiar os interesses destes últimos, mesmo que não estejam em consonância com os do eleitor médio (MILNER, 1997, p. 37-41).

Como a tendência é uma maior aproximação dos membros do Poder Legislativo com os grupos de interesses, os congressistas pressionam o Executivo para que

decida favoravelmente aos interesses dos atores aos quais estão ligados. Se os interesses do grupo de pressão forem diferentes dos interesses dos eleitores médios, que provavelmente serão defendidos pelo Executivo, a diferença entre os dois Poderes se torna mais aparente.

Além disso, em sistemas políticos presidencialistas ou naqueles em que há a presença de mais de um partido político, há a possibilidade da existência de um governo dividido, que implica a divisão não só entre os Poderes, mas também dentro da própria casa legislativa. Se os partidos políticos que atuam no sistema governamental forem coesos, e exigirem disciplina de seus afiliados (MILNER, 1997, p. 41), há uma forte tendência para divisões dentro do governo, sendo que nos moldes do sistema anárquico, terá preponderância o grupo de interesses que tiver mais influência ou poder de barganha em relação ao Executivo. Quanto mais dividido for o governo, menor a probabilidade de cooperação entre os Estados e maior a possibilidade de que os interesses do Poder Legislativo sejam atendidos, em detrimento dos interesses dos membros do Poder Executivo.

De acordo com Moravcsik (MORAVCSIK, 1993, p. 31), são três as configurações que descrevem o comportamento dos governantes em relação ao âmbito interno e ao Estado com que negociam. Podem ser vistos como agentes (*agents*), como pombas (*doves*) ou como falcões (*hawks*). Os agentes percebem qual a opinião média dos cidadãos. Seu nível de aceitabilidade em relação às questões internacionais está diretamente ligado à sua percepção e é englobado pelo *win set* doméstico, ou seja, está adequado àquilo que os atores internos irão aceitar¹⁰. Já as pombas tendem a ter seu nível de aceitação, ao menos parcialmente, fora do *win set* doméstico e mais próximo do *win set* do lado oposto de uma negociação. Os falcões, ao contrário, trabalham com uma aceitabilidade que está também parcialmente fora do *win set* doméstico, mas muito mais próximo do que pode ser ratificado domesticamente do que dos interesses externos.

Ao optar pela imposição de salvaguardas ao aço em 2002, como será analisado na presente dissertação, George W. Bush se comportou como um falcão, indo de encontro à decisão que iria beneficiar o cidadão médio dos Estados Unidos.

Além das preferências dos tomadores de decisão, os interesses e as estratégias que utilizam os grupos domésticos para pressionar os governantes também podem ser fatores decisivos na associação dos níveis interno e externo de análise.

¹⁰ Deve-se atentar para o fato de que Moravcsik, ao se referir ao conceito de *win set* doméstico, diferentemente de Putnam, não faz menção somente aos interesses do Poder Legislativo, mas aos interesses do eleitor médio do Estado em questão.

Referindo-se aos governantes como atores políticos e aos grupos de pressão como atores econômicos, Milner destaca que:

Os interesses dos atores representam seus objetivos fundamentais, que mudam pouco. Os interesses dos atores econômicos envolvem maximizar seu lucro, enquanto os interesses dos atores políticos largamente se relacionam com a manutenção do cargo político. Em qualquer tema, esses interesses genéricos não distinguem atores políticos e econômicos. O que os diferencia são suas preferências políticas, que derivam de seus interesses. As preferências se referem a escolhas políticas específicas que os atores acreditam que irão maximizar seus lucros ou as chances de reeleição em um tema particular. Apesar de que todos os atores políticos podem dividir os mesmos interesses, suas preferências políticas irão variar de acordo com sua situação política, por exemplo, sua filiação partidária, as características do eleitorado, e assim por diante. O mesmo é verdade para atores econômicos. Os interesses são a fundação estável sobre a qual as preferências políticas dos atores variam quando sua situação e sua área política variam. As preferências são variáveis; os interesses não. (MILNER, 1997, p. 15)

Devido ao grande número de atores domésticos que se relacionam a cada tema específico e à complexidade da política interna dos Estados, a tendência é de que haja diversos atores pressionando em distintas direções. Durante o processo de tomada de decisão acerca da imposição de uma barreira comercial, por exemplo, haverá grupos que pressionarão os governantes para que a barreira seja imposta e, também, grupos que pressionarão no sentido inverso, ambos ameaçando com a retirada de seu apoio eleitoral. Dificilmente haverá, dessa forma, consenso no Estado sobre qual visão de interesse nacional é a mais adequada.

Nesse sentido, as escolhas políticas terão ramificações eleitorais. Os governantes terão de considerar as consequências eleitorais de suas decisões, o que faz com que os grupos mais importantes e poderosos, que contam com o apoio do maior número de eleitores, tendam a ver seus interesses atingidos. Acerca do tema, destaca-se o pensamento de David Lake, que identifica (...)

(...) o “interesse comercial nacional” como o Poder Executivo do governo, enquanto os grupos de interesse domésticos são vistos como forças que impedem o Executivo de perseguir o bem comum. Ele conclui que os fatores internacionais explicam o nível geral das tarifas, enquanto as teorias domésticas explicam a distribuição das tarifas entre os setores¹¹. (MORAVCSIK, 1993, p. 12)

¹¹ Tradicionalmente, o nível tarifário médio aplicado pela política comercial dos Estados Unidos é baixo e o país opta pela proteção de apenas algumas de suas indústrias, por meio da utilização de picos tarifários. Dessa forma, considera-se que a posição de David Lake se coaduna com a adotada na presente dissertação,

Isso ocorre porque, na medida em que as tarifas são reduzidas, os bens importados se tornam mais competitivos, o que aumenta os incentivos para que as indústrias que competem com produtos importados pressionem o governo para que sejam criadas barreiras comerciais (FRIEDEN; ROGOWSKI, 1996, p. 36).

Assim, a posição de liderança dos Estados Unidos pode explicar sua média tarifária baixa, sendo esse país o grande propulsor do Regime Internacional de Comércio vigente. Porém, para que a concessão das medidas protecionistas às indústrias norte-americanas possa ser compreendida, faz-se necessária a análise da relação de forças existente no âmbito doméstico dos EUA. Nesse sentido, deverá ser beneficiado pelo resultado do processo de tomada de decisão o grupo que demonstrar mais força e poder de influência junto ao eleitorado para os membros do governo que, por medo de perderem uma parcela importante de seus apoiadores, estarão constrangidos a decidir em seu benefício. Esse processo é ainda mais comum nas decisões que dizem respeito às relações comerciais entre os Estados, pois há uma tendência de participação maior dos atores domésticos nas negociações que envolvem esse tema (PUTNAM, 1988, p. 445).

Em resumo, ao destacar o Executivo, o Legislativo e os grupos de pressão internos como os atores mais relevantes a serem estudados no processo de tomada de decisão, Milner enfatiza que o principal interesse dos atores políticos é a manutenção de seu cargo, que pode ser garantida por meio do provimento de bens coletivos e uma economia próspera à população média do Estado, ou pela manutenção de sua base eleitoral e financeira, composta pelos grupos de pressão (atores econômicos) que os apóiam. Como os governantes dificilmente percebem qual a melhor forma de prover benefícios para o eleitor médio, pois não dispõem de recursos para captar eficientemente quais as preferências da maioria da população, muitas vezes optam por garantir sua base de apoio eleitoral, concedendo benefícios aos grupos de pressão mais importantes e atendendo às suas demandas quando da formulação de políticas.

O interesse principal dos grupos de pressão, por sua vez, está relacionado à maximização de seus lucros, sendo que o foco de sua atuação está voltado à pressão que exercem sobre os governantes para que adotem políticas que lhes favoreçam. O desempenho dos atores econômicos, porém, irá depender de seu acesso às instituições que compõem a estrutura governamental, como será destacado seguir, e de sua capacidade de

pois somente uma análise baseada em variáveis domésticas pode explicar o protecionismo estadunidense ao aço.

mobilização eleitoral.

Os principais atores que pressionaram o governo norte-americano para que decidisse favoravelmente à concessão das referidas salvaguardas ao aço serão apresentados no capítulo VI da presente dissertação, quando forem discutidas as estratégias utilizadas pela indústria siderúrgica para pressionar o governo norte-americano para que impusesse salvaguardas às importações de aço dos Estados Unidos.

2.3.2 *As Instituições*

As instituições também têm influência direta sobre o resultado da tomada de decisão, pois definem a moldura em que o jogo político será disputado. A forma pela qual as instituições são organizadas define que atores irão participar do processo de tomada de decisão e que funções cada ator poderá desempenhar durante o processo. A análise das instituições, dessa forma, é importante no sentido de identificar que mecanismos os atores políticos podem utilizar para maximizar a possibilidade de manutenção de seus cargos ou, no caso dos atores econômicos, para garantir o aumento de seus ganhos. Além disso, as instituições definem o grau de poliarquia do sistema político em questão, sendo também importantes para se entender como se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em cada modelo de organização governamental.

Apesar de relevantes, porém, as instituições só serão importantes na medida em que suas características sejam associadas às preferências dos atores políticos. Se as competências relativas ao processo de tomada de decisão estiverem concentradas nas mãos de um único ator, as preferências perdem importância. Por outro lado, se os atores tiverem as mesmas preferências, o Estado pode ser visto como um ator unitário, não fazendo diferença que organizações governamentais são responsáveis por cada etapa do processo de tomada de decisão.

Considera-se também que se os atores têm preferências em relação aos temas específicos, também devem ter preferências em relação a que instituições serão competentes para tomar as rédeas do processo de tomada de decisão. Como certas instituições privilegiam alguns atores em detrimento de outros, esses terão preferências acerca das instituições a que recorrerão. Apesar das instituições serem mais estáticas que as preferências dos atores, elas são parte do jogo doméstico e também podem sofrer modificações.

Além disso, “quem controlar as escolhas institucionais irá ser muito

poderoso” (MILNER, 1997, p. 19). Nesse sentido, as próprias instituições são fruto do jogo político doméstico, sendo que os atores mais poderosos terão dois objetivos ao fazerem parte de um processo de tomada de decisão: pressionar o governo para que seus interesses sejam atendidos e se aproximar das instituições que tendem a privilegiá-los.

Ao se analisar as características das instituições, portanto, é preciso verificar de que forma as competências legislativas, que incluem desde a definição da agenda política até práticas utilizadas para pressionar os atores a agir de uma determinada forma, estão divididos entre os tomadores de decisão.

Acerca dos poderes legislativos, Lisa Martin e Kathryn Sikkink trabalham com os conceitos de aprovação, autorização e aquiescência para analisar os diferentes mecanismos de relacionamento entre o Poder Executivo, que negocia e assina os tratados internacionais, e o Poder Legislativo, que dá o aval anterior ou posterior, dependendo do sistema utilizado, às negociações celebradas pelo Executivo. A esse respeito, Moravcsik, ao citar as autoras acima referidas, observa:

Aprovação denota uma ratificação *ex post*. A autorização denota uma ratificação *a priori*, como as provisões do *fast track*¹² para a aprovação pelo Congresso das leis comerciais; e a aquiescência denota um acordo que não precisa de ratificação formal e contra o qual os grupos domésticos hostis devem iniciar ações específicas. Quanto mais restritivo for o procedimento de ratificação, segundo a hipótese das autoras, menor autonomia terá o governante. (MORAVCSIK, 1993, p. 27)

Helen Milner, porém, amplia para cinco as competências legislativas envolvidas no processo de tomada de decisão, utilizando um modelo que se aproxima mais do sistema político norte-americano, objeto deste estudo. De acordo com a autora, os poderes que compõem a tomada de decisão são a definição da agenda (ou iniciação), a emenda, a ratificação ou veto, o uso dos referendos, e os pagamentos paralelos (*side payments*), sendo que a distribuição desses poderes varia de acordo com cada sistema de governo específico.

A definição da agenda normalmente se refere tanto à lista de tópicos ou temas que são trazidos para consideração (...), quanto às alternativas que são postas à disposição (...). Aquele que define a agenda pode ser capaz de selecionar a seqüência em que as opções são consideradas, que é outra forma de induzir os outros a adotar as políticas preferidas por aquele que seleciona a agenda. Esta capacidade de definir o problema, estruturar as alternativas para lidar com ele e ordenar a consideração dos problemas e alternativas dá àquele que define a agenda

¹² Antiga denominação da TPA.

um grande poder. (MILNER, 1997, p. 102)

O poder de emendar também é extremamente relevante, pois o ator que tem essa capacidade pode alterar a proposta que lhe foi apresentada por aquele que definiu a agenda, de forma a adaptá-la aos seus interesses. No caso específico da presente análise, esse poder é secundário, pois não há possibilidade de emendas em relação à decisão presidencial de implementação das salvaguardas.

O poder de ratificação implica que a proposta criada por aquele que define a agenda deverá ser aprovada por outro ator, por algum tipo de maioria. Normalmente, nos sistemas eleitorais em que o Executivo define a agenda, cabe ao Legislativo a ratificação de suas propostas. Por outro lado, se o Legislativo é quem define a agenda, em muitos sistemas, será o Executivo competente para vetar a iniciativa, se isso lhe parecer conveniente.

As instituições políticas nacionais determinam um amplo conjunto de parâmetros sob os quais o jogo doméstico é disputado. O tema particular sob consideração determina a estrutura de preferências e molda o debate em relação às instituições de ratificação que são utilizadas. Por outro lado, o processo de ratificação seleciona que atores serão os eleitores médios de quem o Executivo deve obter o apoio, então determinando o jogo doméstico de ratificação. (MILNER, 1997, p. 128)

A ratificação, dentro da estrutura de tomada de decisão, é uma das etapas mais relevantes, pois os governantes preocupam-se em favorecer as preferências dos atores que têm o poder de ratificar os tratados para que suas iniciativas não sejam vetadas. No caso específico das salvaguardas, porém, a ratificação perde importância, sendo mais relevante a autorização, destacada por Lisa Martin e Kathryn Sikkink, devido à já citada hipótese da relação entre as medidas protecionistas e a TPA.

Os “referendos são votos pelo público aprovando ou rejeitando uma proposta de política governamental” (MILNER, 1997, p. 108). Apesar da importância que podem ter os referendos nos sistemas democráticos de muitos países, nesse estudo não têm relevância pela particularidade das situações em que esse dispositivo é, eventualmente, acionado.

Os pagamentos paralelos são de grande importância para o caso das salvaguardas ao aço de 2002. São localizados na ordem doméstica, sendo utilizados por alguns atores internos para pressionar os demais a atuar de acordo com seus interesses, podendo ser traduzidos em sanções ou ameaças de aplicação de sanções.

Os pagamentos paralelos referem-se a uma vasta gama de táticas que têm um elemento comum. Como o nome implica, os pagamentos paralelos envolvem um ator desistindo de um valor em um tema específico em troca do mesmo comportamento por outros atores em outros temas específicos. (MILNER, 1997, p. 109)

Práticas de pagamentos paralelos podem incluir troca de votos, concessões governamentais e a reciprocidade, ou seja, a troca do posicionamento político de um ator por benefícios posteriores a ele oferecidos.

No sistema de organização política dos Estados Unidos, os poderes legislativos são divididos entre o Legislativo e o Executivo, sendo também importante a participação dos grupos de pressão, que têm amplo acesso aos tomadores de decisão, principalmente no Congresso. Como o presente trabalho trata da imposição de salvaguardas, os poderes legislativos são divididos entre a ITC (que formula a agenda) e o Poder Executivo (que pode emendar e ratificar a decisão da ITC), sendo que os membros do Poder Legislativo, como será destacado, atuaram mais como um grupo de pressão que como tomadores de decisão.

2.3.3 Informação

A distribuição da informação entre os atores é importante porque esse é um processo, essencialmente, desigual, e o fato de alguns possuírem uma quantidade maior de informações faz com que a qualidade dos resultados do processo de tomada de decisão seja diferente entre os países.

Com efeito, quando incompleta, a informação faz com que os atores não tenham plena capacidade de tomar suas decisões ou, simplesmente, os leva a resultados ineficientes. Por outro lado, o ator que possui melhores informações tem benefícios políticos variados. “Na maioria dos casos, considera-se que os membros do Executivo (Primeiros Ministros, Presidentes ou ditadores) possuem vantagens de informação sobre os outros atores domésticos” (MILNER, 1997, p. 21), pois têm uma estrutura destinada a apoiá-los e a lhes fornecer subsídios para que possam decidir de forma a maximizar seus interesses.

Por outro lado, a presença de grupos de interesse bem informados faz com que haja uma tendência de preponderância dos interesses do Legislativo, pois seus membros, por serem representantes de parcelas menores da sociedade que os membros do Poder Executivo, estão mais próximos dos grupos de pressão e, conseqüentemente, sofrem

influência mais direta destes, recebendo também informações privilegiadas a um baixo custo.

De acordo com Milner, os grupos de interesse têm papel fundamental na solução de problemas de informação ou falta de informação dos líderes governamentais. Provedendo informações para os legisladores ou para os membros do Poder Executivo, os grupos de pressão podem trabalhar para que a tomada de decisões seja favorável aos seus objetivos, independentemente do resultado final de um processo de negociação internacional. Nesse sentido, se os grupos de pressão de uma determinada indústria atuam em um processo de tomada de decisão, cumprindo o papel de patrocinadores ou avalistas (*endorsers*) de uma causa específica, tendem a fornecer informações aos governantes com o intuito de aumentar sua capacidade de influência em relação à decisão.

É evidente que as premissas e conceitos expostos e discutidos neste capítulo se referem de forma bastante orientada à sociedade política dos Estados Unidos e que uma abordagem mais geral exigiria a inclusão de aspectos que não aparecem ou que se manifestam de forma um tanto diferente no caso europeu, asiático ou de outras sociedades cuja formação política e cultural difere da experiência norte-americana.

Entretanto, para o presente estudo, em que se procura avaliar uma faceta da construção da política externa dos Estados Unidos por meio da análise de um episódio notável envolvendo a imposição de salvaguardas comerciais, a discussão apresentada parece necessária e, em larga medida, ilustrativa de questões mais gerais.

Conhecidas as variáveis que serão utilizadas para associar as características do sistema internacional com o jogo de forças interno, é possível passar à análise das características do Regime Internacional de Comércio e das preferências, instituições e do processo de distribuição da informação entre os atores mais relevantes que influenciaram o Presidente George W. Bush a conceder as medidas de salvaguardas às indústrias siderúrgicas em março de 2002.

Nesse sentido, de um lado será feita a análise do regime internacional para o comércio, no âmbito do qual as pressões sobre as políticas comerciais dos países devem ser compreendidas e, de outro, do jogo de forças da política doméstica.

Desde a Rodada Uruguai, iniciada em 1986 e concluída em 1994, as negociações comerciais têm sido sistematicamente marcadas por impasses e é possível que uma melhor compreensão da relação entre os regimes internacionais e as pressões internas, especialmente em se tratando dos Estados Unidos, possa indicar linhas promissoras de

entendimento desse fenômeno.

A discussão das noções que sustentam o conceito de regime internacional se afigura essencial porque somente por meio dela é possível identificar os elementos e as forças que dão efetivamente a eficácia de um regime. A constituição de um painel é, por assim dizer, o último recurso para a solução de controvérsias comerciais, sendo que as regras em vigor no comércio internacional podem ou não ser seguidas, o que irá depender dos atores participantes neste regime.

Exceções e condições especiais são freqüentemente toleradas. No entanto, quando uma medida adotada por um país membro do regime faz com que os prejuízos aos demais países sejam considerados inaceitáveis, e as negociações diretas fracassam, é convocada a formação de um painel com o propósito de resolver a controvérsia. Esses procedimentos ganharam forma definida apenas recentemente, com o estabelecimento da OMC, e têm sido relativamente eficazes no ordenamento das relações comerciais. O caso da proteção da indústria do aço pelo governo norte-americano pode ser um teste bastante severo da eficácia dessa mecânica pois envolve, de um lado, a nação mais poderosa do planeta e um dos segmentos políticos mais ativos de sua sociedade e, de outro, o regime de comércio vigente que, em princípio, não admite a imposição de barreiras protecionistas de forma unilateral sem que haja condições muito específicas para sua aceitação.

Nesse sentido, a exposição que se inicia a partir do próximo capítulo, que recai sobre a associação dos níveis internacional e doméstico de análise, tem o objetivo principal de compreender que razões levaram o Presidente dos Estados Unidos, o país responsável pela construção do regime vigente no comércio internacional, a ir contra uma norma desse regime, prejudicando muitos outros países que fazem parte do mesmo.

CAPÍTULO III

O REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO E AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS ÀS SIDERÚRGICAS DOS EUA EM 2002

A imposição de salvaguardas pelo governo norte-americano está baseada, no plano doméstico, na seção 201 da Lei de Comércio de 1974. No âmbito internacional, as salvaguardas são reguladas pelo artigo XIX do GATT 1994 e pelo Acordo de Salvaguardas.

Apesar de terem sido aplicadas com base nesses dois dispositivos, as tarifas e restrições quantitativas impostas aos produtos de aço importados pelos Estados Unidos provocaram inúmeras reações por parte dos países exportadores de produtos siderúrgicos, entre eles o Brasil, que se sentiram prejudicados e solicitaram à Organização Mundial de Comércio – OMC – a abertura de um painel para avaliar se tais medidas estavam de acordo com as regras vigentes no comércio internacional¹³.

A OMC deu razão aos países demandantes, o que comprovou que as salvaguardas impostas pelos Estados Unidos às importações de aço não atendiam aos requisitos previstos pelas normas e regras do regime de comércio. Além disso, a adoção das medidas de salvaguarda estava em desacordo com o discurso tradicional do governo norte-americano, de defesa da liberalização comercial em todas as instâncias internacionais.

No presente capítulo, por meio da análise do conceito de regimes internacionais e, mais especificamente, das características do regime internacional de comércio, procurar-se-á discutir as razões desse curso de ação da política externa dos EUA, seus impactos sobre os mecanismos que regulam o comércio internacional e examinar de que forma reagiram os Estados que se sentiram mais prejudicados com as medidas, em especial o Brasil.

A primeira parte do capítulo trata do conceito de regimes internacionais e da análise que os principais teóricos das Relações Internacionais vêm fazendo a respeito da formação e do desenvolvimento dos regimes. A seguir, é feita uma breve apresentação da história da formação do regime internacional de comércio vigente, com destaque para as

¹³ Os países que participaram diretamente do painel que tratou da imposição de medidas de salvaguardas ao aço pelos Estados Unidos foram os seguintes: Comunidade Econômica Européia, Japão, Coreia, China, Suíça, Noruega, Nova Zelândia e Brasil. Como terceiros participantes, se manifestaram no painel o Canadá, Cuba, Taiwan, México, Tailândia, Turquia e Venezuela.

normas e regras de solução de controvérsias do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)¹⁴ e da OMC, que servem de base institucional do referido regime. Essa descrição afigurou-se muito importante para a melhor compreensão das características e da natureza do regime internacional que orientam as trocas comerciais na atualidade.

O objetivo principal desse capítulo, nesse sentido, é analisar que mecanismos do regime de comércio foram utilizados pelos países que demandaram contra os Estados Unidos na OMC, para que pudessem, mesmo tendo um poder relativo menor que a potência norte-americana, defender seus interesses no comércio internacional, tendo em vista que as decisões, tanto de primeira quanto de segunda instância, do painel da OMC que tratou da questão, foram-lhes favoráveis.

Além disso, por meio da exposição do conceito de regimes internacionais e da análise das determinações legais que compõem o Regime Internacional de Comércio vigente, pretende-se discutir, ao nível do sistema internacional, que razões podem ter levado o Presidente George W. Bush a decidir pela imposição das salvaguardas, mesmo diante da insatisfação de seus principais parceiros comerciais.

Por fim, a discussão teórica que se segue tem o propósito de situar a questão diante do problema mais geral referente à eficácia e ao processo de transformação a que estão sujeitos os regimes internacionais.

3.1 OS REGIMES INTERNACIONAIS

Com o fim da Guerra Fria e a eliminação dos constrangimentos da bipolaridade, as relações internacionais se tornaram muito mais complexas. Apesar de alguns conflitos localizados terem surgido em diferentes partes do mundo, a cooperação adquiriu muito mais dinamismo e muitos governos que, durante décadas, se ocuparam essencialmente com questões relativas à defesa nacional e às ameaças externas que, presumivelmente, deveriam enfrentar, ampliaram seu foco de análise, percebendo que a cooperação em certas áreas das relações internacionais poderia atender aos seus interesses de forma mais satisfatória do que uma política de constante alimentação de focos de tensões.

De acordo com Keohane, a cooperação ocorre quando os “atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros, por meio de um

¹⁴ A literatura corrente usa a sigla em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*

processo de coordenação política” (KEOHANE, 1948, p. 51-52). Para Milner, essa concepção de cooperação tem dois importantes elementos: em primeiro lugar, “assume que o comportamento de um ator é direcionado a um objetivo específico”; em segundo lugar, “a definição pressupõe que os atores auferem ganhos ou recompensas por cooperarem” (MILNER, 1997, p. 7).

Nesse sentido, a partir desses autores, que têm analisado a questão da cooperação internacional de forma sistemática, pode-se entender a cooperação como uma relação de compromissos e barganhas entre Estados ou, nas palavras de Milner, como uma relação que “envolve o ajuste das políticas de um Estado, por troca ou por antecipação, ao ajuste das políticas de outro Estado de forma que ambos melhorem sua posição”. (MILNER, 1997, p. 7-8)

A cooperação pode ser negociada ou tácita, dependendo do caso específico, e o fenômeno pode ser explicado por fatores externos (inerentes ao sistema internacional) e internos (relativos ao âmbito doméstico dos Estados), como destaca Milner (MILNER, 1997), sendo que, nesta dissertação, a noção de cooperação deverá servir de base para construir uma explicação de como a formação de um regime internacional de comércio pode servir de elemento facilitador do processo de negociação dos muitos interesses que estão em jogo na esfera internacional.

A construção de mecanismos de cooperação entre os Estados, que resulta da crescente interdependência internacional¹⁵, torna inevitável a construção de instituições e de práticas regulares, na forma de arranjos, que se manifestam por meio de normas, regras e procedimentos que regulam o comportamento dos atores em relação a um tema determinado. A seguir, essa noção será mais bem explicada, uma vez que é nesse sentido que a expressão “regime internacional” será empregada nesta dissertação e não na forma popularmente entendida como uma difusa indicação de instituições ou práticas vigentes no comércio ou em outro campo das relações internacionais.

¹⁵ A noção de interdependência apresentada nesse artigo é a exposta por Paul Viotti e Mark Kauppi: “uma relação ou relações entre duas ou mais unidades em que cada uma é sensível ou vulnerável às decisões ou ações da outra ou das outras. O fluxo de capital ou dinheiro de um ou para um país pode responder [ou ser sensível a] mudanças nas taxas de juros em outros países – interdependência sensitiva. À extensão que uma unidade pode ser adversamente afetada por decisões ou ações de outras, diz-se que é vulnerável à outra unidade ou unidades, como quando o Estado A depende do Estado B como sua principal fonte de petróleo e é então vulnerável ou seria adversamente afetado pelo corte de fornecimento. Para muitos teóricos, essa interdependência vulnerável deve ser minimizada ou mesmo evitada. A interdependência pode ser simétrica (afetando ambos ou todos os lados igualmente), mas na maioria das vezes é assimétrica (em que os efeitos variam de ator para ator). O Estado A pode ser mais dependente de uma fonte de petróleo do Estado B que o Estado B é da segurança dos investimentos do Estado A”. (VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 482)

A relação entre a interdependência e a crescente demanda dos Estados por regimes internacionais é apresentada por Robert Keohane. Segundo ele, a interdependência aumenta a densidade de temas nas Relações Internacionais, fazendo com que seja observada, constantemente, a ampliação das pautas de discussão das principais organizações internacionais, como ocorre no caso da OMC.

Um aumento na densidade de temas levará a uma maior demanda por regimes internacionais e a regimes mais extensivos. Como uma maior densidade de temas normalmente aparece em situações de maior interdependência, há um elo entre a interdependência e os regimes internacionais: do aumento na primeira espera-se que haja o aumento na demanda pelos últimos. (KEOHANE, 1982, p. 341)

Acerca do conceito de regimes, Oran Young destaca que:

São instituições sociais que governam as ações daqueles interessados em atividades especificáveis (ou conjuntos de atividades aceitas). Como todas as instituições sociais, eles são padrões reconhecidos de comportamento ou práticas ao redor das quais expectativas convergem. (YOUNG, 1986, p. 93)

No entanto, a definição considerada como “clássica” para os regimes é aquela oferecida por Krasner:

Regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área dada das relações internacionais. Princípios são crenças de fatos, causas e retidão. Normas são padrões de comportamentos definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou proscricções de ações. Procedimentos de tomada de decisões são práticas prevaletentes para se proceder a uma escolha coletiva e adotar as providências para sua implementação. (KRASNER, 1986, p. 2)

Ao estabelecer uma relação entre o conceito de princípios e o regime internacional, Finlayson e Zacher destacam que:

Os *princípios* de um regime são as crenças prevaletentes que são a base das orientações políticas dos Estados para uma variedade de áreas temáticas. Eles podem, por exemplo, englobar tanto um desejo de minimizar violações na autonomia da formulação política dos Estados quanto a crença de que o livre comércio aumenta o bem estar de todos os países. Os princípios não constituem leis específicas ou linhas políticas em uma área dada. Eles embasam, e podem prover explicações, para a aceitação pelos Estados de prescrições comportamentais em uma área dada das relações internacionais, mas não são parte da moldura regulatória *per se*. (FINLAYSON, 1986, p. 276)

As normas, na visão dos mesmos autores, têm um papel central na definição de um regime, sendo uma espécie de código de conduta embasado no princípio que define o regime:

Fornecem os fundamentos de um regime por constituírem as obrigações gerais e direitos que guiam o comportamento dos Estados, desenhando os procedimentos de tomada de decisão, formulando e implementando as regras. Elas podem ser divididas em normas *substantivas*, que fornecem padrões que esboçam prescrições específicas de comportamento, e normas *procedimentais*, que fornecem as linhas gerais que determinam como os Estados devem projetar e utilizar os mecanismos de tomada de decisão. Esses *mecanismos procedimentais* e de tomada de decisão definem quem participa nos diferentes tipos de decisão e o consentimento de quem é necessário para a formulação das regras e sua implementação. Definimos que as normas e mecanismos procedimentais constituem a *moldura de tomada de decisões* de um regime. (FINLAYSON, 1986, p. 276)

Finlayson e Zacher identificam as regras dos regimes da seguinte forma:

São suas dimensões mais observáveis porque as regras são geralmente codificadas e as atividades de implementação podem ser usualmente observadas. Elas constituem os *programas* dos regimes e sugerimos que são largamente determinadas pelas normas e mecanismos procedimentais dos regimes. (FINLAYSON, 1986, p. 276)

Cabe enfatizar que regimes são diferentes de acordos ou tratados, uma vez que os últimos são *ad hoc*, ou seja, são assinados entre dois ou mais países com respeito a um tema específico, freqüentemente a uma questão específica, e tendo como foco uma circunstância também específica, muitas vezes com uma previsão temporal. O principal propósito dos regimes, por outro lado, é facilitar os acordos. Como eles englobam a existência de princípios e normas, são caracterizados por previsões de comportamento a longo prazo para os Estados. Os acordos celebrados pelos Estados raramente são atos isolados, apesar de tratarem de temas específicos. Se observados, os acordos comerciais celebrados entre dois países fazem parte de uma rede maior de acordos, que cobrem mais temas. Em outras palavras:

Um acordo entre os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade Européia¹⁶ nas

¹⁶ À época a União Européia ainda não existia. Somente pelo Tratado de Maastricht, de 1992, as Comunidades Europeias (entre elas, a Comunidade Econômica Européia) são substituídas pela União Européia. Porém, ainda hoje, a Comunidade Econômica Européia é a pessoa jurídica que tem competência para celebrar tratados internacionais, pois a denominação “União Européia” é utilizada como referência a um vasto número de tratados e costumes adotados no âmbito do continente europeu, não sendo pessoa de direito.

Negociações Comerciais Multilaterais para reduzir uma tarifa particular é afetado pelas regras, normas, princípios e procedimentos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – isto é, pelo regime de comércio. O regime de comércio, por sua vez, é englobado por uma série de outros arranjos – incluindo aqueles sobre as relações monetárias, energia, investimentos estrangeiros, auxílio a países em desenvolvimento, e outros temas – que juntos constituem um padrão complexo e interligado de relações entre países com uma avançada economia de mercado. (KEOHANE, 1982, p. 334)

Uma das principais funções dos regimes, nesse sentido, é facilitar a assinatura de acordos em cada tema específico, diminuindo a incerteza acerca do comportamento dos Estados e impondo custos no caso da não observância dos padrões acordados, ou seja, no caso de atitudes que estejam em desacordo com as regras do regime. Assim, os regimes tornam-se úteis aos Estados, que passam a perceber a possibilidade de auferir benefícios decorrentes da celebração de acordos.

Dentre as várias imagens teóricas de Relações Internacionais que tratam dos fatores sistêmicos que facilitam a cooperação entre os Estados, destacam-se aquelas que ligam a cooperação à existência de regimes internacionais, que podem ser divididas em três grupos principais.

A primeira percebe os regimes como uma característica inerente ao sistema internacional, sendo gerados sempre que há um comportamento repetido pelos atores durante um determinado espaço de tempo. Oran Young, Raymond Hopkins e Donald Puchala são expoentes dessa visão, que identifica os regimes como uma característica inerente do sistema (*pervasive characteristic*) e como resultado de um processo de aprendizagem dos Estados, que percebem, ao cooperarem, que desse comportamento podem advir ganhos.

Oran Young argumenta que um comportamento padronizado inevitavelmente gera expectativas convergentes. Isso leva a um comportamento convencional em que há algumas expectativas de repreensão de desvios progressivos de práticas. O comportamento convencional leva a normas reconhecidas. Se o observador encontra um padrão de atividades inter-relacionadas e as conexões nos padrões são compreendidas, então devem existir normas e procedimentos. (KRASNER, 1986, p. 8-9)

A formação de um regime, de acordo com Young, ocorre naturalmente, podendo as regras, normas e princípios dos regimes serem implícitos. “As instituições sociais e suas convenções comportamentais constituintes representam uma resposta para problemas de coordenação ou situações em que a busca por interesses definidos em termos

individuais caracteristicamente leva a resultados socialmente indesejáveis” (YOUNG, 1986, p. 97).

Uma segunda forma de percepção dos regimes é proposta por Susan Strange, que entende que o conceito de regimes obscurece as relações de poder e, até mesmo, as características básicas das relações econômicas entre os países. Para Kenneth Waltz, outro autor que defende essa linha de pensamento, as ações dos Estados são constrangidas pelas ações dos demais Estados com poder suficiente para tanto. É a distribuição de capacidades no sistema internacional que determina a margem de manobra dos Estados e que comportamento cada ator poderá adotar no sistema internacional. “A liberdade de escolha de cada Estado é limitada pelas ações de todos os outros” (WALTZ, K. apud. VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 73). Ambos os autores dão pouca importância aos regimes, analisando-os como um conceito desviante (*misleading concept*), que mascara a importância das relações de poder entre os Estados e as consequências da anarquia do sistema internacional para o comportamento dos países. Nesse sentido, os regimes não têm autonomia em relação aos Estados, uma vez que são considerados instrumentos de poder utilizados por aqueles que possuem mais recursos para aumentar sua influência sobre os demais.

Nesta dissertação, porém, será utilizada uma terceira imagem teórica sobre os regimes: a imagem que os identifica como componentes estruturais (*modified structural*) do sistema internacional. Robert Keohane, Robert Jervis e Arthur Stein são alguns dos autores mais importantes dessa concepção. Apesar de partirem do realismo estrutural e da caracterização do sistema internacional como um ambiente anárquico em que Estados com diferentes níveis de capacidades interagem, procurando maximizar sua quantidade de poder com o intuito de diminuir seus constrangimentos e aumentar sua margem de manobra em relação aos demais Estados, esses autores destacam que, sob certas circunstâncias restritivas que envolvem falhas nas ações individuais, os regimes podem ter um impacto e, até certo ponto, moldar o comportamento dos atores e influir na própria estrutura do sistema internacional.

Os regimes internacionais, nesse sentido, podem ser vistos como um facilitador das relações de cooperação entre os Estados, pois fazem com que os incentivos que têm para abandonarem a cooperação em um sistema internacional anárquico sejam minimizados, agindo como um dispositivo especial que facilita a ação coletiva dos Estados, o que é explicitado por Mancur Olson com mais profundidade em sua obra “A Lógica da Ação Coletiva”.

A questão das falhas nas ações individuais é descrita por Olson, que demonstra em que condições a organização e a atuação de um grupo, ou, neste caso, a formação e atuação de um regime podem contribuir para que melhores resultados possam ser obtidos pelos atores individuais para justificar sua imposição sobre os demais.

Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja alguma coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais. (OLSON, 1999, p. 14)¹⁷

Assim, em um primeiro momento, os regimes são criados como resultado da cooperação entre os Estados e, em um segundo momento, facilitam a cooperação entre os mesmos:

Auxiliam no cumprimento dos acordos de forma descentralizada, melhoram as informações de cada lado sobre o comportamento do outro e diminuem o custo das transações. Os regimes, assim, reduzem a incerteza dos Estados e mitigam seu medo de que os outros irão desertar, induzindo a cooperação. (MILNER, 1997, p. 25)

Trabalha-se, dessa forma, com a associação das visões do regime como característica inerente (Oran Young) e como um componente estrutural (Stephen Krasner) do sistema internacional.

Para Robert Keohane, a função mais importante desses arranjos é:

Estabelecer expectativas mútuas estáveis sobre os padrões de comportamento dos outros e desenvolver relações de trabalho que irão possibilitar a adaptação das práticas das partes às novas situações. As regras dos regimes internacionais são freqüentemente alteradas, torcidas ou quebradas e não são auto-executáveis. (KEOHANE, 1982, p. 331)

Os Estados devem, portanto, buscar a criação de mecanismos e instituições

¹⁷ As teses de Olson serão exploradas em mais detalhe na discussão sobre o papel e a ação dos grupos de pressão no processo decisório na política externa dos Estados Unidos.

dentro dos regimes que possibilitem o cumprimento das normas por eles previstas, aumentando, ainda mais, a previsibilidade sobre o comportamento dos demais atores das relações internacionais.

Além disso, deve-se ter em mente que mudanças nos procedimentos e regras são mudanças dentro dos regimes. Por outro lado, mudanças nos princípios e normas são mudanças de regimes, podendo haver sua substituição por outro regime ou o abandono de um regime para aquela área das Relações Internacionais. Quando um Estado infringe regras de um determinado regime, os demais Estados tendem a utilizar os princípios e normas previstos para impor sanções para que as características essenciais do regime sejam mantidas, de modo que, os interesses dos Estados, quando da criação do regime, continuem sendo garantidos, como fizeram os países que utilizaram o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC para fazer com que os Estados Unidos atendessem às regras previstas no regime em relação às salvaguardas.

3.2 A FORMAÇÃO DOS REGIMES

A partir da verificação da importância dos regimes internacionais, parece importante expor, ainda que de modo sucinto, as razões que levam os atores a constituírem referidos conjuntos normativos. São três as principais variáveis causais que explicam a formação dos regimes internacionais em um ambiente anárquico. A primeira destaca os interesses egoístas dos Estados como fonte dos regimes, afirmando que os Estados são entes racionais que aderem a um regime quando os benefícios de tal atitude superam os possíveis custos que possam daí advir, ou seja, quando “ficar de fora” pode significar perdas maiores do que as decorrentes da adesão.

“Há momentos em que o cálculo baseado no interesse próprio leva os atores a abandonar a tomada de decisão individual em favor de uma tomada de decisão conjunta” (STEIN, 1986, p. 132). Oran Young, outro autor que identifica nos regimes o resultado de um comportamento racional dos Estados, destaca que emergem de três formas distintas: espontânea, quando são fruto das expectativas convergentes de vários atores individuais; negociada, quando são formalizados através de acordos entre os Estados; e imposta, quando determinados atores são forçados a aderir a um regime por pressões externas. As duas primeiras formas são baseadas em cálculos egoísticos.

A segunda variável causal apontada pela teoria das relações internacionais na formação dos regimes é o poder político. De acordo com essa visão, o Estado mais

poderoso do sistema internacional tem grande importância, pois é o responsável pela criação e sustentação dos regimes. O poder político pode ser usado tanto no sentido de assegurar resultados ótimos para o sistema como um todo, ou para garantir o atendimento dos interesses de atores específicos, que podem incluir o aumento de seus recursos de poder ou a promoção de outros objetivos, como o fortalecimento de sua economia, por exemplo. O Estado hegemônico, nesse sentido, trabalha em prol do regime não por ter interesse no bem estar de todos os atores do sistema internacional, mas porque percebe nele uma forma de disseminar seus próprios valores e promover seus interesses a longo prazo. Como essa variável parece ser a mais adequada para que seja compreendida a formação do Regime Internacional de Comércio após a Segunda Guerra Mundial, a discussão do presente capítulo estará nela centrada.

Duas visões diferenciadas ganham destaque ao tratarem da atuação de um Estado hegemônico na formação dos regimes e em relação a sua influência para a maior ou menor cooperação entre os Estados. A teoria da estabilidade hegemônica argumenta que a vitalidade de um regime internacional depende da atuação do ator hegemônico e que, portanto, o declínio do Estado hegemônico implicará no enfraquecimento dos regimes por ele defendidos.

Já autores como Arthur Stein (STEIN, 1986), por exemplo, comparam o sistema internacional a um oligopólio e, nessas circunstâncias, se o Estado principal entrar em declínio, trazendo prejuízos aos demais atores do sistema, estes irão perceber o fenômeno e passarão a atuar no sentido da manutenção do regime ou do próprio sistema internacional. Em grande medida, esse fenômeno ocorreu com a Grã-Bretanha antes da Primeira Guerra Mundial e também vem ocorrendo com os Estados Unidos: um colapso da economia norte-americana provavelmente traria enormes prejuízos para outras economias importantes do mundo, que passariam a ser as responsáveis pela manutenção do regime comercial vigente.

De acordo com Stein, o declínio do Estado hegemônico pode levar a regimes mais fortes. Para ilustrar a questão, pode-se comparar as características do sistema internacional na visão do autor às características dos grupos intermediários de Mancur Olson. “No grupo intermediário ou no grupo de dimensões oligopolísticas, onde dois ou mais membros devem agir simultaneamente para que um benefício coletivo possa ser obtido, deve haver ao menos coordenação ou organização tácita” (OLSON, 1999, p. 58-59), que no sistema internacional é provida pelos regimes. Além disso, entende-se que, na base dos regimes, está um número pequeno de países.

A terceira variável causal que pode explicar a formação de um regime é a existência de normas e princípios que, além de serem características definidoras de um regime, podem contribuir para a formação de outros regimes. Nesse sentido, podemos identificar a possibilidade da existência de uma hierarquia entre os regimes. Princípios difusos, como a soberania no caso do sistema internacional, por exemplo, são decisivos para os autores que trabalham com essa caracterização. Se o princípio constitutivo da soberania, que é pedra fundamental do sistema internacional, fosse alterado, provavelmente todos os demais regimes internacionais iriam sofrer severas modificações.

Outros fatores de menor importância na formação dos regimes são o uso, os costumes e o conhecimento. O uso e os costumes são variáveis causais destacadas por autores como Hopkins e Puchala, tendo em vista que um comportamento padronizado, na opinião dos autores, tende a criar expectativas convergentes entre os atores das Relações Internacionais.

Por fim, o conhecimento é também fator relevante na formação dos regimes internacionais, mesmo que não tenha importância fundamental (KRASNER, 1986, p. 20). Conhecimentos novos podem provocar alterações nos princípios e nas normas dos regimes, proporcionando o que Hopkins e Puchala chamam de mudança evolucionária.

3.3 “LAGS AND FEEDBACKS”

Após serem criados, os regimes tendem a adquirir autonomia sobre o comportamento dos Estados, como é o caso do regime internacional de comércio. Conforme Krasner, a autonomia dos regimes é derivada de intervalos (*lags*) e de retornos (*feedback*) que proporcionam aos Estados:

Intervalos se referem à situação em que a relação entre as variáveis causais básicas e os regimes se torna atenuada. Os regimes passam a ter um impacto independente nos resultados e comportamentos relacionados. A formulação mais comum se refere a uma situação em que o poder e os interesses mudam, mas os regimes não. O retorno se refere a processos pelos quais regimes estabelecidos alteram o poder e os interesses [dos Estados que os constituíram com um objetivo previamente estabelecido]. (KRASNER, 1986, p. 359)

Os intervalos são sinais de que os regimes ganham independência das razões pelas quais foram criados. Com o desenvolvimento dos regimes, as variáveis causais responsáveis por sua criação modificam-se, mas o regime não perde suas

características principais; apesar de haver alterações nas regras e procedimentos de tomada de decisão, os princípios permanecem inalterados. Essas mudanças podem partir dos costumes e usos, que vão sendo constituídos na medida em que os Estados, que integram determinado regime, interagem e adotam as práticas associadas ao regime e, assim, afastam a incerteza acerca das conseqüências dos regimes e de falhas cognitivas sobre mudanças na estrutura de poder entre os Estados e nos regimes, como destaca Stephen Krasner (KRASNER, 1986, p. 360).

Para exemplificar a importância dos intervalos, pode-se relacioná-los com o Regime Internacional de Comércio. Como considera-se que a variável causal mais importante para a formação do regime vigente foi a atuação dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, observa-se uma clara identificação de um intervalo quando, diante de um comportamento contrário ao regime da potência hegemônica que o estabeleceu, os demais países que o compõem trabalham no sentido de manter sua eficácia.

Os retornos ocorrem quando os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão dos regimes estabelecidos influenciam o comportamento dos Estados, de forma a alterar suas preferências e a própria configuração de poder que propiciou sua criação.

O regime de comércio vigente, por exemplo, tem sido um dos fatores que vem possibilitando uma maior aproximação entre o poder econômico relativo dos Estados Unidos e de outros países relevantes do sistema internacional. Considera-se que há quatro mecanismos de retorno:

Primeiro, os regimes podem alterar os cálculos dos atores de como maximizar seus interesses. Segundo, os regimes podem alterar os próprios interesses. Terceiro, podem tornar-se uma fonte de poder para a qual os atores podem apelar. Quarto, os regimes podem alterar as capacidades de poder de diferentes atores, inclusive dos Estados. (KRASNER, 1986, p. 361)

No exemplo da utilização do Regime Internacional de Comércio pelos países que demandaram os Estados Unidos na OMC, observa-se o aparecimento do terceiro mecanismo, ou seja, o regime se tornou uma fonte de poder para a qual os Estados recorreram para que seus interesses fossem atendidos.

Ao se integrarem em um regime, os Estados tendem a alterar seu comportamento, pois não precisam mais confiar somente em suas próprias capacidades para obter os resultados que esperam no sistema internacional. Em um primeiro momento, a criação e a manutenção de um regime podem trazer custos aos atores, mas, se os ganhos

superarem os referidos custos, o regime tenderá a ser mantido e, em um segundo momento, pode provocar a alteração dos cálculos estabelecidos pelos atores.

Um segundo mecanismo de retorno se refere à conexão entre os regimes e os Estados. Lipson se refere a essa relação do seguinte modo:

É mutuamente condicionante. Um regime vigente forma um contexto significativo para a moldura das políticas nacionais. Arranjos e instituições multilaterais podem constranger o processo político, fornecer novas oportunidades e fontes de suporte para alguns políticos, e em última instância influenciar a escolha das políticas nacionais. (LIPSON, 1986, p. 262)

Além disso, como facilitam o fluxo de informações entre os atores do sistema internacional, os regimes tornam mais custoso um comportamento não cooperativo de um Estado, pois os demais poderão prever a deserção com antecedência e, assim, precaver-se contra um comportamento prejudicial ao andamento do sistema. Assim, como a informação circula mais livremente entre os atores, o regime tende a se manter.

Os regimes podem também alterar os interesses que levaram à sua criação. Com efeito, a conjuntura e o próprio sistema internacional são realidades essencialmente dinâmicas, que podem se alterar de maneira significativa diante de acontecimentos e do surgimento de novos elementos. Krasner relaciona esse fato às condições de operação de um regime internacional:

As percepções dos atores sobre seus interesses estão se alterando constantemente, em parte como resultado da informação disseminada pelas estruturas existentes no regime. Isto leva a um novo comportamento pelos Estados, que podem alterar os regimes internacionais. Novos regimes reúnem e disseminam informações diferentes e normalmente mais complexas, enfatizando as relações de causa e efeito que não haviam sido previamente compreendidas. Isto leva a novas percepções de interesses, que promovem uma mudança no comportamento, que pode envolver mudanças dentro ou entre regimes. (KRASNER, 1986, p. 363)

Outro mecanismo de retorno dos regimes ocorre quando um ator mais fraco utiliza as estruturas do regime para fazer prevalecer seus interesses sobre os demais. Essa situação costuma ocorrer quando o regime está bem consolidado, pois logo após ter sido criado, o regime costuma coincidir com os interesses dos Estados mais poderosos, que têm prevalência na negociação dos tratados constituintes. O painel e a consequente decisão da Organização Mundial de Comércio sobre as salvaguardas norte-americanas ao aço, objeto de análise deste estudo, é um exemplo da utilização do regime internacional de comércio por países de menor poder relativo para fazer prevalecer seus interesses frente aos Estados

Unidos, a maior potência do sistema. Os regimes, dessa forma, podem alterar a distribuição de capacidades entre os diferentes atores do sistema internacional.

Por fim, como já referido anteriormente, os Estados podem sofrer alterações nas suas capacidades devido à sua inserção em um regime. Na medida em que os regimes impõem determinados tipos de comportamentos aos Estados, esses constrangimentos podem fazer com que um Estado acabe perdendo poder em relação aos demais atores do sistema internacional.

3.4 O REGIME INTERNACIONAL DO COMÉRCIO

A partir da dolorosa experiência da grande depressão da década de 1930, os Estados perceberam que suas decisões de política interna e eventuais crises que pudessem sofrer acarretariam prejuízos a outros países do sistema internacional, sendo que a busca de soluções conjuntas para conter possíveis desequilíbrios econômicos e financeiros deveria dar-se conjuntamente, devido a cada vez maior interdependência entre os atores do sistema internacional. A crise da década de 1929 mostrou que nem mesmo uma economia pujante e auto-suficiente, como a norte-americana, estava isenta de sofrer os efeitos do mal funcionamento dos mecanismos que orientam o funcionamento dos fluxos monetários, comerciais e financeiros internacionais.

Assim, a reconstrução econômica depois da Segunda Guerra Mundial foi marcada pela ação dos Estados, que passaram a buscar meios de, cooperativamente, encaminhar soluções para seus problemas que, de muitas maneiras, influenciavam a estabilidade e o crescimento da economia internacional como um todo.

Com o objetivo de evitar que novos problemas cambiais e descontroles de fluxos financeiros pudessem causar outras crises de dimensões grandiosas e buscando uma maior democratização das relações de comércio do sistema internacional, os Estados abdicaram de parte de sua soberania econômica (ROSECRANCE, 1986, p. 142), transferindo a capacidade regulatória de alguns temas econômicos para as novas instituições que passaram a regulamentar o sistema internacional. Dessa maneira, foram desenvolvidos regimes internacionais com o intuito de padronizar a atuação dos atores do sistema internacional, de forma a diminuir as incertezas existentes nas suas relações, principalmente econômico-comerciais.

Sob a liderança dos Estados Unidos, país que emergiu como grande

potência¹⁸ do sistema internacional a partir de 1945, foi proposta, ao lado de outras iniciativas importantes no campo da economia internacional, a criação de uma instituição internacional, que teria a prerrogativa de regulamentar as relações comerciais entre os países, sendo denominada de Organização Internacional de Comércio – OIC.

Após as discussões iniciais, o Congresso Norte-Americano não aprovou a Carta de Havana, que delimitava os objetivos e funções da OIC, o que comprometeu o projeto, pois a criação de uma instituição sem a participação da maior potência econômica e comercial do sistema internacional não faria sentido. Porém, na expectativa de que a Organização Internacional do Comércio (OIC) fosse efetivada, em 1947, na cidade de Genebra, 23 países assinaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Na verdade, esse acordo estava contido na parte introdutória da carta da OIC, que seria objeto de uma conferência econômica mundial a ser realizada no ano seguinte, em Havana.

Cabe aqui enfatizar a importante participação dos Estados Unidos na formação do Acordo, pois a liberalização comercial era parte do conjunto de interesses estratégicos dos norte-americanos, que agora se dispunham a liderar as principais iniciativas de construção de uma ordem internacional. O livre comércio passava a integrar os princípios centrais dessa ordem em construção, não apenas porque poderia facilitar a comercialização de seus produtos nos mercados consumidores europeus e garantiria o acesso a fontes de matérias primas fundamentais para sua indústria, mas também porque, em larga medida, os estrategistas estadunidenses passavam a entender que a sua segurança interna estava visceralmente ligada à ordem internacional. Além disso, vale notar que as demais grandes potências (obviamente com exceção da URSS) também tinham essa percepção acerca de um mundo baseado na ordem liberal, tendo os Estados Unidos um papel central na formação do regime.¹⁹

A não aprovação da Carta da OIC pelo Congresso norte-americano se deveu a muitos motivos, como às significativas diferenças nas condições de comércio existentes entre os setores da economia norte-americana. Como a Carta da OIC era um tratado de cunho geral, não havia como permitir tratamentos diferenciados em relação a países e produtos. Mesmo outros países também não se sentiam satisfeitos com a idéia de um

¹⁸ Tal posição foi facilitada pelo esfacelamento dos países da Europa e do Japão, Estados que tinham condições, antes do início da Segunda Guerra Mundial, de contrapor o poderio norte-americano. (GRIECO, 1994, p. 39)

¹⁹ É interessante destacar a Carta do Atlântico, assinada por Roosevelt e Churchill, em agosto de 1941 e que, um mês depois, já havia recebido a adesão de outras 15 nações que lutavam contra as potências do Eixo.

conjunto de regras gerais para o comércio e, tal como os negociadores dos EUA, levantavam a hipótese de inserir tantas ressalvas ao texto que, ao final, acabariam por desfigurá-lo quase por completo.

O Congresso Norte-Americano e, por conseqüência, também o Executivo, simplesmente decidiram abandonar o projeto da OIC, o que, na prática, significou optar pela simples manutenção do GATT, que permitia negociações em separado para cada produto e que atendia aos interesses dos EUA na formação do regime.²⁰

Pelo seu poder relativo incomparável à época das negociações, tanto econômica quanto militarmente, os Estados Unidos puderam estabelecer, sem muitas dificuldades, os parâmetros do sistema internacional e, conseqüentemente, do regime internacional de comércio que seria formado a partir da Segunda Guerra Mundial.²¹

Utilizando-se o conceito de bens coletivos de Olson (OLSON, 1999), é possível afirmar que os Estados Unidos tinham interesse em prover, aos demais Estados do sistema internacional, uma estrutura de negociação que garantisse ordem ao sistema, o que permitiria o reforço de sua capacidade de estabelecer padrões e normas, diminuindo os custos de sua atuação internacional.

Nesse sentido, aparentemente, a constituição do regime do GATT está em consonância com o pensamento de Oran Young, que afirma que “não deve ser surpresa, portanto, que regimes internacionais exibindo uma aparência superficial de ordens negociadas são algumas vezes mais bem entendidos como ordens impostas de fato” (YOUNG, 1986, p. 104). Nesse mesmo sentido, Keohane afirma que:

As relações de poder e dependência na política mundial irão ser determinantes importantes das características dos regimes internacionais. As escolhas dos atores serão constrangidas de uma forma que as preferências dos atores mais poderosos terão maior peso²². (KEOHANE, 1982, p. 330)

Entre outros itens, a Carta do Atlântico estabelece a liberdade no comércio e a cooperação econômica como elementos centrais daquela aliança.

²⁰ A fracassada iniciativa de estabelecer a OIC, mesmo depois de aprovada a Carta de Havana de 1948, foi analisada por W. Diebold em ensaio publicado em 1952 pela Universidade de Princeton. Trata-se de um dos poucos trabalhos que analisam esse importante acontecimento para os estudiosos de relações internacionais, uma vez que nos manuais de economia o fato é, em geral, tratado como um acontecimento sem relevância, embora o GATT, criado como entidade transitória, tenha permanecido como principal instituição do comércio internacional por quatro décadas (DIEBOLD, W. *The End of ITO*. Essays in International Finance nº 16. Princeton University, 1952.)

²¹ Paul Kennedy, em seu *The Rise and Fall of the Great Powers*, mostra que, em 1950, o PNB dos Estados Unidos era maior do que o das demais seis grandes potências somadas, incluindo-se a União Soviética (Fontana Press, London, 1989, p. 475).

²² Em seu artigo “*The Demand for International Regimes*” (KEOHANE, 1982), o autor procura explicar porque atores que têm ganhos relativos inferiores aos dos Estados mais poderosos aderem aos regimes,

Apesar disso, temos que “enquanto um regime inteiramente aberto para os bens e finanças pode inicialmente servir aos interesses do Estado hegemônico, a longo prazo tende a diminuir a posição do hegemônico” (KRASNER, 1986, p. 366), como já foi visto quando da exposição do conceito de retorno. É possível, portanto, compreender esse processo de perda de poder relativo dos Estados Unidos nas relações econômico-comerciais entre os Estados desde a Segunda Grande Guerra. Mesmo diante desse fato, o regime internacional de comércio vem obtendo bons resultados e possibilitando um crescimento elevado das taxas de comércio internacional.

De acordo com Seitenfus, “durante o período de 1950-1990, a produção mundial foi multiplicada por quatro, e o comércio mundial, por dezesseis” (SEITENFUS, 2000, p. 165). Portanto, o crescimento do comércio internacional foi quatro vezes maior que o crescimento da produção de bens, mesmo diante da diminuição do poder de influência dos Estados Unidos em relação ao comércio internacional.

3.4.1 O General Agreement on Tariffs and Trade – GATT

O GATT é parte do tripé institucional que passou a regular a economia e o comércio internacionais após o fim da Segunda Guerra Mundial, ao lado do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD). É um acordo executivo, semelhante a uma declaração de princípios, e foi, por quatro décadas, desde o seu estabelecimento em 1947, a principal instituição do regime internacional de comércio.

O acordo não previa a formação de uma organização internacional para regular o comércio, mas estabelecia princípios, normas e padrões de conduta aos Estados, que incluíam uma nova metodologia para as negociações comerciais entre os principais atores do sistema internacional, que deveriam atuar de forma multilateral em busca de uma maior liberalização comercial.

O GATT possuía três funções distintas: a primeira era o estabelecimento de regras sobre as relações comerciais entre os Estados; ou seja, uma função de cunho jurídico, pois englobava a elaboração, prática e o controle de regras de direito material. Nesse sentido, o GATT colocava à disposição dos Estados-partes a assinatura de acordos

mesmo sob o risco de sofrerem maiores constrangimentos. Conclui que a demanda dos Estados por informações para que otimizem sua tomada de decisões e que a cada vez maior complexidade das Relações Internacionais são alguns dos fatores que contribuem para a criação de regimes internacionais.

que regulamentavam o livre comércio, como por exemplo, o Código sobre Subvenções e Direitos Compensatórios, o Código de Valoração Aduaneira, o Acordo sobre Compras do Setor Público, o Acordo sobre o Comércio de Aviões Civis, o Código Anti-dumping e o Acordo Multifibras²³.

A segunda função do GATT era servir de “fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios à diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados-Partes. Esta face é de natureza essencialmente política”. (SEITENFUS, 2000, p. 160). Ainda sobre esta função, três princípios fundamentais compunham a parte mais importante do novo acordo que passou a regular o comércio internacional: 1) o único instrumento de proteção permitido para as atividades de trocas de produtos era a utilização de tarifas aduaneiras, sendo o objetivo principal do GATT a sua redução; 2) o princípio da Nação Mais Favorecida – NMF, que estabelecia que a concessão feita a um dos Estados membros se estendia automaticamente aos demais Estados membros; 3) o princípio do tratamento nacional, determinando que as mercadorias, uma vez interiorizadas com o pagamento de uma tarifa negociada, não poderiam sofrer discriminação em face da mercadoria nacional, isto é, não poderia haver, por exemplo, a cobrança de um imposto especial para a venda de produtos importados se eles já estiverem postos no mercado nacional.

Segundo Grieco, essa era uma das principais funções do GATT:

[A importância da instituição] derivou, talvez, do fato de ser instrumento flexível, levando em conta correntes de poder econômico e político, com resultados positivos na orientação, moderação e poder de disciplina das relações multilaterais do comércio. Com sede em Genebra, o GATT promove reunião anual das partes contratantes (novembro) para arbitrar soluções de controvérsias, formular recomendações sobre suspensão de obrigações e /ou concessões no contexto do Acordo Geral. O Conselho de Representantes trata da supervisão dos trabalhos, da preparação de assembleias, sessões etc., ou seja, é o órgão deliberativo do GATT. Uma série de Comitês encarrega-se de assuntos específicos como concessões tarifárias, salvaguardas, restrições quantitativas e outras. Dentre esses comitês, merece destaque o “Grupo Consultivo dos 18”, que acompanha em caráter permanente os desenvolvimentos do cenário comercial mundial, atentando aos desequilíbrios e crises. Com 400 funcionários, a Secretaria do GATT é chefiada por um Diretor-Geral com funções administrativas, mas podendo também participar de matérias substantivas da organização. (GRIECO, 1994, p. 40)

A terceira função importante do GATT era a prestação de serviço

²³ De acordo com o Tratado do GATT, os Estados contratantes não eram obrigados a assinar todos os acordos que fossem negociados sob sua égide. Podiam, portanto, escolher livremente de quais

jurisdicional, desempenhada por meio da solução de controvérsias entre os países membros que entrassem em litígio devido a uma acusação de descumprimento das normas do regime comercial. Essa função, porém, teve muito pouca eficácia, uma vez que o sistema empregado pelo GATT era impreciso e não estabelecia claramente mecanismos de aplicação de sanções, trazendo insegurança jurídica aos Estados signatários.

Uma das determinações do GATT que trazia ineficácia para a concretização da função jurisdicional era a exigência de consenso positivo para a instalação de um painel entre as partes conflitantes e para a aprovação do relatório final do referido litígio; ou seja, tanto o início da disputa quanto o relatório final deveriam ser aprovados por todos os Estados membros do Acordo, inclusive pelo país demandado, o que causava grandes dificuldades à sua atuação, pois havia sempre a possibilidade da parte vencida bloquear a adoção da decisão do painel ou mesmo a sua instauração. Como afirma Thorstensen:

Casos de conflitos eram levados a painéis criados pelo próprio GATT, que podiam autorizar medidas de retaliação. Mas, um dos principais problemas do antigo GATT era que as partes que perdiam o painel podiam bloquear a sua adoção, uma vez que a prática era adotar decisões por consenso. (THORSTENSEN, 2001, p. 31)

Prazeres, citando John Jackson, destaca as principais falhas do sistema de solução de controvérsias do Acordo Geral:

(a) linguagem vaga, com pouca definição de objetivos e procedimento; (b) indefinição do poder das partes contratantes em supervisionar o processo – o que deu margem à prática do consenso pelo Conselho; (c) “*blocking defect*” primeiramente na adoção do painel, em que o acusado poderia criar-lhe obstáculos, já que o consenso era exigido; (d) segundo e mais sério “*blocking defect*”, em que a parte perdedora do painel poderia evitar a adoção do relatório que a condenou, já que fazia parte do Conselho no qual se exigia a unanimidade dos votos; (e) existência de vários procedimentos, de acordo com a matéria em discussão, o que levava à fragmentação do processo e discussão quanto ao procedimento a ser utilizado; (f) pressão de governos sobre painelistas. (PRAZERES, 2000, p. 46)

Outro fator que trazia grande insegurança jurídica ao regime do GATT era a chamada Cláusula do Avô, que só foi eliminada com a criação da Organização Mundial de Comércio. Referida cláusula permitia que os países membros optassem por não interiorizar uma regra negociada no âmbito do acordo se esta contrariasse uma norma nacional.

O GATT é um acordo composto de quatro partes. A primeira parte, ou parte

acordos iriam participar, comportamento que ficou conhecido como “GATT a la Carte”.

I, contém alguns princípios fundamentais, como a busca pela liberalização do comércio internacional por meio, principalmente, da eliminação das tarifas impostas à movimentação de produtos por grande parte dos países componentes do sistema internacional e a condução do comércio sem discriminação. A Parte II contém as normas sobre política comercial, sendo as principais a previsão do tratamento nacional (artigo 4º), a previsão da imposição de medidas antidumping (artigo 6º), de medidas de restrições quantitativas (artigo 11), de subsídios (artigo 16) e de *salvaguardas* (artigo 19). A parte III do GATT trata dos assuntos administrativos e da aplicação do Acordo, sendo um de seus pontos principais a previsão de regras para a realização de rodadas de discussões comerciais, oportunizando aos países membros condições para que discutam, em conjunto, as possíveis reduções tarifárias que estejam dispostos a estabelecer. Por fim, a quarta parte do Acordo foi adicionada em 1965, por pressão dos países em desenvolvimento, prevendo a oficialização da Cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), prevista na parte I, mas que não vinha sendo cumprida pelos países mais desenvolvidos do sistema internacional. Essa parte é chamada de Comércio e Desenvolvimento e sua construção é fruto da maior atenção dada aos interesses dos países do terceiro mundo a partir de meados da década de 60.

Em relação à sua estrutura administrativa, o GATT, a partir de 1965, passou a contar com um Diretor Geral, que respondia pelo controle da instituição, comandando toda a estrutura. Havia também a previsão de um órgão restrito, o Conselho de Representantes, que preparava as reuniões plenas do GATT, realizadas anualmente, e as rodadas de negociação. O último órgão na estrutura do GATT era o grupo técnico, que se reunia regularmente com membros da UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, com o intuito de auxiliar os países em desenvolvimento por meio do aumento de suas exportações.

3.4.1.1 As rodadas de negociação do GATT

A primeira rodada do GATT foi realizada em Genebra, já em 1947, sendo esta a rodada que fundou a instituição. O foco dos debates foi a redução de tarifas e as vinte e três partes contratantes negociaram reduções tarifárias que abrangeram metade de todas as mercadorias que circulavam pelo globo, totalizando o valor de US\$ 10 bilhões.

As duas rodadas seguintes continuaram tratando apenas de reduções tarifárias. A segunda foi realizada em Annecy, França, no ano de 1949, tendo apenas treze

participantes, que negociaram cinco mil concessões tarifárias. A terceira, realizada em Torquay, Inglaterra, iniciou-se em 1950 e foi finalizada somente no ano seguinte, sendo que nela trinta e oito países negociaram 8.700 concessões tarifárias, 25% dos níveis tarifários existentes na época. Foi durante essa rodada que o governo dos EUA, por meio de um comunicado mimeografado do Departamento de Estado, anunciou o abandono do projeto da Organização Internacional do Comércio (OIC). O comunicado apenas informava que o Executivo norte-americano não mais iria submeter a Carta de Havana ao Congresso.

As próximas três rodadas foram a de Genebra, em 1956, a Rodada *Dillon* de 1960 a 1962 e a Rodada *Kennedy*, de 1964 a 1967. Já na quarta rodada, em 1956, os países do terceiro mundo²⁴ pressionaram mais enfaticamente os países desenvolvidos para que reduzissem as barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas sobre produtos primários por eles exportados. Porém, em grande parte, devido à dicotomia criada entre os países exportadores de manufaturados e os exportadores de matérias primas, as reduções tarifárias chegaram a cobrir apenas US\$ 2,5 bilhões.

A quinta rodada reuniu vinte e oito partes contratantes. Essa foi a primeira rodada em que os Estados Unidos demonstraram sua preocupação diante do protecionismo agrícola europeu, tema que até hoje preenche a agenda das negociações comerciais internacionais. A rodada levou o nome do Secretário de Estado norte-americano, C. Douglas Dillon, representante dos Estados Unidos nas negociações da rodada. Apesar de seus esforços, porém, foram introduzidas somente 4.400 reduções tarifárias, que abrangiam cerca de US\$ 5 bilhões em produtos, ficando, ainda, excluídos os produtos agrícolas da negociação.

A partir da Rodada Kennedy, realizada de 1964 a 1967, os países deixaram de estabelecer negociações por produtos, que eram muito trabalhosas, e passaram a negociar reduções lineares das tarifas industriais, procedimento considerado mais adequado para uma maior liberalização comercial. Os países participantes estabeleceram uma redução linear de 35% sobre todas as tarifas de produtos industriais no período de cinco anos, iniciativa que cobriu cerca de 60 mil produtos. Porém, como relata Lipson, a entrada de novos membros, como o Japão, e a constituição da Comunidade Européia, passaram a diminuir a coesão anteriormente existente entre os membros do GATT:

²⁴ A expressão “terceiro mundo” ainda era utilizada à época para denominar os Estados conhecidos hoje como “países em desenvolvimento” – PED.

A adesão do Japão ao GATT, para dar um importante exemplo, encontrou resistência na Europa. Os problemas somente aumentaram quando o Japão reconstruiu sua capacidade exportadora enquanto continuava a se recusar a abrir seu mercado crescente. Houve problemas comerciais na Europa também. A formação da Comunidade Econômica Européia, apesar de permitida sob o GATT, introduziu outro novo ator e dificuldades formidáveis, como tributos variáveis na agricultura e sua capacidade de desvio comercial. A adesão de novos membros dentre os países menos desenvolvidos também vinha aumentando. Apesar de seu poder muito limitado, sua adesão significou que o GATT não podia mais servir como um fórum fechado para as maiores potências comerciais. Em resumo, o número de atores era crescente, e sua coesão estava diminuindo. (LIPSON, 1986, p. 251)

Desde o início dos anos 60, os países em desenvolvimento, já muito numerosos devido ao processo de descolonização da África, passaram a ter maior peso no âmbito do GATT, pressionando com mais ênfase os países desenvolvidos com o objetivo de, conjuntamente, verem seus interesses atingidos. Nesse sentido, ganharam importância os esforços visando alterar o foco das discussões internacionais da segurança para o comércio internacional, com o intuito de alcançar uma maior inserção internacional de seus produtos, o que potencializaria suas possibilidades de desenvolvimento.

Em 1964, a ONU convocou a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Os debates na Conferência foram amplamente dominados pela insatisfação dos países em desenvolvimento, que argumentavam que novas formas de promoção do desenvolvimento deveriam ser exploradas e que os padrões vigentes no comércio não estavam atendendo às suas necessidades. Como resposta a essas demandas, em 1970, foi criado o Sistema Geral de Preferências (SGP) do GATT, que garantia tratamento preferencial aos produtos manufaturados procedentes dos países em desenvolvimento que fossem membros do Acordo, sem a necessidade de concessões, abrindo uma exceção ao princípio de reciprocidade do Acordo Geral. A UNCTAD tornou-se uma “*quasi-organização*”, com uma Secretaria permanente e com a realização de conferências regulares.²⁵

A rodada seguinte de negociações do GATT teve a participação de 99 países e foi chamada de Rodada Tóquio, estendendo-se de 1973 a 1979. As negociações envolviam o volume de comércio de US\$ 300 bilhões, o mais significativo até então,

²⁵ Há uma bibliografia relativamente extensa sobre a UNCTAD e sobre as condições de comércio, especialmente em relação aos países em desenvolvimento no início da década de 1960. É interessante a consulta aos trabalhos de Raúl Prebisch e da CEPAL, além do Relatório Haberler, produzido pelo próprio GATT em fins da década de 1950.

havendo uma redução tarifária média nos produtos manufaturados de 7% para 4,7%. Essa rodada incluiu, pela primeira vez, a negociação de barreiras não tarifárias, que até então não se cogitava incluir na pauta. Outros importantes ganhos da rodada, principalmente para os países em desenvolvimento, foram a maior liberalização para alguns produtos primários, como o café e o cacau, a revisão do Código Anti-Dumping do GATT, a elaboração de novos códigos para subsídios, barreiras técnicas ao comércio e outros temas e o reconhecimento ao tratamento diferenciado aos seus produtos.

Foi a partir da Rodada Tóquio que começaram a ficar mais claras as dificuldades do sistema estabelecido pelo GATT para que fosse mantido o processo de liberalização comercial negociado entre os países, principalmente em relação ao mercado agrícola, fonte de grandes divergências entre os principais atores do comércio internacional. Porém, deve-se também levar em conta, obviamente, que as dificuldades no estabelecimento das negociações se multiplicaram em razão da conjuntura da economia mundial da época, que se agitava sob as turbulências trazidas pela crise dos sucessivos choques no mercado do petróleo.

A rodada seguinte de negociações, realizada de 1986 a 1994, trouxe muitas novidades. Foi a primeira a ser lançada em um país em desenvolvimento, o Uruguai, mostrando a maior importância dada aos PED e a seus interesses; mas, muito mais importante, a pauta de negociações foi radicalmente diferente das anteriores. Os temas relacionados a tarifas passaram a ocupar uma parte menor da agenda e novos temas foram introduzidos. Pode-se dizer que, nas negociações, as questões de fronteira (tarifas, acesso a mercados, etc.) cederam a primazia para questões estruturais envolvendo investimentos, serviços, propriedade intelectual e coordenação de políticas entre as nações. Além disso, outro elemento novo é que o comércio agrícola foi incluído como item importante da pauta.

As discussões da rodada inicialmente ficaram polarizadas entre Estados Unidos e Comunidade Econômica Européia (CEE), que se dividiam principalmente em relação ao protecionismo agrícola, fazendo com que os ganhos dos PED ficassem limitados, tanto em relação às suas matérias primas como aos seus produtos manufaturados, já mais competitivos. O relato de Grieco a respeito da Rodada Uruguai é bastante esclarecedor:

A expansão do comércio internacional, entre 1950-1990, passou de US\$ 60 bilhões para quase US\$ 4 trilhões dos quais a quarta parte escapa à regulamentação do

GATT e dos acordos comerciais bilaterais e multilaterais. Durante as sete Rodadas anteriores, as tarifas foram reduzidas em 75%, embora os benefícios favorecessem em proporção maior aos países industrializados. Durante as quatro décadas, acima mencionadas, novos setores econômicos surgiram e ganharam importância nos processos de produção e no intercâmbio internacional. A Rodada do Uruguai propôs, de saída, incluir no quadro do GATT os “novos temas” de investimentos, serviços financeiros e proteção intelectual: uma vez que, até aquela época, a organização tratava basicamente do comércio tradicional de mercadorias. As reações à ampliação do mandato inicial, redigido no Acordo Geral, partiram compreensivelmente dos PED em condições limitadas de competição e com seus programas de pesquisa e desenvolvimento defasados pela carência de recursos. A questão do protecionismo agrícola da CE faria, igualmente, com que várias “reuniões finais” da Rodada fossem adiadas para anos seguintes, levando as conversações sete anos para serem concluídas. (GRIECO, 1994, p. 42)

No balanço geral, pode-se dizer que as maiores conquistas da Rodada Uruguai foram obtidas pelos países mais poderosos do sistema internacional, como a inclusão no GATT do setor de serviços e a liberalização do mercado de alguns produtos industrializados, ficando acertada a redução dos subsídios à agricultura, em um prazo de seis anos. Regras mais claras foram estabelecidas para a condução de investigações anti-dumping, que eram muitas vezes utilizadas como forma de proteção e para a utilização de salvaguardas, como se pode observar claramente nas práticas comerciais dos EUA.

A ata final da Rodada Uruguai foi assinada em Marraqueche (Marrocos) por 110 países membros do GATT, em 1994, trazendo bons resultados para a liberalização comercial, principalmente em relação a produtos de interesse dos países desenvolvidos. Num balanço sumário, os principais resultados da Rodada foram os seguintes:

- corte médio nas tarifas de 37% e aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas;
- aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com a negociação do Acordo sobre Salvaguardas e o aperfeiçoamento dos Códigos sobre subsídios e Medidas Antidumping;
- Integração dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio e redução das barreiras não tarifárias;
- Incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio, com a eliminação do Acordo Multifibras em dez anos a partir de 1995;
- Estabelecimento do GATS – Acordo Geral sobre Tarifas e Serviços;
- Acordo sobre direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs);
- Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs);

- Estabelecimento de um novo sistema de solução de controvérsias;
- Definição de um Mecanismo de Revisão de Política Comercial dos países membros;

- Criação da OMC, que iniciou suas atividades em 01/01/95.

Após a Rodada Uruguai, passou-se a utilizar o termo GATT 1994 para designar o conjunto de medidas negociadas em seu âmbito desde 1947, incluindo, portanto, o seguinte:

Concessões tarifárias, protocolos de acesso de novos membros, decisões de derrogação de obrigações (*waivers*) concedidas, e outras decisões: uma série de seis entendimentos negociados dentro da área do comércio de bens; e, o Protocolo de Marraqueche que estabelece os prazos de implementação das concessões tarifárias negociadas na Rodada Uruguai. (THORSTENSEN, 2001, p. 41)

QUADRO 1 – AS RODADAS DE NEGOCIAÇÃO DO GATT

Ano	Rodada	N.º de países	Comércio Afetado (US\$)	Temas Principais
1947	Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Annecy	13	-	Redução de tarifas
1950-51	Torquay	38	-	Redução de tarifas
1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960-62	Dillon	28	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964-67	Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e medidas antidumping
1973-79	Tóquio	99	300 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não tarifárias
1986-94	Uruguai	123	3,7 trilhões	Criação da OMC, redução de tarifas e liberalização de novos setores econômicos, reforços nas medidas antidumping, subsídios, salvaguardas, entre outros temas relevantes.

As dificuldades para que a rodada fosse concretizada mostraram que algumas características do regime internacional de comércio precisavam ser modificadas, pois já não estavam atendendo satisfatoriamente aos interesses dos Estados, que vinham tendo cada vez mais dificuldades para chegar a acordos nas rodadas de negociação. Além das incertezas em relação às negociações comerciais, o sistema de solução de controvérsias do GATT possuía, como já citado, diversas fontes de insegurança jurídica:

O sistema de solução de controvérsias do GATT não previa prazos fixos, era facilmente obstruído e o funcionamento dos painéis era demorado, com a elaboração de relatórios que muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do

GATT ou eram obstruídos pelo Estado vencido, uma vez que as decisões só poderiam ser implementadas por consenso. (BARRAL, 2000, p. 27)

Assim, os países membros do GATT perceberam a necessidade de criação de uma nova instituição, a Organização Mundial de Comércio (OMC), que passaria a ser responsável pelo estabelecimento e fiscalização do cumprimento das normas que regulam o comércio internacional com um âmbito de atuação mais abrangente que o antigo GATT. A OMC passou a ser o componente mais importante do regime internacional de comércio. Nesse sentido, todos os acordos negociados durante a Rodada Uruguai são partes integrantes do Acordo Constitutivo da OMC.

3.4.2 A Organização Mundial de Comércio – OMC

A Organização Mundial de Comércio foi concebida como uma organização especializada das Nações Unidas (SEITENFUS, 2000) com o intuito de ampliar as funções do GATT, modernizando sua estrutura e o adequando às novas demandas dos Estados membros. Na verdade, a OMC é, embora adaptada às condições dos fins do século XX, a mesma Organização Internacional do Comércio (OIC), concebida logo depois da Segunda Guerra Mundial, e que jamais entrara em vigor.

Trata-se da principal instituição do regime internacional de comércio atualmente em vigência, mantendo e ampliando os princípios do GATT, por meio da busca de um comércio mais integrado, mais viável, mais duradouro e mais estável²⁶, fornecendo a base legal e institucional que regulamenta o tema com o intuito de ampliar cada vez mais a liberalização comercial. A OMC tem suas funções principais descritas no Artigo 3º de seu Acordo Constitutivo, que estabelece:

1. A OMC deve facilitar a implementação, administração, operação e os objetivos adicionais deste acordo e dos Acordos Multilaterais de Comércio e fornecer a moldura para a implementação, administração e operacionalização dos Acordos Plurilaterais de Comércio;
2. A OMC deve fornecer o fórum para as negociações entre seus membros sobre as relações comerciais multilaterais em temas que estejam previstos nos anexos deste acordo. A OMC pode também fornecer um fórum para negociações posteriores entre seus membros sobre as relações comerciais multilaterais e uma moldura para

²⁶ Preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC. Quando, ao final da Rodada Uruguai, se anunciou a criação da instituição, os analistas referiam-se à ela como “*the GATT with teeth*” (“o GATT com dentes”) para indicar que a OMC passava a ter meios para impor sanções aos países que não observassem as regras do regime.

a implementação dos resultados de tais negociações, como pode ser decidido pela Conferência Ministerial;

3. A OMC deve administrar o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre a Solução de Controvérsias (a partir de agora denominado Entendimento sobre Solução de Controvérsias ou ESC) disposto no anexo 2 deste acordo;

4. A OMC deve administrar o Mecanismo de Revisão de Política Comercial (doravante denominado MRPC), apresentado no anexo 3 deste acordo;

5. Com o objetivo de atingir maior coerência na política econômica global, a OMC deve cooperar, quando apropriado, com o Fundo Monetário Internacional e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e suas agências afiliadas.²⁷

A estrutura da OMC difere da estrutura do GATT. O órgão máximo da instituição é a Conferência Ministerial, que se reúne a cada dois anos e na qual todos os Estados membros têm assento.²⁸ Suas funções principais são a efetivação de negociações com o intuito de facilitar a liberalização comercial, e a coordenação dos Comitês que fazem parte da OMC: Comitê de Comércio e Desenvolvimento, Comitê de Restrições ao Comércio Motivadas por Problemas na Balança de Pagamentos e o Comitê de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos.

O próximo órgão que compõe a estrutura da Organização Mundial de Comércio é o Conselho Geral, que está logo abaixo da Conferência Ministerial e é o corpo diretor da instituição. O Conselho Geral difere da Conferência Ministerial por ser um órgão permanente, que pode ser reunido a qualquer momento e está encarregado de examinar as políticas comerciais dos Estados membros, podendo assumir as funções de órgão de solução de controvérsias.

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) é outra parte importante da estrutura da OMC, cuja função principal é o cumprimento da função jurisdicional da organização. Para tanto, há a previsão de um procedimento de solução de litígios, que será tratado com mais detalhes a seguir, quando for analisado o painel constituído para contestar as salvaguardas impostas pelo governo norte-americano. O OSC é composto pelo próprio Conselho Geral, que aqui atua com função específica.

O Órgão de Revisão de Política Comercial – ORPC cumpre a quarta função prevista no artigo 3º do Acordo Constitutivo da OMC e foi criado com o intuito de verificar se os países membros vêm cumprindo a legislação comercial aprovada no âmbito da organização. O ORPC tem também a função de divulgar a todos os Estados membros

²⁷ Artigo 3º do Acordo Constitutivo da OMC.

uma visão global das políticas seguidas por cada país, de acordo com o princípio da transparência. É integrado pelos delegados das missões dos membros em Genebra, sede da OMC, ou por integrantes dos governos dos Estados membros.

Há ainda três Conselhos que integram a estrutura da OMC, que têm competência para acompanhar a implementação das regras negociadas nas Rodadas Comerciais da instituição. São eles: o Conselho sobre o Comércio de Bens, o Conselho sobre o Comércio de Serviços e o Conselho sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Cada Estado pode enviar representantes para as reuniões desses conselhos.

As atividades da OMC são desenvolvidas também nos denominados Comitês ou Grupos de Trabalho, cabendo à Conferência Ministerial a criação de novos Comitês ou entidades subordinadas.

A administração da OMC é exercida pela Secretaria Permanente, um órgão administrativo e que tem a sua frente o Diretor Geral da instituição, indicado pela Conferência Ministerial. As responsabilidades do Diretor Geral e de seus Vice-Diretores são para com todos os Estados membros, não devendo estes requerer ou aceitar instruções de um governo específico de país membro.

As decisões na Organização Mundial de Comércio são normalmente consensuais, mas, no caso da impossibilidade de acordo entre os países, as decisões podem ser tomadas por maioria simples. Somente em alguns casos específicos as decisões devem ser tomadas por três quartos ou dois terços dos Estados membros. “No entanto, modificações no próprio Acordo sobre a OMC e sobre o processo decisório exigem a aceitação de todos os membros por consenso” (THORSTENSEN, 2001, p. 47). Mesmo diante da possibilidade de tomada de decisões por maioria simples, o comportamento dos membros da OMC tem sido no sentido de tomar todas as decisões por consenso entre os membros, o que muitas vezes tem travado a agenda de negociações.

Em relação ao GATT, a OMC significou, principalmente, a redução ou mesmo a eliminação das principais fontes de insegurança jurídica anteriormente existentes. A prerrogativa que os Estados tinham de escolher de quais acordos faziam parte (GATT à la Carte), por exemplo, foi substituída pelo método do *single undertaking*, ou seja, só poderiam ser membros da OMC os Estados que aderissem a todos os acordos negociados

²⁸ Diferentemente do GATT, em que os países integrantes eram chamados de Partes Contratantes, no caso da OMC, devido a seu *status* de organização internacional no sentido pleno, os países que a integram são chamados de Estados membros.

em seu âmbito como um conjunto não dissociável. A eliminação da Cláusula do Avô, que possibilitava aos Estados a não internalização de Acordo que contrariasse a legislação do país, também foi outra importante inovação da OMC em relação ao GATT. Sobre a solução de controvérsias na OMC, Seitenfus afirma que:

A forma mais eficaz de dirimir um conflito de natureza comercial, entre os Estados partes da OMC, é acionar o seu sistema autônomo de solução de controvérsias. Isto ocorre, por exemplo, quando uma medida nacional contraria os dispositivos do Acordo Geral sobre concessões de subsídios, que são proibidos pelas regras da OMC. (SEITENFUS, 2000, p. 162)

Para o caso analisado neste capítulo e no próximo, ou seja, como a questão da imposição de salvaguardas pelo governo americano foi tratada no âmbito do regime de comércio, as instâncias da OMC relativas à solução de controvérsias tiveram especial importância.

Três modificações importantes foram aprovadas no Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ESC) da OMC, acordo anexo ao GATT – 1994²⁹, que regulou o sistema de solução de controvérsias da instituição. A primeira alteração foi a unificação dos diversos procedimentos existentes no âmbito do GATT, por meio da criação de um único modelo de solução de controvérsias, independentemente da matéria tratada.

A segunda tem relação com a exigência de consenso positivo para a instalação de um painel e para a aprovação de seu relatório final, que foi invertida. A partir da criação da OMC, o painel só não é instalado e seu relatório só não é aprovado se houver consenso negativo dos Estados membros, ou seja, se todos os Estados, inclusive aquele que está demandando, forem contrários ao relatório final.

Por fim, foi criado um Órgão de Apelação, responsável por reavaliar as decisões do OSC, possibilitando o duplo grau de jurisdição para as partes que se sentirem injustiçadas pela decisão do Órgão de Solução de Controvérsias. Porém, o Órgão de Apelação só apreciará questões de direito, ou seja, relativas à interpretação jurídica de questões controvertidas no painel, conforme o artigo 17:6³⁰ do ESC.

Tanto o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) quanto o Órgão de Apelação (OAp) tem como sua principal responsabilidade a solução de controvérsias

²⁹ Acordo que resultou da Rodada Uruguai.

³⁰ “Uma apelação deve ser limitada a temas de direito cobertos pelo relatório do painel e interpretações legais desenvolvidas pelo painel”.

comerciais. O primeiro deles é o principal órgão responsável pela implementação do sistema de solução de controvérsias da OMC e é composto por todos os membros da instituição, que se reúnem regularmente com o intuito de tomar as decisões referentes às controvérsias que estão em andamento. Suas funções prioritárias são estabelecer os painéis, supervisionar a aplicação das decisões e recomendações, aprovar a lista indicativa dos painelistas, receber comunicações de terceiros interessados e autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações determinadas pelos acordos abrangidos. Segundo Barral, o OSC tem as seguintes características fundamentais:

- a) trata-se de um sistema quase judicial, tornado independente das demais partes contratantes e dos demais órgãos da OMC;
- b) cria um mecanismo obrigatório para os Membros da OMC, sem necessidade de acordos adicionais para firmar a jurisdição daquela organização internacional em matéria de conflitos relativos a seus acordos;
- c) o sistema é quase automático, e somente pode ser interrompido pelo consenso entre as partes envolvidas, ou pelo consenso entre todos os Membros da OMC para interromper uma fase (“consenso reverso”);
- d) o sistema pode interpretar as regras dos acordos da OMC, mas não aumentar nem diminuir os direitos e obrigações de seus Membros;
- e) elimina a possibilidade, várias vezes adotada durante o GATT, de que um Membro da OMC possa impor sanções unilaterais em matéria comercial, sem que a questão tenha sido previamente avaliada pela OMC;
- f) finalmente, o ESC determina a exclusividade do sistema para solucionar controvérsias envolvendo todos os acordos da OMC, eliminando desta forma a proliferação de mecanismos distintos, como ocorria à época do GATT – 1947. (BARRAL, 2004, p. 16)

O segundo órgão essencial, na atual estrutura da solução de controvérsias da OMC, é o Órgão de Apelação, que é fruto da Rodada Uruguai. É composto por sete indivíduos, cujos nomes são aprovados, por consenso, pelo Órgão de Solução de Controvérsias, devendo cada um ter reconhecida competência e experiência em questões de direito e comércio internacional. Após ter recebido o recurso contra a decisão do OSC, o Órgão de Apelação designa três de seus juízes para atuar no caso específico.

Em relação ao procedimento previsto pelo Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, temos que:

(...) pode ser genericamente resumido nos seguintes itens: (i) consultas bilaterais, (ii) processo de conciliação, geralmente com a participação de terceiro, (iii) painel e eventualmente Órgão de Apelação para julgamento do caso, (iv) fiscalização do cumprimento do relatório do painel ou do Órgão de Apelação, (v) sanção pelo descumprimento do relatório aprovado pelo Órgão de Solução de Controvérsias, no qual têm voto todos os Estados membros. (PRAZERES, 2000, p. 48)

A primeira parte consiste na elaboração de consultas aos países com o intuito de que os fatos controversos sejam esclarecidos e que seja buscada uma solução negociada. Todas as questões que o reclamante pretende suscitar diante do painel devem ser aqui mencionadas, pois questões que forem omitidas da fase de consultas não poderão ser posteriormente examinadas. Se os países não entrarem em acordo, o Diretor Geral da OMC propõe a utilização de seus bons ofícios, uma mediação ou uma arbitragem. Ainda nessa fase do procedimento, o acordo entre as partes é facultativo. Porém, se não houver um acordo, a questão passa a ser considerada um litígio e é remetida ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC, estabelecido no acordo de Marraqueche. Neste caso, considera-se que os Estados já reconheceram de plano a jurisdição, estando as partes diante de uma “verdadeira e obrigatória jurisdição internacional” (SEITENFUS, 2000, p. 163).

Iniciado o litígio, o OSC constitui um Grupo Especial (GE), composto por especialistas no tema em questão, que irão trabalhar de forma sigilosa, e que terão as mesmas prerrogativas de qualquer juiz (imparcialidade, independência e discernimento). Antes de publicar seu relatório final, o Grupo Especial deve apresentar às partes um esboço descritivo do painel e um relatório provisório, para que ambas possam se manifestar acerca do tema. Após os comentários das partes, o relatório final do painel circula entre todos os membros da OMC e é publicado no sítio eletrônico da organização.

Se uma das partes se sentir lesada pela decisão tomada pelo Órgão de Solução de Controvérsias, poderá recorrer ao Órgão Permanente de Apelação, desde que o descontentamento se dê em razão de matéria de direito:

O relatório final aprovado, se concluir que a medida nacional reclamada é incompatível com os acordos da OMC, deverá recomendar que o Membro torne a medida compatível com o acordo. O painel – ou, se houver recurso, o OAp³¹ – poderão ainda sugerir a maneira pela qual a recomendação poderá ser implementada. Na prática, o relatório final apresentado ao OSC conclui afirmando, em seu último parágrafo, que a medida ‘X’ é incompatível, ou não é incompatível, com os acordos ‘Y’ ou ‘Z’, invocados pela parte reclamante. A partir de sua aprovação pelo OSC, o relatório gera a responsabilidade internacional do Membro da OMC, reconhecendo-se sua obrigação de revogar ou alterar a medida questionada, de forma a impedir a continuidade do conflito com as normas multilaterais do comércio. (BARRAL, 2004, p. 41-42)

A fase de execução da sentença é realizada em duas etapas. Primeiramente, espera-se que a decisão seja implementada voluntariamente pelo país derrotado no painel

³¹ Órgão de Apelação.

de forma imediata ou em prazo razoável, se o cumprimento imediato for impraticável. Nesse caso, após ouvir o reclamado, o OSC aprova um prazo razoável para que este altere sua legislação interna, de modo a adequá-la ao regime da OMC. Se não houver a implementação voluntária, há a possibilidade da imposição, como forma de retaliação, de compensações ou suspensão de concessões ao país que se recusa a cumprir a decisão.

O objetivo básico da fase de execução não é a penalização do membro transgressor, mas sim a eventual suspensão das vantagens que vinha obtendo pela prática irregular, fazendo com que sua legislação interna se torne compatível com as obrigações que assumiu perante a OMC. Barral identifica diversos problemas no sistema de solução de controvérsias da OMC e no procedimento ali adotado. Por sua importância para o tema desta dissertação, vale reproduzir essas objeções:

- a) o problema do “período razoável de tempo” para implementar a decisão, que muitas vezes esbarra em impeditivos constitucionais e legislativos dos Membros;
- b) a alternativa entre compensação ou revogação da medida questionada, uma vez que a compensação pode ser oferecida como forma de protelar a revogação ou modificação da medida questionada; em última análise, esta alternativa mitiga o compromisso com o legalismo das decisões;
- c) a intrincada discussão sobre o meio adequado de tornar a medida questionada compatível com as normas do comércio internacional; assim, vários Membros reclamados adotam seguidamente mudanças superficiais na legislação relativa à medida, o que leva os Membros reclamantes a retornar ao árbitro, para reavaliar se a nova roupagem (muitas vezes, apenas maquiagem) jurídica é compatível com os acordos da OMC. Isso tem levado à situação denominada de “sequenciamento”(sequencing), em que uma mesma controvérsia retorna diversas vezes ao árbitro, em razão das modificações adotadas pelo Membro reclamado não satisfazerem o Membro reclamante. Como decorrência, uma controvérsia pode acabar se prolongando muito além dos prazos inicialmente previstos pelo ESC;
- d) outro problema é relativo ao montante devido para a compensação, que evidentemente quase nunca é oferecido no nível que o Membro reclamante considera satisfatório. Isto gera novas, e às vezes intermináveis, questões entre os Membros da controvérsia;
- e) ainda, há que se observar que a compensação oferecida ou a retaliação autorizada nem sempre beneficiam ou atingem os mesmos setores econômicos que foram beneficiados pela medida objeto da controvérsia. Embora o ESC determine que o ‘princípio geral é o de que a parte reclamante deverá procurar primeiramente suspender concessões ou outras obrigações relativas ao(s) mesmo(s) setor(es) em que o painel ou Órgão de Apelação haja constatado uma infração ou outra anulação ou prejuízo’, isto nem sempre ocorre na prática;
- f) por fim, em alguns casos, a autorização para suspender concessões não tem qualquer efeito sobre o Membro reclamado, se o Membro reclamante não tiver poder de mercado suficiente para afetar as exportações oriundas do território do Membro reclamado. Isto evidentemente ocorre, sobretudo, com países em desenvolvimento, cuja participação no comércio internacional é por vezes ínfima, e cujo poder econômico para forçar uma potência a cumprir uma decisão do OSC pode ser absolutamente negligenciado. (BARRAL, 2004, p. 44-46)

É importante, todavia, ressaltar a evolução apresentada pelo sistema de solução de controvérsias aprovado em Marraqueche, que trouxe diversas inovações em relação ao sistema anteriormente utilizado pelo GATT e que, hoje, pode ser considerado como o maior esforço dos Estados no sentido de minimizar os efeitos da anarquia do sistema internacional. Nesse sentido, o mesmo autor, ao comparar o Órgão de Solução de Controvérsias do GATT com o da OMC, afirma que este:

Apresenta estrutura mais complexa, com a definição de prazos para a constituição e o funcionamento dos painéis e a elaboração dos relatórios, bem como para a apresentação de defesa e de apelação, exigindo-se a regra do consenso somente para a rejeição de um relatório no Conselho da OMC. O Estado vencido é obrigado a oferecer uma compensação ou ajustar a sua política comercial ao relatório aprovado. Cabe, ainda, em tese, ao Órgão de Solução de Controvérsias, impedir as sanções unilaterais, adotadas com frequência pelos países desenvolvidos, particularmente pelos Estados Unidos. Assim, o novo órgão assegura poderes à OMC para funcionar como uma instituição responsável pela imposição de sanções aos Estados que insistirem em implementar políticas que desrespeitem os princípios e práticas do livre comércio. (BARRAL, 2000, p. 27)

Além disso, cabe observar que, apesar de todas essas modificações, não houve, na realidade, mudança de regime quando da substituição do GATT pela Organização Mundial de Comércio. As mudanças referidas se fixaram nas regras e normas em relação ao procedimento utilizado pelo órgão de Solução de Controvérsias e aos processos de tomada de decisão, não havendo mudanças nos princípios do regime internacional de comércio com a entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC.

3.5 O REGIME E A QUESTÃO DAS SALVAGUARDAS COMERCIAIS

Como os regimes nos possibilitam ter uma expectativa do que pode acontecer no sistema internacional, são apresentadas aqui as principais normas internacionais sobre a utilização de medidas de salvaguardas, presentes no artigo XIX do GATT 1994 e no Acordo sobre Salvaguardas, resultante da Rodada Uruguai, permitindo assim compreender, com mais exatidão, o que significou a concessão de salvaguardas aos produtores de aço dos EUA em 2002 em relação ao regime de comércio. De acordo com Finlayson e Zacher, observa-se que:

As cláusulas de salvaguardas nos acordos internacionais dão aos Estados a flexibilidade de não cumprir certas regras quando mudanças no ambiente

doméstico ou internacional fazem com que o cumprimento diminua seriamente o bem estar de parte ou de toda a sua população. Tais exceções ameaçam a ordem que as nações estão tentando promover, mas por outro lado pouca ordem seria possível se os Estados sentissem que estavam se prendendo ao cumprimento rígido de todas as regras substantivas de um acordo. No caso do GATT, percebe-se que sem as exceções os signatários “não iriam ter assinado o Acordo em primeiro lugar”. Todavia, as exceções não deram simplesmente o direito dos países se retirarem à vontade: critérios específicos para o exercício do direito e das barreiras processuais impuseram alguns constrangimentos. (FINLAYSON, 1986, p. 290)

O termo salvaguardas indica o mecanismo que um país pode utilizar para diminuir os efeitos de importações que, de alguma forma, estejam causando um prejuízo, ainda que potencial, na ordem econômica daquele país. Apesar de serem aparentemente contrárias ao princípio basilar do Regime Internacional de Comércio (a liberalização comercial), a criação das salvaguardas foi essencial para que o sistema entrasse em vigor, pois dava garantias aos países componentes de que poderiam recorrer a esta medida, desde que algumas condições estivessem presentes, se algum produto estivesse prejudicando severamente sua economia interna. Faria conceitua salvaguardas da seguinte forma:

Medidas de caráter não seletivo e temporário, na forma de elevações tarifárias ou limitações quantitativas, que têm como objetivo proteger uma indústria doméstica de prejuízo grave causado ou que possam ser causados por importações crescentes, tendo por objetivo facilitar o ajuste competitivo dessa indústria, que não se encontra em condições de concorrer com as importações. (FARIA, 2003, p. 47)

A definição de salvaguardas utilizada pela OMC está em consonância com as apresentadas acima. O artigo XIX do GATT 1994 e o Acordo sobre Salvaguardas determinam que condições devem estar presentes para que uma medida de salvaguarda possa ser aplicada:

Um membro pode aplicar uma medida de salvaguarda para um produto somente se houver determinado, de acordo com as provisões descritas abaixo, que tal produto está sendo importado para seu território em quantidades crescentes, absoluta ou relativamente à produção doméstica, e sob circunstâncias capazes de causar ou ameaçar causar sérios prejuízos à indústria doméstica que produz produtos similares ou diretamente competitivos³².

O Acordo sobre Salvaguardas (AS) da OMC, negociado na Rodada Uruguai, porém, não especifica de que forma devem ser realizadas as investigações prévias

³² Artigo II do Acordo sobre Salvaguardas anexo ao GATT 1994 e que aplica as medidas presentes em seu artigo XIX.

para a aplicação das medidas e não regulamenta os procedimentos que devem ser seguidos quando da concessão, somente destacando que devem garantir a participação de todas as partes envolvidas. O principal objetivo das medidas de salvaguardas é a proteção provisória de uma indústria doméstica que esteja sendo prejudicada por um aumento súbito e imprevisto das importações de um produto específico. Como a proteção é provisória, a indústria doméstica que é beneficiada pela medida deve apresentar um plano de ajuste ao mercado internacional, que deverá ser implementado durante a vigência da salvaguarda, havendo constante fiscalização da aplicação do plano pelos demais membros afetados. Caso não ocorra a implementação deste plano de adaptação, a medida será revogada.

Ao contrário das medidas compensatórias e antidumping, a utilização das medidas de salvaguardas não requerem a existência de uma prática desleal de comércio, bastando simplesmente que haja um aumento repentino e imprevisto do fluxo de importações de determinado produto ao país que utiliza tais medidas para que possam ser implementadas. Nesse sentido, vê-se que as medidas de salvaguardas são vistas como “cláusulas de escape”, como também são conhecidas no sistema internacional. Na decisão da apelação do caso sobre as salvaguardas concedidas à indústria de calçados da Argentina, o Órgão Permanente de Apelação concluiu que:

O objeto e o propósito do artigo XIX são, simplesmente, permitir que um membro reajuste temporariamente a balança no nível das concessões entre este membro e outros membros exportadores quando diante de circunstâncias “inesperadas” e, assim, “imprevistas”, que levam a importações de produtos em “quantidades crescentes e sob certas condições que causam ou ameaçam causar prejuízo grave³³ aos produtores domésticos de produtos diretamente competitivos ou similares” (...). A aplicação de uma salvaguarda não depende de ações comerciais “desleais”, como é o caso com medidas antidumping ou compensatórias. Assim, as restrições às importações que são impostas aos produtos dos membros exportadores quando uma ação de salvaguardas é utilizada devem ser vistas, como dissemos, como extraordinárias. E, quando construindo os pré-requisitos para a tomada de tais ações, sua natureza extraordinária deve ser levada em consideração. (OMC – WT/DS121/AB/R, 1999, p. 37)

O prazo limite de concessão de uma medida de salvaguarda é de três anos, nos termos do Acordo assinado ao fim da Rodada Uruguai. Seu objetivo principal, dessa

³³ “Entende-se por prejuízo grave a deterioração geral e significativa da situação de uma determinada indústria doméstica, e por ameaça de prejuízo grave a clara iminência de prejuízo grave, com base em fatos e não apenas em alegações ou possibilidades remotas. Deverá ser demonstrado que tal prejuízo, ou ameaça de prejuízo grave, é causado pelo aumento das importações do produto em questão. Existindo outros fatores, distintos do aumento das importações que, concomitantemente, estejam causando prejuízo grave ou ameaça

forma, é possibilitar às indústrias locais do país em questão a adaptação às novas condições de mercado, de forma a se tornarem novamente competitivas em relação às importações.

O objetivo principal deste capítulo foi apresentar os princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão que compõem o Regime Internacional de Comércio vigente, com o intuito de que seja possível, a partir de agora, a análise do caso específico das salvaguardas concedidas às indústrias siderúrgicas em 2002 pelo governo dos Estados Unidos.

O presente capítulo, nesse sentido, dá a base teórica que será utilizada para buscar possíveis explicações para a referida decisão à luz de uma análise do Regime Internacional de Comércio e do posicionamento dos EUA em relação a esse regime. Nesse sentido, também a apresentação histórica da formação desse conjunto de princípios, normas e regras, amplamente apoiada pelos próprios norte-americanos, que moldaram a estrutura institucional do comércio internacional do pós-Guerra a partir da criação do GATT, em 1947, é essencial.

Sua importância reside no fato de que, mesmo tendo moldado o regime de acordo com os seus interesses em relação ao sistema internacional, os Estados Unidos descumprem algumas de suas regras fundamentais, o que demonstra uma incoerência de seu comportamento. Nesse sentido, a exposição da teoria dos regimes internacionais e dos princípios, normas e regras que compõem o Regime Internacional de Comércio é essencial para que sejam conhecidas as normas que foram descumpridas pelos EUA e analisados os efeitos que a condição de país mais poderoso do sistema internacional causam às formulações de política externa dos norte-americanos.

CAPÍTULO IV

AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS À INDÚSTRIA SIDERÚRGICA PELO GOVERNO AMERICANO

4.1 AS SALVAGUARDAS CONCEDIDAS À INDÚSTRIA SIDERÚRGICA

Como já referido, a concessão de salvaguardas nos Estados Unidos está prevista na seção 201 da Lei de Comércio aprovada em 1974, tendo como objetivo principal a criação de mecanismos de proteção às suas indústrias domésticas. O procedimento adotado para que sejam concedidas as salvaguardas é muito simples, sendo iniciado pelo Representante Comercial dos EUA (*USTR – United States Trade Representative*) que requer, da Comissão de Comércio Internacional (*ITC – International Trade Commission*), a abertura de uma investigação para avaliar se as importações estão causando algum prejuízo à indústria doméstica.

Se a Comissão entender que as importações estão causando danos às empresas nacionais, ela recomenda ao Presidente a criação de uma barreira comercial para minimizar as possíveis perdas, sendo a decisão final sobre a imposição das medidas uma competência exclusiva do chefe do Executivo.

O processo para a concessão das salvaguardas às siderúrgicas em 2002 foi iniciado em 22 de junho de 2001, quando o Representante Comercial dos Estados Unidos³⁴ requereu uma investigação sob a Seção 201 da Lei de Comércio de 1974 para determinar se alguns produtos de aço estavam sendo importados pelo país em quantidades suficientes para causar prejuízos ou ameaça de prejuízos às indústrias siderúrgicas norte-americanas. Dessa forma, se fosse constatada a possibilidade de dano, o USTR solicitaria ao Presidente que fossem concedidas salvaguardas às usinas de aço, de forma a protegê-las da concorrência internacional e isolá-las do mercado estrangeiro.

O *ITC – United States International Trade Commission*³⁵ iniciou as investigações em 28 de junho de 2001, sendo o Comitê sobre Salvaguardas da OMC notificado sobre o procedimento em 4 de julho de 2001. Os efeitos de quatro grupos de produtos foram verificados: produtos planos de aço carbono e liga de carbono; produtos

³⁴ O Representante Comercial dos Estados Unidos na época da imposição das salvaguardas era Robert Zoellick.

³⁵ Comissão de Comércio Internacional dos EUA, órgão responsável, de acordo com a Seção 201 da Lei de Comércio de 1974, por conduzir as investigações sobre danos às indústrias domésticas norte-americanas.

longos de aço carbono e ligas de carbono; tubos e canos de aço carbono e ligas de carbono; e produtos de aço inoxidável e ligas de aço ferramenta. Esses quatro grupos de produtos foram divididos em 33 classes, sendo que para oito delas a ITC constatou ameaças de prejuízo:

- (a) para sete produtos, incluindo (1) certas chapas de aço carbono, (2) barras de aço carbono a quente, (3) barras de aço carbono a frio, (4) vergalhões de aço carbono, (5) equipamentos, juntas de máquinas e encaixes de aço carbono e liga, (6) barras de aço inoxidável e (7) hastes de aço inoxidável, as importações foram uma causa substancial de prejuízos sérios;
- (b) para tubos de aço carbono e liga de carbono as importações foram uma causa substancial de ameaça de danos sérios. (OMC, 2003b, p. 3)

Para esses oito produtos, a ITC recomendou um programa de tarifas e quotas de quatro anos, tempo considerado suficiente para que as siderúrgicas domésticas se adaptassem às novas exigências do mercado internacional. As recomendações para cada produto específico foram as seguintes:

- a) uma alíquota adicional de 20% *ad valorem*, a ser reduzida para 17% no segundo ano, 14% no terceiro ano e 11% no quarto ano para: (i) certas chapas de aço carbono (excluindo-se as placas); (ii) barras de ligas de carbono laminadas a quente; (iii) barras de ligas de carbono a frio; e (iv) hastes de aço inoxidável;
- b) uma alíquota adicional de 15% *ad valorem*, a ser reduzida para 12% no segundo ano, 9% no terceiro ano e 6% no quarto ano para (v) barras de aço inoxidável;
- c) uma alíquota adicional de 13% *ad valorem*, a ser reduzida para 10% no segundo ano, 7% no terceiro ano e 4% no quarto ano para (vi) juntas de máquinas, encaixes e equipamentos de liga de carbono;
- d) uma alíquota adicional de 10% *ad valorem*, a ser reduzida para 8% no segundo ano, 6% no terceiro ano e 4% no quarto ano para (vii) vergalhões de carbono e liga;
- e) uma restrição quantitativa com uma alíquota adicional nas importações que ultrapassem as exportações de 2000 ao EUA no valor de 20% *ad valorem*, a serem reduzidas para 17% no segundo ano, 14% no terceiro ano e 11% no quarto ano para (viii) tubos soldados de aço carbono e liga;
- f) uma restrição quantitativa com uma alíquota adicional de 20% *ad valorem* sobre as importações que excederem 7 milhões de toneladas curtas³⁶, a ser reduzida para 17% para as importações que excederem 7,5 milhões de toneladas curtas no segundo ano, 14% para as importações que excederem 8 milhões de toneladas curtas no segundo ano e 11% para as importações que excederem 8,5 milhões de toneladas curtas no segundo ano para (ix) placas. (OMC, 2003b, p. 5)

Em 5 de março de 2002, por meio da Proclamação 7529, denominada “Para facilitar ajustes positivos à competição de importados de certos produtos siderúrgicos” e do

Memorando “Ação sob a Seção 201 da Lei de Comércio de 1974 Acerca de Certos Produtos Siderúrgicos”, o Presidente dos Estados Unidos concedeu às suas usinas siderúrgicas medidas de salvaguarda pelo prazo de três anos para que elas pudessem adaptar-se ao que alegou ser um aumento súbito e imprevisto das importações de aço ao país.

As salvaguardas passaram a vigorar a partir de 20 de março de 2002, sendo que os produtos abrangidos pela determinação não se limitavam àqueles que a ITC percebia como possíveis causadores de danos à indústria siderúrgica dos EUA, mas incluía também alguns produtos para os quais a Comissão estabeleceu determinações duvidosas, como destaca o texto da decisão do painel da OMC sobre a questão.

A Proclamação n.º 7529 lista 11 medidas de salvaguardas distintas aplicáveis a 15 produtos de aço. Essas medidas são:

- (a) Uma tarifa de 30% imposta sobre importados de “Certas Chapas de Aço Carbono Excluindo-se as Placas”, isto é: (i) chapas grossas; (ii) laminados a quente; (iii) laminados a frio; (iv) chapas galvanizadas.
- (b) Uma restrição quantitativa sobre o quinto produto do grupo de produtos “Certas Chapas de Aço”, que são as placas. A restrição (aplicável para as importações que excederem 5,4 milhões de toneladas curtas) é de 30%.
- (c) Uma tarifa de 30% imposta sobre importados de folhas de flandres³⁷.
- (d) Uma tarifa de 30% imposta sobre importados de barras a quente.
- (e) Uma tarifa de 30% imposta sobre importados de barras a frio.
- (f) Uma tarifa de 15% imposta sobre importados de vergalhões.
- (g) Uma tarifa de 15% imposta sobre importados de certos produtos tubulares.
- (h) Uma tarifa de 13% imposta sobre importados de equipamentos e encaixes a carbono e ligas de carbono.
- (i) Uma tarifa de 15% imposta sobre importados de barras de aço inoxidável.
- (j) Uma tarifa de 8% imposta sobre importados de fios de aço inoxidável.
- (k) Uma tarifa de 15% imposta sobre importados de hastes de aço inoxidável. (OMC, 2003b, p. 8)

4.2 A REAÇÃO AO PROTECIONISMO NORTE-AMERICANO

As salvaguardas foram impostas pelo período de três anos, sendo as importações do Canadá, de Israel, da Jordânia e do México excluídas da aplicação das medidas. Pouco tempo após a aprovação da proteção, o governo brasileiro e o neozelandês entraram com um pedido de abertura de consultas sobre a questão na OMC, visando entrar

³⁶ A tonelada curta é uma medida própria do sistema inglês, utilizado pelos EUA, sendo equivalente a 907 kg.

³⁷ Percebe-se que os importados de folhas de flandres não estavam listados nas recomendações da ITC. Uma possível explicação para sua inclusão na medida aplicada por George W. Bush será mencionada no capítulo VI da presente dissertação, quando será dada ênfase à análise dos grupos de pressão que atuaram na questão.

em acordo com os EUA para que a medida fosse retirada. Aos pedidos de consulta do Brasil e da Nova Zelândia (WT/DS259/1 e WT/DS258/1, respectivamente) foram anexadas petições do Japão, da Comunidade Européia, da China, da Noruega, da Coreia e do México para que pudessem integrar as consultas. De acordo com as alegações brasileiras, os Estados Unidos, ao concederem referidas medidas, feriram as seguintes regras da OMC:

- Artigos 2.1³⁸ e 4³⁹ do Acordo sobre Salvaguardas porque, *inter alia*, as determinações e medidas resultantes não foram baseadas nas determinações apropriadas de “produtos similares ou diretamente competitivos” ou de produtores domésticos de produtos similares ou diretamente competitivos com os produtos importados.
- Artigos 2.1 e 4 do Acordo sobre Salvaguardas porque, *inter alia*, as determinações foram deficientes em termos das exigências de que as importações sejam “em quantidades crescentes, absoluta ou relativamente à produção doméstica e sob tais condições que causem ou ameacem causar danos sérios à indústria doméstica que produz produtos similares ou diretamente competitivos”.
- Artigo 4.2(b)⁴⁰ do Acordo sobre Salvaguardas porque, *inter alia*, as determinações falharam em assegurar que os prejuízos por outros fatores não foram atribuídos às importações.
- Artigo XIX:1(a) do GATT 1994 e artigo 3:1⁴¹ do Acordo sobre Salvaguardas devido, *inter alia*, à falha em estabelecer que as importações crescentes e as condições para sua importação foram resultado de “desenvolvimentos imprevistos” e efeitos das obrigações assumidas sob o GATT 1994.
- Artigo I:1 do GATT 1994 e artigo 2.2⁴² do Acordo sobre Salvaguardas porque, *inter alia*, as medidas são discriminatórias em relação à origem.
- Artigo 2.1 do Acordo sobre Salvaguardas, lido em conjunto com o artigo 2.2, porque, *inter alia*, a determinação não respeita a exigência de paralelismo entre o objetivo das investigações de prejuízos e o objetivo das medidas de salvaguardas.
- Artigo 3⁴³ do Acordo sobre Salvaguardas devido, *inter alia*, à falha no oferecimento de uma oportunidade para participação suficiente pelas partes interessadas e na condução de uma investigação adequada, incluindo a confiança

³⁸ “2.1 Um membro pode aplicar uma medida de salvaguarda para um produto somente se este membro tiver determinado, de acordo com as previsões abaixo, que referido produto esteja sendo importado para seu território em quantidades crescentes, absoluta ou relativamente à produção doméstica, e em condições de causar ou ameaçar causar prejuízos sérios à indústria doméstica que produz produtos similares ou diretamente competitivos”.

³⁹ O artigo 4 se refere à determinação dos prejuízos ou ameaças de prejuízos à indústria doméstica.

⁴⁰ “4.2(b) A determinação a que se refere o subparágrafo (a) não deve ser concretizada a menos que esta investigação demonstre, por meio de evidências objetivas, a existência de uma relação causal entre o aumento das importações do produto em questão e o prejuízo ou ameaça de prejuízo sério conseqüente. Quando outros fatos que não o aumento das importações causarem prejuízos à indústria doméstica ao mesmo tempo, tais prejuízos não devem ser atribuídos ao aumento das importações”.

⁴¹ “3.1 Um membro pode aplicar uma medida de salvaguarda somente após uma investigação por autoridades competentes desse membro, de acordo com os procedimentos previamente estabelecidos e tornados públicos em consonância com o artigo X do GATT 1994 (...).”

⁴² “As medidas de salvaguardas devem ser aplicadas a um produto importado, independentemente de sua origem”.

⁴³ O artigo 3º se refere ao procedimento de investigação que deve ser adotado para a determinação de prejuízos ou possíveis prejuízos que possam estar sendo causados pelas importações.

excessiva nas restrições de sigilo em impedir a revelação de informações e a falha em apontar no relatório publicado as conclusões racionais e as constatações sobre todos os assuntos pertinentes de fato e de direito, incluindo a justificação pela exclusão do Canadá e do México e pelas medidas realmente adotadas pelo Presidente.

- Artigo 5^{o44} do Acordo sobre Salvaguardas porque, *inter alia*, o alívio excedeu o necessário para prevenir ou remediar o prejuízo sério e para facilitar o ajuste.

- Artigo XVI⁴⁵ do Acordo de Marraqueche que estabelece a OMC porque, *inter alia*, os Estados Unidos não asseguraram a conformidade com suas leis, regulamentações e procedimentos administrativos com as obrigações assumidas sob o Acordo sobre Salvaguardas e o GATT 1994. (WTO, 2002)

As partes não chegaram a um acordo na fase de consultas e a Comunidade Econômica Européia (CEE) requereu a abertura de um painel na Organização Mundial de Comércio, com o intuito de que a conformidade das medidas de salvaguardas com as regras da instituição fosse examinada. O painel foi estabelecido em 3 de junho de 2002, tendo a adesão do Brasil ocorrido em 29 de julho de 2002, utilizando as mesmas alegações anteriormente expostas. De acordo com o governo brasileiro, seu objetivo ao entrar na disputa era que o painel recomendasse o seguinte:

(a) Que os Estados Unidos ajustem suas leis e práticas sobre aumentos de importações e relação causal (*causation*) com as descobertas desse painel, de painéis anteriores e do Órgão de Apelação.

(b) Que os Estados Unidos imediatamente cancelem as medidas de salvaguardas sobre produtos de chapas de aço carbono e produtos de folhas de flandres.

(c) Que os Estados Unidos imediatamente ajustem suas leis e práticas em relação ao tratamento dado aos países do NAFTA aos requerimentos de paralelismo aplicáveis por esse painel, por painéis anteriores e pelo Órgão de Apelação.

(d) Que o painel deixe claro ao Órgão de Solução de Controvérsias em que medida as inconsistências das ações dos Estados Unidos com suas obrigações na OMC são inconsistências que já foram julgadas em um ou mais painéis anteriores e relatórios do Órgão de Apelação; e que esclareça ao Órgão de Solução de Controvérsias em que medida as ações dos Estados Unidos foram flagrantemente e obviamente inconsistentes com as obrigações dos Estados Unidos com base nos textos dos acordos relevantes e nas determinações anteriores do Órgão de Apelação. (OMC, 2003b, p. 35-36)

O relatório final do painel foi publicado em 11 de julho de 2003, trazendo as considerações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC acerca de todas as alegações dos países participantes da lide: Comunidade Européia, Japão, Coreia, China, Suíça, Noruega, Nova Zelândia e Brasil como demandantes e Estados Unidos, como

⁴⁴ O artigo 5º se refere à aplicação das salvaguardas, que somente devem atender às necessidades da indústria interna.

⁴⁵ O artigo XVI:4 destaca que as políticas comerciais de todos os membros do GATT deve estar em conformidade com as regras do Acordo.

demandado. Canadá, Cuba, Hong Kong, México, Tailândia, Turquia e Venezuela aderiram ao painel como terceiros interessados, também contribuindo com alegações próprias. As principais alegações dos países no painel foram as seguintes:

- A indústria siderúrgica norte-americana é tecnologicamente defasada em relação às usinas dos demais países do sistema internacional. A presença de companhias que produzem aço a um alto custo faz com que as indústrias dos Estados Unidos sejam muito vulneráveis à importação do produto;

- A concessão de salvaguardas à indústria siderúrgica não atendeu às recomendações da OMC, havendo imprecisão acerca da metodologia aplicada e falta de evidência em relação ao aumento das importações;

- Não houve evidência de que o alegado aumento súbito das importações tenha se dado em decorrência de acontecimentos que não pudessem ser previstos pelos EUA;

- Os produtos que receberam a concessão não coincidem com os que tiveram aumento nas importações;

- A definição de indústria doméstica produzindo produtos similares ou diretamente competitivos com os importados foi imprecisa e incorretamente utilizada;

- Não houve o aumento das importações alegado pelo governo estadunidense;

- Não houve prejuízos sérios ou ameaça de prejuízos sérios às usinas siderúrgicas norte-americanas;

- Não houve a demonstração de uma conexão causal entre o suposto aumento das importações e o fraco desempenho das usinas siderúrgicas dos Estados Unidos;

- As salvaguardas concedidas excederam os valores necessários para que as siderúrgicas do país pudessem se adaptar à concorrência internacional;

- Não foi elaborado um plano de adaptação da indústria siderúrgica norte-americana ao mercado internacional;

- Por fim, os EUA não atenderam ao princípio de não discriminação do GATT, pois previam exceções a alguns países, como os membros do NAFTA, por exemplo.

O relatório final da lide traz conclusões e recomendações a respeito das alegações de cada um dos Estados demandantes, sendo que, acerca das afirmações do Brasil, o painel concluiu que “as medidas de salvaguardas impostas pelos Estados Unidos

sobre os importados de certos produtos de aço em 20 de março de 2002 são inconsistentes com o Acordo sobre Salvaguardas e o GATT 1994” (OMC, 2003, p. H-1). Em particular, o painel concluiu que:

(a) a aplicação das medidas de salvaguarda pelos Estados Unidos sobre as importações de CCFRS⁴⁶, barras a quente e hastes de aço inoxidável foi inconsistente com os artigos 2.1 e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas, porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação razoável e adequada de como os fatos embasaram sua determinação com respeito às importações crescentes”.

(b) a aplicação das medidas de salvaguardas pelos Estados Unidos sobre as importações de CCFRS, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ⁴⁷ e barras de aço inoxidável foi inconsistente com os artigos 2.1, 3.1 e 4.2(b) do Acordo sobre Salvaguardas, porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação razoável e adequada de que existia uma conexão causal entre o aumento nas importações e prejuízos sérios aos produtores domésticos relevantes”.

(c) a aplicação das medidas de salvaguardas pelos Estados Unidos sobre a importação de produtos de folhas de flandres e fios de aço inoxidável foi inconsistente com os artigos 2.1, 3.1 e 4.2(b) do Acordo de Salvaguardas, porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação razoável e adequada dos fatos embasaram sua determinação com respeito ao acréscimo nas importações” e a existência de uma conexão causal entre qualquer aumento nas importações e prejuízos sérios, “pois a explicação dada era formada por explicações alternativas parcialmente partindo umas das outras que, dadas as diferenças entre os produtos, não podiam ser conciliadas de forma a ganhar substância”.

(d) a aplicação das medidas de salvaguardas pelos Estados Unidos sobre importados de CCFRS, produtos de folhas de flandres, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ, barras de aço inoxidável, hastes de aço inoxidável e fios de aço inoxidável foi inconsistente com os artigos 2.1 e 4.2 do Acordo sobre Salvaguardas, porque “os Estados Unidos não atenderam aos requerimentos de “paralelismo”⁴⁸ entre os produtos para os quais as condições das medidas de salvaguardas foram estabelecidas e os produtos que foram objeto das medidas de salvaguarda”. (OMC, 2003a, p. 2-3)

A partir dessas constatações, o painel elaborou decisões específicas para cada um dos produtos que foram objeto da lide, recomendando, por fim, que o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC requeresse aos Estados Unidos ajustes nas medidas de salvaguarda concedidas às suas indústrias siderúrgicas às obrigações previstas no Acordo sobre Salvaguardas e no GATT 1994.

Em 11 de agosto de 2003, os Estados Unidos notificaram o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC de sua intenção de apelar da decisão proferida. O procedimento do recurso foi iniciado dez dias depois, com o preenchimento dos

⁴⁶ “*Certain Carbon Flat Rolled Steel*” – certas chapas de aço carbono.

⁴⁷ “*Fittings, Flanges and Tool Joints*” – equipamentos, encaixes e juntas de máquinas de aço carbono e liga.

⁴⁸ Não havia conexão entre as determinações da *International Trade Commission* e as medidas de salvaguardas adotadas pelos Estados Unidos.

formulários necessários. O Órgão de Apelação da OMC, diante do recurso norte-americano, foi incumbido de julgar as seguintes questões:

- (a) se o Painel errou em considerar que os Estados Unidos agiu inconsistentemente com o artigo XIX: 1(a) do GATT 1994 e o artigo 3:1 do Acordo sobre Salvaguardas não fornecendo uma explicação adequada e razoável demonstrando que acontecimentos imprevistos resultaram no aumento das importações causando prejuízos sérios aos produtores domésticos de CCFRS, produtos de folhas de flandres, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ, barras de aço inoxidável, hastes de aço inoxidável e fios de aço inoxidável;
- (b) se o Painel errou em considerar que os Estados Unidos agiram inconsistentemente com os artigos 2.1 e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas não fornecendo uma explicação razoável e adequada de como os fatos embasaram suas determinações de que as importações de CCFRS, produtos de folhas de flandres, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ, barras de aço inoxidável, hastes de aço inoxidável e fios de aço inoxidável aumentaram;
- (c) se o Painel errou em considerar que os Estados Unidos agiram inconsistentemente com os artigos 2.1 e 4.2 do Acordo Sobre Salvaguardas não fornecendo uma explicação razoável e adequada estabelecendo explicitamente que as importações de fontes não excluídas do objetivo das medidas satisfazem, por si só, as condições requeridas para a aplicação de medidas de salvaguardas sobre as importações de CCFRS, produtos de folhas de flandres, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ, barras de aço inoxidável, hastes de aço inoxidável e fios de aço inoxidável;
- (d) se o Painel errou em considerar que os Estados Unidos agiram inconsistentemente com os artigos 2.1, 3.1 e 4.2(b) do Acordo sobre Salvaguardas não fornecendo uma explicação razoável e adequada demonstrando a existência de uma conexão causal entre o aumento das importações de CCFRS, produtos de folhas de flandres, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ, barras de aço inoxidável, hastes de aço inoxidável e fios de aço inoxidável e os prejuízos sérios ou ameaças de prejuízos à indústria doméstica em questão;
- (e) se o Painel agiu inconsistentemente com o artigo 11 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, não realizando uma decisão objetiva da questão perante si, incluindo uma decisão objetiva sobre os fatos do caso e a aplicabilidade e conformidade com o GATT 1994 e com o Acordo sobre Salvaguardas; e
- (f) se o Painel agiu inconsistentemente com o artigo 12.7 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, não fornecendo um “*basic rationale*” para suas descobertas e conclusões. (OMC, 2003a, p. 80-81)

Após a análise das questões acima referidas, o Órgão de Apelação da OMC manteve algumas decisões do Órgão de Solução de Controvérsias e alterou outras. Particularmente, o Órgão de Apelação decidiu no seguinte sentido:

- (a) mantém as conclusões do Painel, nas seções relevantes do parágrafo 11.2 do Relatório do Painel sobre as alegações da China, da Comunidade Européia, da Nova Zelândia, da Noruega e da Suíça, de que a aplicação de todas as medidas de salvaguardas analisadas nesta disputa é inconsistente com os requerimentos do artigo XIX:1(a) do GATT 1994 e do artigo 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação adequada e razoável demonstrando que ‘acontecimentos imprevistos’ resultaram em importações

- crecentes que causaram prejuízos sérios a produtores domésticos relevantes”;
- (b) mantém as conclusões do Painel, nas seções relevantes do parágrafo 11.2 do Relatório do Painel, de que a aplicação das medidas de salvaguardas sobre importações de CCFRS, hastes de aço inoxidável e barras a quente é inconsistente com os requerimentos dos artigos 2.1 e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas porque “os Estados Unidos não ofereceram uma explicação razoável e adequada de como os fatos embasaram sua determinação com respeito às ‘importações crescentes’”;
- (c) reverte as conclusões do Painel, nas seções relevantes do parágrafo 11.2 do Relatório do Painel, de que a aplicação das medidas de salvaguardas nas importações de produtos de folhas de flandres e cabos de aço inoxidável é inconsistente com os artigos 2.1 e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação razoável e adequada de como os fatos embasaram sua determinação com respeito às ‘importações crescentes’, pois a explicação dada era formada por explicações alternativas parcialmente partindo umas das outras que, dadas as diferenças entre os produtos, não podiam ser conciliadas de forma a ganhar substância”; e considera desnecessário completar a análise para decidir se a determinação com respeito às “importações crescentes” para produtos de folhas de flandres e fios de aço inoxidável é consistente com os artigos 2.1 e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas;
- (d) reverte as conclusões do Painel, nas seções relevantes do parágrafo 11.2 do Relatório do Painel, de que a aplicação das medidas de salvaguardas sobre os importados de produtos de folhas de flandres e fios de aço inoxidável é inconsistente com os artigos 2.1, 4.2(b) e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas porque “os Estados Unidos não forneceram uma explicação razoável e adequada de como os fatos embasaram sua determinação de uma conexão causal entre o aumento das importações e prejuízos sérios, pois a explicação dada era formada por explicações alternativas parcialmente partindo umas das outras que, dadas as diferenças entre os produtos, não podiam ser conciliadas de forma a ganhar substância”; e considera desnecessário completar a análise para decidir se a determinação a respeito do link causal para produtos folhas de flandres e fios de aço inoxidável é consistente com os artigos 2.1, 4.2(b) e 3.1 do Acordo sobre Salvaguardas;
- (e) mantém as conclusões do Painel, nas seções relevantes do parágrafo 11.2 do Relatório do Painel, de que a aplicação de todas as medidas de salvaguardas em questão nessa disputa é inconsistente com os artigos 2.1 e 4.2 do Acordo sobre Salvaguardas porque “os Estados Unidos não atenderam os requerimentos de ‘paralelismo’ entre os produtos para os quais as condições das medidas de salvaguardas foram estabelecidas e os produtos que foram objetos das medidas de salvaguardas”;
- (f) considera desnecessário, para os propósitos da resolução dessa disputa, decidir se o Painel estava correto ao considerar que, com respeito aos CCFRS, barras a quente, barras a frio, vergalhões, tubos soldados, FFTJ e barras de aço inoxidável, os Estados Unidos agiram inconsistentemente com os artigos 2.1, 3.1 e 4.2(b) do Acordo sobre Salvaguardas porque o relatório do USITC não demonstrou a existência de uma conexão causal entre as importações crescentes de todas as fontes e os prejuízos sérios à indústria doméstica, e não revê nem mantém as descobertas do Painel sobre relação causal (*causation*);
- (g) considera que os Estados Unidos não comprovaram a alegação feita sobre o artigo 11 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias;
- (h) considera que o Painel cumpriu seu dever, sob o artigo 12.7 do ESC, de fornecer uma “base racional para suas descobertas” com respeito ao artigo XIX:1(a) do GATT 1994; e
- (i) não se pronunciará sobre as apelações condicionais das Partes Reclamantes relacionadas aos artigos 2.1, 4.1(c), 5.1 e 9.1 do Acordo sobre Salvaguardas. (OMC, 2003a, p. 170-172)

Dessa forma, os países demandantes conseguiram uma vitória frente aos EUA, fazendo prevalecer seus interesses comerciais em relação às preferências do Estado mais poderoso do sistema internacional. Isto foi possibilitado pelas normas e regras do regime de comércio e pelos seus procedimentos de aplicação, ambos expostos no capítulo anterior, que permitiram a existência desse mecanismo de retorno do regime.

Pode-se concluir, portanto, que sem a previsibilidade proporcionada pelo regime de comércio, dificilmente países de menor poder relativo conseguiriam fazer com que suas preferências tivessem preponderância em relação às preferências da potência norte-americana.

4.3 UMA EXPLICAÇÃO TEÓRICA DA DISPUTA

A teoria da estabilidade hegemônica⁴⁹ é o esforço mais proeminente de explicação da formação e da manutenção da eficácia dos regimes a partir do nível sistêmico de análise, ressaltando o caráter anárquico do ambiente em que os Estados atuam. De acordo com esta teoria, a força e a eficácia dos regimes é inversamente proporcional ao grau de polaridade do sistema em que são construídos, tendo em vista que, na presença de um Estado hegemônico com capacidade suficiente para constranger⁵⁰ o comportamento dos demais, a tendência é o cumprimento das normas e regras dos regimes, que atenderão aos interesses do Estado mais poderoso. Nesse sentido, Robert Keohane, outro autor que defende a teoria da estabilidade hegemônica, destaca que “a concentração de poder em um Estado dominante facilita o desenvolvimento de regimes fortes e a fragmentação do poder é associada ao colapso do regime” (KEOHANE, 1982, p. 326).

Essa teoria se baseia no fato de que os regimes são mecanismos que institucionalizam as demandas do Estado hegemônico, atuando como ferramentas que trabalham em prol da manutenção de sua posição em relação ao sistema internacional, não esta que está perfeitamente atrelada a de regimes como conceito desviante – *misleading concept*, apresentada no capítulo II da presente dissertação.

Ao utilizar essa noção para o Regime Internacional de Comércio, Lipson

⁴⁹ Stephen Krasner define sistema hegemônico como “um em que há um Estado que é muito maior e relativamente mais avançado que seus parceiros comerciais”. (apud. LIPSON, 1986, p. 254).

⁵⁰ Kenneth Waltz, em sua obra “*Theory of International Politics*”, trata da influência do sistema internacional sobre o comportamento dos Estados e da forma como os Estados mais poderosos utilizam sua fatia da distribuição de capacidade entre os atores para constranger os mais fracos.

destaca que:

Potências hegemônicas, em outras palavras, originam regimes internacionais fortes. A lógica subjacente, de acordo com Kindleberger, é que a abertura internacional (pagamentos e comércio livre) é um bem público que é provido com altos custos. Apesar da lógica não ser desenvolvida rigorosamente, a noção é que, de acordo com o princípio do tamanho, tais bens públicos são mais frequentemente providos em sistemas em que há um Estado muito grande do que quando há diversos Estados de tamanho médio. (LIPSON, 1986, p. 253-254)

Para os teóricos que vêem as Relações Internacionais a partir da ótica da estabilidade hegemônica, portanto, o Estado hegemônico, por concentrar poder, terá menos custos para constranger os demais países a cumprirem as normas dos regimes que para impor sua autoridade por meio da capacidade militar. Dessa forma, os regimes são vistos como instrumentos para macular a imposição de sua liderança.

Entretanto, se for considerado o exemplo das salvaguardas concedidas à indústria siderúrgica norte-americana, é possível concluir que uma decisão que partiu da principal instituição componente do regime internacional de comércio constrangeu o comportamento dos Estados Unidos, evidenciando o declínio comercial da grande potência, cuja supremacia não é mais suficiente para determinar os padrões do regime.

Observa-se que o comportamento desviante da potência norte-americana em relação às salvaguardas não se deu em razão de um declínio do regime de comércio. Como os demais países que compõem o regime utilizaram alguns de seus mecanismos para contrapor esse comportamento desviante, nota-se que o declínio do poder, principalmente no âmbito econômico-comercial, dos Estados Unidos, não foi acompanhado por um declínio do regime, como poderia prever a teoria da estabilidade hegemônica.

Aparentemente, referida teoria falha ao apontar a perda de poder relativo da principal potência do sistema internacional como uma causa do colapso dos regimes, pois o declínio relativo dos Estados Unidos da América, que vem perdendo capacidade de influenciar as decisões dos demais países do sistema, não tem comprometido o funcionamento do regime em questão, principalmente após a criação da OMC. Além disso, a teoria da estabilidade hegemônica também parece não observar o aumento da complexidade e do número de regimes internacionais na atualidade, que demonstram uma relativização cada vez maior da anarquia do sistema internacional, mesmo diante da perda de poder relativo do Estado hegemônico.

Três são as razões que poderiam elucidar a falta de capacidade explicativa da teoria da estabilidade hegemônica acerca do declínio do regime internacional de

comércio: os efeitos da entrada de novos atores no sistema internacional a partir da década de 1960, a falta de análise desta teoria sobre a função dos regimes e sobre a demanda dos Estados por essas instituições, e a não utilização de referenciais teóricos que englobem o nível interno de análise.

Em primeiro lugar, apesar de ter uma grande capacidade explicativa durante o processo de formação do regime comercial vigente, como destaca Lipson⁵¹, a Teoria da Estabilidade Hegemônica não previu os efeitos sobre o regime da entrada dos países em desenvolvimento no GATT e da criação da OMC, que aumentou o grau de previsibilidade das relações comerciais entre os Estados. Assim, desde a Rodada Tóquio, a referida teoria estaria perdendo elementos que sustentariam sua capacidade explicativa.

De acordo com o modelo, a hegemonia norte-americana declinante deveria impedir e talvez reverter a redução multilateral das barreiras comerciais; todavia, a Rodada Tóquio de negociações comerciais, completada em 1979, foi considerada um sucesso significativo pelos seus maiores participantes. (LIPSON, 1986, p. 236)

Esse relativo sucesso se deveu ao fato de que, desde então, os países em desenvolvimento passaram a pressionar os países desenvolvidos por uma maior liberação comercial.

Muitos PED são agora fortes proponentes de políticas comerciais mais liberais, tendo saído de um período em que a industrialização por substituição de importações era popular. Eles estão constantemente pressionando os países industrialmente avançados para liberar o acesso das exportações dos PED nos fóruns do GATT. (FINLAYSON, 1986, p. 286)

Em segundo lugar, observa-se que o regime internacional de comércio atua como um dispositivo especial⁵², que substitui o papel do Estado hegemônico ao oferecer incentivos aos outros Estados para que cooperem e respeitem as normas e regras do regime, além de saciar sua demanda por informações no sistema internacional, como

⁵¹ “O modelo causal mais proeminente de mudança de regime é o modelo hegemônico, que relaciona a força do regime à concentração das capacidades internacionais. Em sentido amplo, ele prevê adequadamente as mudanças no regime comercial do pós-guerra. Em termos de adesão às regras, coordenação multilateral e reduções tarifárias progressivas. O regime parece mais forte durante os anos 1950 e 1960, próximo do auge do poder econômico norte-americano. O modelo também prevê adequadamente as tensões crescentes no comércio liberal durante os anos 1970 e 1980, quando o poder econômico norte-americano declinou em relação à Comunidade Européia e ao Japão. Enquanto as barreiras comerciais continuaram a ser reduzidas em algumas áreas, a proliferação de disputas comerciais e violações a regras indica um enfraquecimento do regime comercial” (LIPSON, 1986, p. 235).

destaca Keohane (KEOHANE, 1982). Mesmo em um sistema anárquico, é possível haver cooperação entre os Estados e este comportamento contínuo fará com que sejam criadas instituições capazes de manter o regime em funcionamento mesmo diante de alterações nos interesses dos países. Como destaca Stein:

Mesmo aquelas instituições internacionais que existem em um ambiente anárquico podem obter legitimidade para manter padrões de comportamento internacionais muito depois do desaparecimento das bases originais dessas instituições. Assim, mesmo que as constelações de interesses que deram origem aos regimes possam ser alteradas, os regimes podem permanecer. (STEIN, 1986, p. 139)

Além disso, de acordo com Keohane, a teoria da estabilidade hegemônica, que afirma que “quanto mais concentrado for o poder em um sistema internacional, mais haverá o suprimento de regimes internacionais em qualquer nível da demanda” (KEOHANE, 1982, p. 326), não leva em consideração as flutuações na demanda dos Estados por regimes internacionais e por isso é incompleta. Para ele, existem outros motivos, além da possibilidade de imposição de constrangimentos pela potência hegemônica, que podem explicar porque os Estados optam por aderir aos regimes internacionais.

As instituições e procedimentos que se desenvolvem ao redor dos regimes internacionais adquirem valor como arranjos que permitem a comunicação e, portanto, facilitam o intercâmbio de informação. Quando comprovam sua utilidade, a demanda por regimes internacionais aumenta. Assim, mesmo que a estrutura de um sistema se torne mais fragmentada – presumivelmente aumentando os custos de provimento dos bens coletivos relacionados ao regime (como sugerido pela teoria dos bens públicos) – a demanda crescente por um regime internacional em particular, bem estabelecido, que forneça informação, pode, ao menos por algum tempo, ultrapassar os efeitos dos custos crescentes de fornecimento. (KEOHANE, 1982, p. 348)

Regimes que vêm mantendo elevados níveis de eficácia, como o comercial, por exemplo, fornecem a possibilidade de um grande contato e troca de informações entre os Estados, que deixam de agir como atores puramente unitários interessados em maximizar seus ganhos relativos. As relações transgovernamentais estabelecidas aumentam a oportunidade de cooperação na política mundial.

Nesse sentido, três conclusões importantes emanam da análise da demanda dos países por regimes internacionais. Primeiramente, os regimes estruturados,

⁵² Conceito já exposto no capítulo II da presente dissertação, quando foi mencionada a Lógica da Ação

acompanhados por processos de tomada de decisão e instituições bem estabelecidas provêm mais informações aos Estados e terão uma demanda maior. Em segundo lugar, os regimes que desenvolvem normas que são internalizadas pelos participantes, principalmente se forem normas de honestidade e retidão comportamental, terão também maior capacidade de crescimento e manutenção. Por último, os regimes que são formados por governos abertos, que incentivam a troca de informações entre os Estados e entre os atores infra-estatais, que são influenciados pelas discussões do tema em questão, são mais valorizados que os regimes que limitam seus participantes às relações tradicionais entre Estados.

Dessa forma, pode-se concluir que quanto mais fortalecidas forem as instituições que compõem um regime internacional, mais ele tende a ser eficaz, independentemente da existência de um Estado hegemônico ou mesmo de sua atuação no sistema internacional. Mais especificamente, em relação às referidas salvaguardas ao aço, por exemplo, coube a países menos poderosos a função de forçar a adequação das normas dos EUA às previstas pelo regime internacional de comércio da OMC, por meio da abertura de Painel no Órgão de Solução de Controvérsias da instituição.

A demanda dos Estados por informações para que possam otimizar seu processo de tomada de decisões é, nesse sentido, o segundo fator que pode explicar a imprecisão da teoria da estabilidade hegemônica perante a manutenção e o fortalecimento dos regimes internacionais, mesmo diante da erosão da hegemonia norte-americana a partir da década de 70.

A necessidade de conduzir negociações multilaterais em uma base de reciprocidade também cria incentivos para harmonizar as leis e práticas domésticas com as prevalentes externamente. A necessidade de conformidade é especialmente grande quando as leis domésticas contrariam plenamente as práticas aprovadas pelos regimes. As leis norte-americanas sobre salvaguardas e medidas compensatórias são um bom exemplo. Elas eram alvos proeminentes durante a Rodada Tóquio precisamente porque elas eram exceções às regras e normas do GATT. Os parceiros comerciais podem ter funções importantes em tais casos. Eles podem oferecer concessões para induzir a conformidade, ou podem ameaçar retaliações se as violações continuarem. Na Rodada Tóquio, eles fizeram ambos – com sucesso. As leis dos EUA foram adaptadas às práticas aprovadas pelo regime. (LIPSON, 1986, p. 263).

Uma terceira explicação para a falta de previsibilidade acerca do comportamento dos regimes, a partir dos pressupostos oferecidos pela teoria da

estabilidade hegemônica, é inerente ao nível interno de análise e se adapta perfeitamente à questão das salvaguardas concedidas às indústrias siderúrgicas norte-americanas. Como afirma Lipson:

O enfraquecimento do regime é muito desigual. As restrições comerciais variam marcadamente entre os setores industriais e são mais proeminentes em indústrias maduras, de base, como o aço, têxteis, calçados e automóveis. Enquanto o enfraquecimento geral do regime pode ser compreendido em termos do declínio hegemônico, a explicação para essas variações setoriais devem ser encontradas em outros lugares. (LIPSON, 1986, p. 236)

Em relação à produção de aço, suas características fazem com que as usinas siderúrgicas tenham grandes dificuldades para se adaptarem à rápida evolução do mercado internacional. Na avaliação de Lipson, o setor tem características muito específicas:

Envolve processos padronizados e intensivos em mão-de-obra. Os mercados são tipicamente maduros e de preços competitivos. Os produtores são normalmente firmas locais ou, algumas vezes, firmas locais agindo como sub-contratantes internacionais. (Corporações multinacionais têm poucas vantagens em mercados de produção padronizada e de preços competitivos). As vantagens locais nesses mercados se alteraram rapidamente e os produtores mais competitivos estão agora nos PED e nas plantas mais eficientes e novas dos EUA, da CEE e do Japão. (LIPSON, 1986, p. 245)

Essas características são uma das razões que levam as indústrias siderúrgicas norte-americanas a pressionarem o governo do país a, constantemente, criar barreiras protecionistas, com o intuito de proteger o mercado dos EUA da competição internacional. Dessa forma, as razões para a imposição de salvaguardas à margem das normas do regime vigente no comércio internacional, em setores como o siderúrgico, são mais bem esclarecidas pela associação do nível de análise sistêmico com as linhas de explicação para os processos decisórios internos, ou seja, faz-se também necessária uma observação das características do mercado interno e da forma por meio da qual são tomadas as decisões de política externa dos Estados Unidos, como destaca Robert Keohane, citado por Charles Lipson.

Keohane está certamente correto ao sugerir que nenhum modelo de política interestatal pode adequadamente compreender as fontes domésticas das políticas comerciais inter-estatais. Mas também os problemas de ajustes trazem consequências uniformes para os regimes internacionais. Seus efeitos dependem não só das estruturas políticas domésticas, mas também da capacidade do Estado de implementar tais políticas internacionalmente. De fato, os problemas de ajuste atuais trazem implicações comerciais sérias porque todos os Estados avançados tentaram alterar seus fardos internacionais por meio de políticas de proteção

setoriais. (LIPSON, 1986, p. 257)

Nesse sentido, a teoria da estabilidade hegemônica, que procura entender os comportamentos unilaterais ou aleatórios dos Estados pela queda de poder relativo dos Estados Unidos da América, não é suficiente para que se compreenda adequadamente os fundamentos e também as reações às salvaguardas concedidas às indústrias siderúrgicas em 2002, fazendo-se necessária uma análise da política doméstica dos norte-americanos.

A predição básica do modelo hegemônico – de que o regime comercial irá progressivamente se enfraquecer – demonstra a preocupação com o declínio norte-americano. Esta preocupação é uma simplificação teórica poderosa. O modelo defende que a força do regime depende da distribuição internacional do poder estatal. Dessa forma, ignora a política doméstica, outros tipos de atores, e, significativamente para nós, o tipo de atividade sendo regulado (quaisquer que sejam suas características particulares). (...) Esta explicação perde, e de fato não consegue compreender, o aumento da proteção setorial nos países avançados. Aço e automóveis são bons exemplos. (LIPSON, 1986, p. 258)

Mesmo diante do declínio da potência hegemônica, o regime internacional de comércio permanece eficaz e seus mecanismos vêm sendo utilizados pelos Estados na busca da prevalência de seus interesses diante dos demais, sejam eles mais ou menos poderosos. Além disso, “a ocorrência de um comportamento desviante é comum na conexão com a maioria das instituições sociais e não deve ser tratado como evidência de quebra nas instituições em questão”. (YOUNG, 1986, p. 95)

O regime internacional de comércio fortaleceu as relações comerciais entre os Estados e agora essa proximidade ajuda a ampliar as bases institucionais do regime⁵³, que se tornam evidentes por meio dos diversos mecanismos de controle normativo existentes, como os próprios painéis do Órgão de Solução de Controvérsias, utilizados pelos países exportadores de produtos siderúrgicos para constranger os Estados Unidos a adequarem suas normas às regulamentações do regime internacional de comércio.

O regime permanece forte, mesmo diante do declínio relativo do país hegemônico, e as explicações sistêmicas para esse fenômeno não são suficientes para entender as razões da imposição de salvaguardas ao aço.

Todavia, para que se possa caracterizar o mercado siderúrgico, e outros mercados que têm dificuldades de adaptação às alterações ocorridas no sistema internacional, é necessária uma completa observação das questões referentes ao tema.

Assim, a análise da questão a partir do âmbito interno faz-se necessária para ajudar a melhor compreender o protecionismo dos Estados Unidos em relação a esse setor.

Três são as principais razões que tornam a análise do nível doméstico necessária. Em primeiro lugar, a teoria sistêmica mais difundida para explicar o comportamento desviante de um Estado em relação aos regimes internacionais não demonstrou capacidade explicativa suficiente para que seja compreendido o caso da concessão das salvaguardas ao aço pelo governo norte-americano. Essa afirmação tem por base o fato de que a perda de competitividade do Estado hegemônico não vem sendo acompanhada pelo declínio do regime, que vem sendo reforçado pela atuação das instituições componentes de sua estrutura e pelos esforços dos demais atores do sistema internacional.

Em segundo lugar, o mercado do aço possui características muito peculiares, que o assemelham ao mercado de *commodities* e que o diferem dos bens de alta tecnologia, que gozam de mercados abertos para sua livre circulação. Portanto, para que seja compreendida a imposição de barreiras ao aço, deve-se compreender as conseqüências que essas características trazem para o comportamento das indústrias que atuam no âmbito doméstico e, conseqüentemente, para a conduta dos Estados no sistema internacional.

Por fim, o modelo de tomada de decisão e de organização política adotado pelos Estados Unidos traz também conseqüências para os procedimentos do governo do país em relação ao sistema internacional, sendo necessária a análise das peculiaridades do sistema estadunidense para que seja possível a compreensão das posições adotadas internacionalmente pela potência norte-americana.

Nesse sentido, terminada a análise da imposição de salvaguardas às importações de aço a partir do sistema internacional, os próximos capítulos se referem ao âmbito doméstico de análise, iniciando-se a abordagem pelas características do mercado interno dos Estados Unidos.

⁵³ Há no regime internacional de comércio, portanto, a clara presença dos chamados intervalos e retornos, mencionados no capítulo II da presente dissertação.

CAPÍTULO V

OS *LOBBIES* E O PROTECIONISMO NORTE-AMERICANO AO AÇO

As salvaguardas concedidas às indústrias siderúrgicas norte-americanas, em 05 de março de 2002, foram apenas a iniciativa mais recente, e de maior alcance, de uma longa série de medidas do governo dos Estados Unidos para proteger seus produtores de aço. Ao longo de toda a segunda metade do século passado, as usinas dos EUA receberam diversas concessões, ficando protegidas da concorrência internacional contra empresas mais competitivas e modernas.

A utilização desse extenso protecionismo, que se traduziu em diversas medidas comerciais ao longo dos últimos cinquenta anos, propiciou a obtenção de lucros excessivos e artificiais à indústria siderúrgica estadunidense. A garantia do isolamento em relação às usinas estrangeiras fez com que as maiores companhias dos Estados Unidos não sentissem a necessidade de modernizarem-se, sendo este um dos fatores responsáveis pelas grandes diferenças tecnológicas existentes hoje na produção de aço do país.

A relação entre as barreiras comerciais e a defasagem tecnológica das siderúrgicas é clara. Na medida em que os produtores de aço percebiam a garantia de grandes receitas devido às medidas protecionistas que lhes eram concedidas, deixavam de investir na modernização de suas plantas industriais, passando a destinar seus ganhos cada vez mais para a constituição de um aparato lobístico capaz de assegurar a manutenção de seu isolamento comercial, por meio da pressão sobre os tomadores de decisão de Washington.

Dessa forma, como este estudo considera que, para se compreender as opções de política comercial dos EUA, particularmente em relação à siderurgia, é preciso analisar as preferências de seus formuladores de política no âmbito interno, a relação entre a origem do protecionismo comercial ao aço e os *lobbies* que defendem os interesses das siderúrgicas é essencial. Nesse sentido, as relações entre os anseios pessoais dos tomadores de decisão e os grupos organizados na sociedade, que agem sistematicamente junto às instâncias do Estado com o propósito de defender os interesses de setores específicos da atividade econômica, são variáveis muito importantes.

Além de possibilitar investimentos cada vez maiores em uma grande estrutura lobística, os lucros artificiais advindos das barreiras protecionistas tornaram a situação das indústrias e dos sindicatos dos trabalhadores das usinas dos Estados Unidos muito confortável, dando margem para que negociassem condições de trabalho cada vez

mais favoráveis aos empregados.

Esta é a origem de outro grande problema enfrentado pelos maiores produtores de aço atualmente. Os encargos sociais negociados por eles com seus empregados nos anos mais lucrativos da indústria, traduzidos em extensos benefícios, relacionados principalmente a planos de saúde e de aposentadoria, fazem com que as usinas integradas norte-americanas não tenham condições de competir com as siderúrgicas estrangeiras e com as chamadas miniusinas, pois o custo de sua mão-de-obra é muito maior que o custo de mão-de-obra de qualquer outra indústria do país.

Inicia-se o presente capítulo com uma apresentação da teoria da Política Econômica Estratégica, que justifica a concessão de medidas protecionistas a uma determinada indústria se os lucros excedentes advindos do isolamento comercial por elas provocado sejam utilizados na modernização do setor protegido. Porém, no caso da indústria siderúrgica norte-americana, não ocorreu um processo de reestruturação das plantas produtivas, como fica evidenciado na história das principais barreiras comerciais impostas às exportações de aço a partir da Segunda Guerra Mundial, que têm influência direta na situação atual do mercado estadunidense.

A partir daí, passa-se a analisar as conseqüências que esse extenso protecionismo trouxe para a indústria siderúrgica, quais sejam, o aumento da defasagem tecnológica do *Big Steel*⁵⁴, a possibilidade de negociação de pesados encargos sociais com seus empregados e a constituição de um amplo aparato lobístico para defender seus interesses.

Por fim, serão apresentadas as principais análises teóricas sobre os *lobbies*, com especial atenção à decisão de imposição das medidas de salvaguardas às importações de aço dos Estados Unidos da América em 2002, buscando subsídios para que se possa, no próximo capítulo, analisar as peculiaridades inerentes à referida decisão e os métodos utilizados pelos grupos das siderúrgicas para pressionar o governo daquele país.

5.1 O PROTECIONISMO COMERCIAL AO AÇO E A POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA

Com o intuito de justificar a concessão de proteções comerciais a

⁵⁴ Quando da imposição das salvaguardas pelo governo norte-americano, este grupo era formado pelas seguintes usinas: *Bethlehem Steel*, *Ispat Inland*, *Wheeling-Pittsburgh Steel* e *National Steel*, dentre outras, que serão destacadas em momento oportuno (a partir da página 101 da presente dissertação).

determinados setores da economia dos Estados Unidos, teóricos como Robert Gilpin, J. David Richardson e Paul Krugman, respectivamente nas obras “A Economia Política das Relações Internacionais”, “*The Political Economy of Strategic Trade Policy*”⁵⁵ e “*Strategic Trade Policy and the New International Economics*”⁵⁶, dentre outras, desenvolveram uma teoria do comércio internacional que é muito útil para a elaboração desse estudo.

Segundo esses autores, com as mudanças da economia internacional, que ocorreram principalmente após a Segunda Guerra Mundial⁵⁷, alguns economistas passaram a entender que os países deveriam estabelecer quais os setores da economia que precisariam ser protegidos para que pudessem ser isolados da concorrência internacional e adaptem-se às novas tecnologias, capacitando-os tecnologicamente para competir com os produtores mais modernos do sistema internacional. Nesse sentido, destaca Gilpin que:

[A política comercial estratégica] consiste em uma tentativa do Estado mudar o ambiente estratégico internacional de modo a tornar vantajosa a situação das firmas oligopolísticas⁵⁸ nacionais. Por meio da proteção, de subsídios e de outros recursos, o Estado procura garantir para suas firmas uma parte maior do mercado. (GILPIN, 2002, p. 239)

Os Estados, portanto, não competem em um ambiente de concorrência perfeita, como em geral propõem os defensores da teoria econômica liberal. De acordo com os conceitos da política comercial estratégica, a formulação da política comercial se dá em um ambiente estratégico, ou seja, composto por um número restrito de grandes, interdependentes e conscientes tomadores de decisão, cada um possuidor de uma particular quantidade de recursos de poder. Essas circunstâncias têm feito com que “as principais potências comerciais se empenhem em negociações calorosas e em ações unilaterais para proteger o aumento da sua participação relativa no mercado” (GILPIN, 2002, p. 230).

Referida teoria pode ser utilizada para explicar diversos temas atuais.

Tem uma aplicabilidade para os eventos recentes: o crescimento econômico nos países desenvolvidos, o aumento do paralelismo internacional entre as trocas regulatórias e desregulatórias, as mudanças na política comercial dos EUA devido

⁵⁵ “A Economia Política da Política Comercial Estratégica”.

⁵⁶ “A Política Comercial Estratégica e a Nova Economia Internacional”.

⁵⁷ Segundo J. David Richardson (1990), essas alterações se deveram principalmente à mudança nas ferramentas analíticas dos economistas e a dois fatores relacionados à política comercial. O primeiro é o crescimento dos países economicamente fracos e o outro é a multinacionalização de firmas corporativas.

⁵⁸ Como será observado a partir deste capítulo, o mercado siderúrgico dos Estados Unidos tem características de um ambiente oligopolístico, sendo composto por um número pequeno de poderosas empresas, com grande capacidade de influência política.

ao *lobby* por acesso a mercados, as mudanças nas políticas comerciais de muitos países em direção a um protecionismo contingente e procedimental e as mudanças nas negociações comerciais internacionais em direção a iniciativas regionais e códigos quase independentes em certos temas. (RICHARDSON, 1990, p. 112)

Ao proteger um determinado setor, o Estado estaria lhe proporcionando oportunidade de desenvolvimento tecnológico e de obtenção de uma maior eficiência que, posteriormente, tornaria a indústria competitiva internacionalmente, trazendo benefícios para o mercado nacional como um todo. Os lucros excedentes, originados pelas barreiras comerciais, deveriam ser inteiramente utilizados na capacitação tecnológica da indústria, com o intuito de aumentar suas vantagens comparativas em relação aos demais países.

Porém, como mostra o caso específico do aço norte-americano, os ganhos derivados das diversas medidas protecionistas concedidas à indústria siderúrgica ao longo dos anos não foram utilizados para modernizar o setor, preparando-o para a competição internacional. Ao contrário, têm sido utilizados como fonte para a manutenção de um mercado doméstico artificial e para sustentar, de modo sistemático, uma ampla atividade de *lobby* por parte do *Big Steel*, capaz de exercer pressões e orientar a política comercial do governo para o setor (BARRINGER; PIERCE, 2000).

Nesta análise, os conceitos da teoria da política comercial estratégica se afiguram especialmente úteis para explicar o protecionismo norte-americano em relação ao aço porque foi concedido sob a argumentação de que teria como objetivo modernizar o setor. Além disso, mesmo o destacado papel da pressão exercida pelo *lobby* das grandes siderúrgicas somente pode ser mais bem compreendido a partir do entendimento de que o comércio não pode ser visto simplesmente como produto das diferenças de preço e de custos.

J. D. Richardson, ao citar Cohen e Zysman, dois analistas que utilizam os conceitos da política comercial estratégica, destaca:

Os exemplos de Cohen e Zysman enfatizam como o pensamento estratégico pode reafirmar a política comercial tradicional. Barreiras às importações que protegem indústrias velhas com tecnologias obsoletas são extremamente prejudiciais porque podem desencorajar a flexibilidade dinâmica. (RICHARDSON, 1990, p. 116)

Em outras palavras, se as barreiras comerciais forem mal aplicadas, podem fazer com que indústrias antigas e defasadas tecnologicamente, incapazes de competir com companhias mais modernas e lucrativas em um mercado aberto, sobrevivam artificialmente e provoquem uma alta dos preços de um determinado produto, que seria comercializado a

preços mais competitivos se não fossem utilizadas as barreiras protecionistas.

Este enfoque, bem como seus conceitos de ambiente estratégico e de utilização do excedente de lucro para a modernização de um determinado setor, são os mais adequados para analisar que o extenso protecionismo comercial dos Estados Unidos em relação às indústrias de aço desde a Segunda Guerra Mundial, apesar de ter sido fruto de uma política comercial estratégica, não vem sendo aplicado de forma correta, pois não houve grandes investimentos em tecnologia na indústria siderúrgica daquele país, sendo sua defasagem tecnológica e incapacidade de inserção no mercado internacional mantidas ao longo dos últimos cinquenta anos.

Por meio da análise das medidas de proteção comercial que foram concedidas aos produtores de aço estadunidenses a partir da segunda metade do século XX, portanto, pretende-se demonstrar que, apesar de terem sido criadas, pelo menos na versão oficial dos organismos governamentais, com o propósito de acompanhar o pensamento dos teóricos da Política Comercial Estratégica, os lucros excedentes obtidos pelas siderúrgicas não foram aplicados em sua modernização, como será destacado a seguir.

Por fim, levando-se em conta que a decisão de concessão dos benefícios da seção 201 da Lei de Comércio de 1974 às indústrias siderúrgicas teve como base as características estratégicas do ambiente comercial, faz-se necessária a análise de que motivos podem ter levado o Presidente dos EUA a continuar adotando uma postura protecionista, mesmo sem haver uma preocupação com a modernização das siderúrgicas, contrariando os princípios expostos pela concepção teórica aqui apresentada.

Para tanto, deve-se analisar que conseqüências o isolamento comercial dos produtores de aço trouxe para a indústria siderúrgica norte-americana para que seja possível a avaliação da questão a partir das variáveis apontadas no primeiro capítulo da presente dissertação, ou seja, dos atores, instituições e da divisão das informações inerentes à tomada de decisão do Presidente George W. Bush acerca da concessão das salvaguardas à indústria siderúrgica dos Estados Unidos, que será efetuada no capítulo VI.

5.2 O PROTECIONISMO COMERCIAL AO AÇO NOS EUA A PARTIR DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E SEUS EFEITOS PARA AS SIDERÚRGICAS

Desde que os Estados Unidos emergiram da Segunda Guerra Mundial como a potência industrial, comercial e financeira capaz de estabelecer os fundamentos da ordem

econômica internacional, o mundo passou por mudanças substanciais, estimuladas pela reconstrução das economias devastadas pela guerra, e por melhorias tecnológicas que tornaram obsoletas muitas indústrias e processos de produção sobre os quais se assentava a supremacia da economia norte-americana no comércio internacional.

O regime internacional de comércio vigente desde o fim dos conflitos, como já foi demonstrado, estabeleceu o livre-comércio como um objetivo a ser alcançado, mas não se pode afirmar que este tenha sido efetivamente o princípio norteador das relações comerciais.

O princípio do livre-comércio concorreu com objetivos como o esforço de reconstrução, a promoção do desenvolvimento econômico em sociedades pobres ou a proteção do mercado de trabalho dos países. Por outro lado, especialmente no caso dos Estados Unidos, muitas decisões de política externa precisam ser vistas sob o prisma da importância dos grupos de pressão que atuam de forma sistemática e organizada junto às instâncias do Estado no sentido de promover os interesses de segmentos da sociedade, em especial dos grupos empresariais mais fortes.

Nesse sentido, faz-se necessária uma análise da evolução do protecionismo comercial ao aço que se desenvolveu a partir da Segunda Grande Guerra, pois a concessão das salvaguardas à indústria siderúrgica em 2002 somente pode ser compreendida a partir das transformações ocorridas nesse período, quando as tecnologias mais avançadas migraram das indústrias norte-americanas para outras partes do mundo, em especial para a Europa reconstruída e, mais tarde, para os países da Ásia.

Com o fim dos conflitos armados na Europa, a indústria norte-americana passou a deter a liderança internacional na produção não apenas de aço, mas em todos os segmentos industriais. Vários fatores haviam contribuído para esse quadro, entre eles o fato de sua capacidade produtiva ter recebido enorme impulso pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, que havia destruído substancial parte da indústria européia, enquanto o território estadunidense se mantinha fora do teatro de guerra.

Com o passar do tempo, no entanto, enquanto os Estados Unidos mantiveram suas siderúrgicas em plena produção, auferindo os benefícios de sua condição de liderança, e não estimulando seus produtores para que fossem realizados os necessários investimentos em pesquisas tecnológicas, os demais países, principalmente os europeus, reconstruíram suas usinas utilizando tecnologias mais avançadas, passando a produzir aço a custos mais baixos e em menos tempo (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 51).

A partir da década de 60, o mercado norte-americano foi, virtualmente,

invadido por importações de aço, o que levou o governo a adotar duas estratégias principais: a utilização de diversos tipos de barreiras comerciais e de intensos subsídios às indústrias mais precárias para evitar falências. Essas concessões, de um lado, propiciaram uma particular forma de articulação das forças políticas internas e, de outro, produziram efeitos que atingiram de maneira diferente os parceiros comerciais do país. A presente dissertação está centrado na primeira estratégia, embora, eventualmente, possa fazer alguma referência à segunda.

A origem do protecionismo comercial do governo norte-americano em relação à indústria siderúrgica está nos Acordos de Restrição Voluntária estabelecidos de 1969 a 1974.

Em 1966, L. B. Worthington, líder da maior instituição representativa dos interesses das indústrias siderúrgicas norte-americanas, denominada *American Iron and Steel Institute – AISI* (Instituto Americano do Ferro e do Aço), passou a defender a imposição de tarifas às importações de aço dos Estados Unidos, devido ao prejuízo que causavam à indústria por ele representada.

Como consequência, em 1967, foi colocada em votação no Congresso uma lei que restringia as importações de aço a um percentual de 9,6% do total do mercado siderúrgico norte-americano. Essa medida reduziria em cerca de 20% as importações de aço. Além de pretender reduzir as importações, a lei não mencionava a real causa do aumento das importações, a defasagem tecnológica da indústria estadunidense em relação às usinas estrangeiras, não prevendo qualquer necessidade de reestruturação das companhias domésticas⁵⁹.

Com o crescente apoio dos congressistas ao projeto de lei, e prevendo que quotas altas iriam ser impostas às exportações de aço aos Estados Unidos, representantes das indústrias siderúrgicas japonesas e européias passaram a discutir restrições voluntárias com a potência hegemônica, de modo que seu prejuízo pudesse ser de alguma forma minimizado. Efetivamente, a utilização de aço importado no mercado norte-americano foi reduzida com a assinatura do Acordo de Restrição Voluntária, que teria vigência de 1969 a 1974, a uma quantidade de 14 milhões de toneladas curtas ao ano, devendo esse valor ser

⁵⁹ É possível que parte da pouca preocupação com a defasagem tecnológica se devesse à estratégia de reconstrução iniciada com o Plano Marshall, que incluía o emprego de medidas protecionistas por alguns países da Europa como parte de seu esforço de recuperação econômica. A Rodada Kennedy, iniciada em meados da década de 60, tinha como preocupação principal rever esses padrões de comércio postos em prática depois da Segunda Guerra Mundial. A questão da defasagem tecnológica como fator no comércio internacional, no entanto, vai surgir como elemento central apenas vinte anos depois, na Rodada Uruguai.

acrescido em cinco por cento em 1970.

É importante ressaltar que os lucros obtidos pela indústria siderúrgica norte-americana, durante os anos de imposição dessa barreira, não foram revertidos em melhoramentos tecnológicos (BARRINGER; PIERCE, 2000) – o que lhes daria capacidade competitiva –, mas foram utilizados para que os salários e os benefícios dos trabalhadores fossem aumentados por meio de acordos com seu principal sindicato, o *United Steelworkers of America – USWA* (Trabalhadores do Aço Unidos da América). Nesse sentido, o Acordo de Restrição Voluntária de 1969 a 1974 fez com que as siderúrgicas do país se tornassem ainda menos competitivas (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 55), pois, indiretamente, propiciou o aumento de seu custo de produção.

O segundo esforço protecionista do governo norte-americano em relação aos produtores de aço foi a criação de preços gatilho, que vigoraram de 1978 a 1982.

Devido à crise do petróleo de 1973, os mercados mundiais de aço passaram a enfrentar dificuldades a partir de 1975. A ineficiência da indústria siderúrgica dos EUA fez com que os consumidores de aço recorressem aos produtos importados, mais baratos e, freqüentemente, de melhor qualidade. O governo passou, então, a financiar os débitos das siderúrgicas, fazendo com que elas pudessem realizar a transição para uma nova tecnologia.

As usinas iniciaram, então, sua primeira transição tecnológica, tendo a maioria delas passado a utilizar fornos de oxigênio básico, que, por outro lado, já vinham sendo substituídos no sistema internacional pelos fornos a arco elétrico, mais rápidos e menos custosos.

Diante da manutenção do problema da defasagem tecnológica, em 1976, a AISI solicitou que o Representante Comercial dos EUA iniciasse uma investigação em relação às práticas comerciais da Comunidade Européia e do Japão, no âmbito da seção 301 da Lei de Comércio de 1974. Esta foi rapidamente finalizada, concluindo-se que as alegações não tinham fundamento.

Apesar disso, a pressão para que fossem estabelecidas limitações às importações de aço continuaram em 1977, quando o fechamento de algumas usinas ineficientes foi anunciado. A AISI passou então a pressionar o Congresso norte-americano, alegando que mais falências iriam ocorrer se não fossem tomadas providências. Em consequência, foi criada, nesse mesmo ano, a Bancada do Aço no Congresso (*Steel*

Caucus), formada por congressistas da Casa dos Representantes⁶⁰ (*House of Representatives*) e do Senado, ligados às siderúrgicas. Quando foi fundada, a Bancada reunia cerca de 120 membros, e, logo após sua instalação, a administração Carter decidiu intervir em favor da indústria siderúrgica.

O Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Anthony Solomon, propôs um amplo plano de ação, que ficou conhecido como Plano Solomon, para salvar as usinas de aço. Este continha diversas propostas, como o relaxamento de padrões ambientais para as siderúrgicas, reduções de impostos e a utilização de subsídios governamentais. Sua principal proposição, porém, era o estabelecimento de um mecanismo de preços gatilho para as importações de aço, baseado nos custos totais de produção mais os lucros e gastos de exportação da indústria siderúrgica japonesa, que Solomon considerava a mais eficiente da época.

Assim, os governantes dos Estados Unidos teriam uma base de cálculo para estabelecer investigações antidumping automaticamente se os preços das importações estivessem abaixo do preço gatilho, pois esse mecanismo permitiria que fossem iniciadas investigações sem a necessidade de um requerimento específico da indústria doméstica. O Plano Solomon reconhecia a defasagem tecnológica da indústria siderúrgica do país, mas não previa qualquer ação no sentido de modernizá-la.

Em 1980, devido à recessão provocada pelo segundo choque do petróleo, a indústria novamente entrou em declínio. O dólar passou a ser valorizado em relação ao yen e os preços gatilho foram, conseqüentemente, reduzidos. Os volumes de importação novamente aumentaram e as siderúrgicas passaram a solicitar investigações antidumping contra indústrias européias e japonesas, pressionando a administração Carter para que fizesse uma revisão do mecanismo de preços gatilho, que deixou de ser utilizado em 1982.

A grande quantidade de petições solicitando medidas antidumping preenchidas pelas usinas norte-americanas, a partir de 1982, especialmente contra produtores europeus, fez com que fosse negociado novo acordo de restrições voluntárias entre os EUA e a Comunidade Européia, limitando as exportações de 11 produtos siderúrgicos provenientes da Europa em 5,5% do total de aço consumido nos Estados Unidos. Apesar de terem concluído o acordo com os europeus, os norte-americanos ainda impuseram medidas antidumping contra produtos brasileiros, coreanos e de outros países.

⁶⁰ Casa dos Representantes é a denominação utilizada para o organismo governamental norte-americano que se assemelha à Câmara dos Deputados brasileira.

A verdadeira causa da vulnerabilidade norte-americana em relação às importações de aço, porém, continuava sendo deixada de lado e as usinas mantinham-se tecnologicamente defasadas, não estabelecendo programas de investimento com o intuito de se modernizarem.

Em janeiro de 1984, as pressões da indústria siderúrgica norte-americana pelo estabelecimento de barreiras comerciais foi mantida e a usina *Bethlehem Steel*, em conjunto com a USWA (*United Steelworkers of America*), solicitou a concessão de salvaguardas ao aço, de acordo com as medidas previstas na seção 201 da Lei de Comércio de 1974. Além disso, as siderúrgicas solicitaram ao Congresso a criação de quotas de importação de 15% do total do aço consumido nos Estados Unidos. Pressionados pelos membros da Bancada do Aço, os demais congressistas passaram a dar cada vez mais suporte às solicitações dos produtores, considerando a utilização de quotas e salvaguardas cada vez mais uma opção provável.

Com o tempo, a Bancada do Aço e, conseqüentemente, as siderúrgicas norte-americanas, adquiriam cada vez mais influência nas decisões dos formuladores da política comercial estadunidense. Em 1984, a pressão política desenvolvida pelas siderúrgicas em Washington já estava obtendo resultados.

A Bancada do Aço coordenava as ações dos *lobbies* e produzia relatórios diários sobre o andamento das leis protecionistas que tramitavam no Poder Legislativo, especialmente a lei das quotas. Os líderes e membros da Bancada se encontravam regularmente com o Secretário de Comércio, Malcolm Baldrige, e outros formuladores de políticas para tratar de questões referentes ao comércio de produtos siderúrgicos, procurando constantemente influenciar as decisões dos governantes.

Em julho de 1984, a *International Trade Commission – ITC* (Comissão de Comércio Internacional), órgão independente do Poder Executivo e responsável por avaliar os prejuízos causados pelas importações às indústrias domésticas, concluiu que práticas abusivas dos países que exportavam aço aos Estados Unidos prejudicavam o desempenho das usinas locais, e que uma combinação de tarifas e quotas deveria ser imposta. Ronald Reagan, então Presidente do país, decidiu pela não-aplicação de tais sanções, preferindo o estabelecimento de acordos de restrição voluntária com os exportadores de aço, estabelecendo que as usinas norte-americanas deveriam formular um plano de modernização se estivessem interessadas em continuar recebendo subsídios governamentais.

Ao ser imposta essa condição, as indústrias se recusaram a aceitá-la, mas o

governo enfatizou que elas não teriam muitas alternativas. Entre 1984 e 1985, a Casa Branca negociou acordos de restrição voluntária com quase todos os países não-comunistas produtores de aço. A Bancada do Aço foi fundamental na negociação desses acordos, obtendo um papel ainda mais importante em relação à Casa Branca, fato que lhe traria importantes dividendos quando das futuras negociações da Rodada Uruguai e do Acordo Siderúrgico Multilateral.

Problemas associados à deficiência tecnológica das indústrias siderúrgicas domésticas e à falta de produtos de qualidade no mercado norte-americano fizeram com que a pressão para a liberalização do mercado do aço se intensificasse no país, mas a indústria siderúrgica, em conjunto com a Bancada do Aço no Senado, conseguiu negociar com o presidente George Bush a manutenção dos Acordos de Restrição Voluntária até março de 1992, quando novas campanhas protecionistas, baseadas em petições para a imposição de medidas antidumping, foram novamente iniciadas.

Mesmo tendo sido constantemente auxiliadas pelo governo dos EUA desde a década de 60, as indústrias siderúrgicas norte-americanas não investiram em novas tecnologias e não se adequaram ao mercado internacional, continuando a demandar proteções comerciais. Apesar de sua clara falta de visão, manifestada nessa atitude, os administradores das principais usinas, em especial aqueles ligados ao *Big Steel*, grupo de siderúrgicas composto pelas indústrias integradas, continuaram a direcionar seus recursos para a manutenção de barreiras protecionistas e, ao mesmo tempo, para a concessão de aumentos de salários e benefícios significativos aos seus funcionários, em negociações com a USWA, prática insustentável em condições de um mercado tão competitivo quanto o siderúrgico.

Com a chegada de George Bush ao poder, as indústrias do *Big Steel* passaram a ter mais dificuldade para serem aprovadas suas iniciativas protecionistas. Somente por meio da utilização constante dos mecanismos previstos na Lei de Comércio de 1974, especialmente de seu estatuto antidumping, e dos benefícios da Lei dos Tratados de Comércio de 1979, que tinha como função implementar as negociações da Rodada Tóquio do GATT na legislação norte-americana, continuava sendo viável a manutenção das barreiras que vinham sendo utilizadas ou a aprovação de novas. Por meio dessas leis, a competência do julgamento das ações antidumping do Departamento do Tesouro foi transferida para a alçada do Departamento de Comércio, de inclinação mais protecionista (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 79), que permitia que as indústrias conseguissem obter ou manter mecanismos que as isolassem da concorrência internacional.

Outra importante reforma legislativa que beneficiou os interesses dos produtores de aço norte-americanos foi a Lei de Comércio e Tarifas de 1984 que, em seu título VII, continha a previsão de criação de mecanismos para reforçar a Política Nacional para a Indústria Siderúrgica. Esse diploma legal, dentre outras coisas, tornou mandatória a acumulação no caso de imposição de medidas antidumping. Assim, se diversos países estivessem sob investigação de práticas de dumping e um deles fosse considerado culpado, todos deveriam ser objeto das medidas.

Sob a proteção dessas restrições e diante do fim da vigência dos Acordos de Restrição Voluntária, as indústrias do aço passaram a solicitar, a partir de março de 1992, a abertura de investigações antidumping em relação a 21 países, que cobriam US\$ 3,5 bilhões das importações anuais de aço dos EUA.

Como era esperado, o Departamento de Comércio anunciou a imposição de tarifas em todas as investigações. Porém, a Comissão de Comércio Internacional (*International Trade Commission*) rejeitou metade das petições do *Big Steel*, minimizando os prejuízos que seriam provocados pela decisão do Departamento de Comércio. A partir de então, as indústrias do *Big Steel* concentraram seus esforços nas negociações multilaterais em que os EUA estavam participando.

Em relação à Rodada Uruguai do GATT, as pressões foram no sentido de evitar quaisquer alterações na legislação antidumping dos Estados Unidos e de neutralizar, por meio da pressão sobre os membros da Bancada do Aço no Congresso, a internalização das modificações que fossem aceitas pelos negociadores norte-americanos.

Além disso, a posição das indústrias integradas do país foi decisiva para o insucesso das negociações de um Acordo Multilateral do Aço, que vinha sendo formulado pelos principais exportadores do produto, por iniciativa da Comunidade Européia que, desde 1990, vinha trabalhando para diminuir a abundância de aço nos mercados mundiais.

Mesmo sendo o principal objetivo do Acordo a criação de um mecanismo de consulta entre os governantes dos países produtores de aço antes da imposição de alguma medida restritiva, a posição das siderúrgicas norte-americanas, representadas pelo Chefe Executivo da Indústria *Bethlehem Steel*, Hank Barnette, era a de que qualquer alteração legislativa que pudesse prejudicar de alguma forma seus interesses deveria ser vetada. Assim, em 1997, as partes envolvidas na negociação desistiram da negociação.

De 1994 a 1998, as usinas integradas dos Estados Unidos tiveram anos muito lucrativos, principalmente pelo crescimento da demanda interna por aço. Além disso, seus produtos estavam protegidos por medidas antidumping, sendo que somente as

miniusinas precisavam competir diretamente com produtos importados. Entretanto, o colapso dos mercados asiáticos, em 1997, fez com que o preço do aço entrasse em declínio, e quando as miniusinas baixaram os preços de seus produtos, causando uma queda geral dos preços de aço nos EUA, as indústrias integradas passaram a ter grandes prejuízos.

A contração dos mercados exportadores e das indústrias consumidoras de aço, além de uma greve de grandes proporções da empresa *General Motors*, agravaram a crise das indústrias integradas que, sem realizar os necessários investimentos de modernização, continuavam sofrendo severas perdas.

Na verdade, a resposta do *Big Steel* à Crise Asiática se deu por meio de uma grande campanha publicitária denominada “*Stand Up for Steel*” (“Levante-se Pelo Aço”), que incentivava os consumidores norte-americanos a lutar pelas usinas nacionais e que culpava o grande fluxo de importações pela queda de desempenho dos produtores de aço locais.

A idéia de que havia uma grande crise instaurada na indústria siderúrgica dos Estados Unidos devido a um aumento repentino nas importações foi levada ao Congresso e os legisladores passaram a propor a utilização de quotas sobre as importações e outras medidas para restringir a entrada de produtos estrangeiros no mercado norte-americano. As pressões do *Big Steel*, da USWA e da AISI, que alegavam que milhares postos de trabalho estavam sendo colocados em risco pelo excessivo número de produtos importados circulando nos EUA, fizeram com que os legisladores se vissem obrigados a adotar medidas para sanar a “crise” das siderúrgicas.

Todavia, a diminuição do número de trabalhadores empregados por tais indústrias não estava relacionada ao aumento de importações devido à Crise Asiática de 1997. As perdas das siderúrgicas estavam relacionadas à defasagem tecnológica e ao fechamento das usinas mais antiquadas. Se for analisado o número de empregos perdidos na indústria siderúrgica norte-americana no período em questão, é possível observar que, claramente, o aumento das importações não fez com que o ritmo de desemprego ocasionado por fatores anteriormente referidos fosse aumentado, tendo permanecido relativamente estável.

Mais concretamente, a média anual de perda de postos de trabalho no setor siderúrgico norte-americano, durante toda a década de 1990, foi de 6.500 postos ao ano, sendo que no biênio 1998-1999, quando foram sentidos os efeitos da crise asiática, as perdas foram de 6.400 postos, estando dentro da média. Assim, não havia razão para ligar as perdas da indústria no final da década de 90 com um aumento das importações, pois

mesmo nos períodos em que mais barreiras comerciais foram impostas, o que levava à diminuição das importações, o declínio do número de postos de trabalho nas usinas de aço foi uma constante (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 98).

Todavia, em 27 de janeiro de 1999, a Bancada do Aço da Casa dos Representantes solicitou ao Presidente Clinton a instauração de uma investigação, sob a Seção 201 da Lei de Comércio de 1974, das importações de aço realizadas pelos EUA, mas dúvidas levantadas sobre a capacidade real instalada das indústrias siderúrgicas e sua condição de suprir a demanda interna fizeram com que nenhuma barreira fosse aplicada.

De 30 de novembro a 03 de dezembro de 1999, foi realizada a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio em Seattle, que tinha como um de seus objetivos negociar a liberalização dos mercados agrícolas mundiais. Havia ainda uma grande discordância entre os membros da OMC em relação a que outros temas deveriam fazer parte da agenda, pois países como Brasil, Austrália, Canadá, Chile, Japão, Coréia e Nova Zelândia pretendiam discutir também a legislação antidumping utilizada pelos EUA, propondo, para tanto, uma revisão dos acordos da OMC sobre Antidumping e Subsídios.

Ao perceber essa intenção, as indústrias do *Big Steel* procuraram pressionar o governo norte-americano para que esses temas fossem excluídos da pauta da reunião e para que fosse votada uma resolução interna contrária a negociações sobre legislação antidumping na OMC:

Nós, os líderes da comunidade siderúrgica norte-americana, prometemos continuar trabalhando em conjunto com [o Presidente] e com os membros do Congresso para derrotar todos os esforços dos governos estrangeiros para utilizar a Rodada de Seattle para derrubar as defesas vitais dos Estados Unidos contra o comércio ilegal⁶¹.

Dessa forma, ao lutar para que não fossem discutidas as questões antidumping e anti-subsídios em Seattle, as indústrias de aço dos Estados Unidos acabaram por comprometer o grande esforço de liberalização comercial que vinha sendo empreendido pelos países. Na verdade, os Estados Unidos ficaram bastante isolados devido à sua recusa em discutir questões relativas ao antidumping em Seattle o que, em larga medida, dificultou o progresso das negociações em todas as outras áreas.

A concessão de salvaguardas em 2002 foi o último benefício recebido pela

⁶¹ Trecho de carta enviada ao Presidente Bill Clinton, em 1999, pelos principais líderes das usinas siderúrgicas integradas dos Estados Unidos. Citada por Barringer e Pierce (2000, p. 107).

indústria siderúrgica norte-americana que, apesar disso, permanece operando sem realizar a necessária reestruturação e demandando proteções comerciais sempre maiores.

As salvaguardas atenderam às demandas das siderúrgicas e foram adotadas sob a alegação de que em três anos as usinas norte-americanas seriam modernizadas e competitivas. Todavia, como mostram Hufbauer e Goodrich, ainda não tem havido investimento significativo em tecnologia e modernização nas principais indústrias do *Big Steel* (HUFBAUER; GOODRICH, 2003).

Esses mais de quarenta anos de protecionismo fizeram com que as siderúrgicas norte-americanas ficassem confortavelmente isoladas da competição internacional, tendo liberdade para que pudessem utilizar os lucros excedentes obtidos com este isolamento para conceder amplos benefícios sociais a seus funcionários, e para financiar um amplo aparato lobístico, capaz de garantir a manutenção das barreiras comerciais indefinidamente.

Os efeitos desse protecionismo foram o aumento da defasagem tecnológica das usinas integradas, a negociação pela indústria siderúrgica norte-americana de encargos sociais junto aos sindicatos dos trabalhadores das produtoras de aço e a constituição de um amplo *lobby*, fatores que acabaram por prejudicar ainda mais o desempenho dos produtores de aço, como será analisado a seguir.

5.2.1 A Defasagem Tecnológica do Big Steel

A indústria siderúrgica norte-americana tornou-se ineficiente e obsoleta em relação às modernas usinas de outros países produtores de aço. Muitos desses países, de industrialização bem mais recente do que os Estados Unidos⁶², implantaram siderúrgicas construídas com tecnologias mais modernas e eficientes, que permitem produzir aço a custos mais baixos e em menos tempo.

Em parte, essa defasagem se deve ao protecionismo que marcou a política comercial norte-americana em relação a esses produtos, tendo em vista que, ao estarem protegidos da competição internacional, os produtores dos EUA deixaram de investir em

⁶² Como os Estados Unidos não sofreram as conseqüências da destruição provocada pelos combates da Segunda Guerra Mundial, suas usinas siderúrgicas continuaram operando com capacidade máxima durante os anos que sucederam o conflito. Concomitantemente, as usinas dos demais países produtores de aço foram totalmente reconstruídas com a utilização de equipamentos mais modernos e eficientes. Além disso, países menos desenvolvidos, como o Brasil, passaram a investir na construção de seus parques industriais, adotando tecnologias mais avançadas.

sua capacitação tecnológica e utilizaram os lucros de sua produção para constantemente financiar campanhas lobísticas e para conceder extensos benefícios, como planos de saúde e de aposentadoria especiais, aos seus empregados.

Além das diferenças entre as usinas norte-americanas e as estrangeiras, a falta de investimentos de parte das companhias do país no desenvolvimento de novas tecnologias fez com que surgissem dois grupos de siderúrgicas distintos: as usinas integradas e as miniusinas.

Para se compreender as diversidades tecnológicas existentes entre as usinas do *Big Steel* (integradas) e as demais (miniusinas estrangeiras ou dos Estados Unidos), convém explicar, ainda que de forma breve, as duas principais formas de produção de aço utilizadas na atualidade. A primeira se caracteriza pela utilização de um forno de oxigênio básico e fundição contínua, enquanto a segunda emprega o chamado forno a arco elétrico.

Além disso, outra grande diferença entre as usinas integradas e as miniusinas está na matéria prima por elas utilizadas. A mais importante matéria prima para a produção do aço é o ferro, que pode ser obtido do minério de ferro, por meio de um processo chamado de redução, ou da sucata (aço velho), utilizada nas miniusinas, também chamadas no Brasil de usinas semi-integradas.

O grupo de usinas mais antigas dos Estados Unidos é chamado de *Big Steel* ou de usinas integradas, pois utiliza um processo de produção de aço realizado em duas etapas, ambas integradas em uma mesma planta industrial. A primeira parte do processo é denominada de redução, que consiste na transformação do minério de ferro em ferro, por meio da retirada do oxigênio do minério, que ocorre antes da fabricação do aço. A redução tem como finalidade a obtenção do ferro, que será utilizado posteriormente na produção do aço, realizada na chamada aciaria.

As principais matérias primas utilizadas no processo de redução são o minério de ferro, o carvão (vegetal ou mineral), que é utilizado na retirada do oxigênio do minério para que seja produzido o ferro, e o calcário, que é um formador de escória, utilizada na limpeza das impurezas do ferro.

A obtenção do ferro a partir do minério de ferro pode ser realizada em dois tipos de fornos, ambos utilizados pelas usinas integradas.

No chamado Alto Forno, os produtos são misturados e de sua fusão resulta o ferro gusa, que sai do forno na forma líquida a uma temperatura de aproximadamente 1.400°C e tem cerca de 4% de carbono. Já o Forno de Redução Direta utiliza o minério de ferro, o gás natural (CH₄) e o calcário como matérias primas. O gás natural cumpre o papel

do carvão utilizado no Alto Forno, removendo o oxigênio do minério de ferro a uma temperatura final de 800°C. Nesse processo, o produto final é sólido, sendo chamado de ferro esponja.

O ferro gusa e o ferro esponja são as principais matérias primas utilizadas nas aciarias das usinas integradas, que produzem diferentes tipos de aços, que variam de acordo com a quantidade de carbono adicionada ao ferro.

Na aciaria, as usinas integradas, ainda muito utilizadas nos EUA, utilizam o forno de oxigênio básico e fundição contínua, com tecnologia menos desenvolvida que o forno a arco elétrico, utilizado nas miniusinas. Os fornos de oxigênio básico surgiram na década de 50. Neles, o calor é produzido pela entrada de oxigênio em um grande reator. O maior problema deste procedimento é que ele é lento e demanda um espaço industrial muito grande.

Nesse sentido, tanto a necessidade de uma etapa a mais (a redução) na produção do aço para a obtenção de sua matéria prima, como a utilização de um forno antiquado, fazem com que as usinas integradas estejam totalmente defasadas em relação às miniusinas, nas quais o processo se dá de forma muito mais simples.

Estas, também chamadas de usinas semi-integradas, somente chegaram aos Estados Unidos a partir dos anos 60. Conhecidas naquele país como “*minimills*”, utilizam a sucata como principal fonte de ferro. A matéria prima é obtida a partir de produtos como fogões, refrigeradores, partes de veículos e resíduos industriais, dentre outros, devendo ser industrializada para que possa ser aproveitada pela usina siderúrgica.

A grande vantagem da utilização da sucata na obtenção da matéria prima é a eliminação do processo de redução da linha de produção da indústria, o que faz com que o preço final do aço seja mais baixo.

Além de terem esta vantagem, as usinas semi-integradas dispõem de fornos mais modernos que os fornos de oxigênio básico utilizados nas usinas integradas.

O forno a arco elétrico, utilizado pelas miniusinas, produz aço a partir de sucata, que algumas vezes é misturada com ferro. O calor é gerado por uma carga elétrica que passa por eletrodos, fazendo com que a produção seja mais simples e eficaz que nas usinas integradas. É um processo eficiente porque da sucata é obtido o aço novo em menos de 60 minutos, sendo que algumas usinas com dois fornos conseguem fazê-lo em apenas 35 minutos.

Em resumo, as usinas semi-integradas têm quatro vantagens principais em relação às integradas: requerem muito menos horas de trabalho para a fabricação da mesma

quantidade de aço e, conseqüentemente, menos empregados por tonelada produzida, porque utilizam fornos mais simples e não há a necessidade de trabalho com carvão, que exige mão de obra especializada; se beneficiam de uma mão-de-obra mais flexível, que trabalha por meio de incentivos e, muitas vezes, não é sindicalizada⁶³; têm um custo de construção mais baixo e dimensões inferiores às das usinas integradas, o que possibilitou sua instalação em locais estratégicos, próximos às maiores fontes de sucata, reduzindo custos de logística; e, por fim, sendo mais novas, têm mais facilidade para incorporar melhorias tecnológicas no processo produtivo (BARRINGER; PIERCE, 2000).

O quadro a seguir, publicado depois da Crise Asiática de 1997, que segundo os produtores norte-americanos é responsável pela crise do setor siderúrgico que levou à imposição de salvaguardas em 2002, ilustra claramente as diferenças na capacidade produtiva das miniusinas e das usinas integradas:

QUADRO 2 – A BAIXA COMPETITIVIDADE DO *BIG STEEL*

CAPACIDADE, NÚMERO DE EMPREGADOS E TONELADAS POR EMPREGADO DE SEIS MINIUSINAS (MU) E DE QUATRO USINAS INTEGRADAS (UI), 1998			
Empresa	Capacidade (milhares de toneladas curtas)	Empregados	Toneladas curtas por empregado
TRICO (MU)	2.200	285	7.720
IPSCO (MU)	1.250	224	5.580
Northstar BHP (MU)	1.700	350	4.860
Nucor Berkeley (MU)	1.800	400	4.500
Nucor Crawfordsville (MU)	1.800	490	3.670
Steel Dynamics (MU)	1.800	591	3.046
Geneva (UI)	2.550	2.700	940
Gulf States (UI)	1.300	1.800	720
Weirton (UI)	3.100	4.800	650
Wheeling-Pittsburgh (UI)	2.400	4.000	600

Fonte: (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 257)

Pode-se observar a clara diferença na produtividade alcançada pelos dois

⁶³ Esta questão será analisada com mais profundidade quando forem mencionados os encargos sociais das usinas siderúrgicas integradas norte-americanas.

métodos utilizados pelas indústrias siderúrgicas norte-americanas, com larga vantagem das usinas semi-integradas.

A utilização, nos Estados Unidos, do forno a arco elétrico e a contínua evolução desta tecnologia fizeram com que as miniusinas ganhassem cada vez mais importância no mercado local, sendo que hoje já respondem por pouco mais de 50% do total de sua produção siderúrgica total.

Porém, as maiores siderúrgicas dos EUA ainda são usinas que utilizam a tecnologia dos fornos de oxigênio básico e têm uma produtividade baixa. Esse fato está na base da baixa competitividade de grande parte dos produtores do país, apesar dos representantes do *Big Steel* alegarem sistematicamente que os países exportadores de aço, como o Brasil, praticam dumping ou subsidiam suas exportações. Porém, Wayne destaca que:

Para muitos analistas da indústria, o problema real enfrentado pelas siderúrgicas tecnologicamente defasadas não são as importações baratas ou a falta de apoio governamental. Em verdade, é o esforço inútil das companhias de competir com as miniusinas de aço, que vem ganhando parcelas do mercado gradativamente com uma força de trabalho não sindicalizada e tecnologia de produção mais avançada. As miniusinas transformam a sucata de metal em aço com a utilização de modernos fornos a arco elétrico, enquanto as usinas siderúrgicas utilizam grandes fornos de oxigênio básico para fazer aço a partir do minério de ferro e outras matérias primas, uma tecnologia de mais de um século. (WAYNE, 2002b)

Dois fatores que impediram as indústrias do *Big Steel* de implementarem as melhorias tecnológicas utilizadas pelas miniusinas foram os seguintes: em primeiro lugar, as usinas integradas têm muitos investimentos em instalações antiquadas, incompatíveis com as técnicas mais modernas empregadas na fabricação de aço. Além disso, o advento de novas tecnologias, que diminuiriam a necessidade de empregados, sofreu forte oposição dos sindicatos dos trabalhadores do *Big Steel*. Em contraste, as miniusinas têm uma força de trabalho mais flexível e não-sindicalizada (TORSELL, 1997, p. 16).

Outro fator que agravou a crise do *Big Steel* a partir da Crise Asiática de 1997 foi a queda nos preços da sucata. Enquanto os preços do minério de ferro se mantiveram estáveis, a sucata ficou 40% mais barata⁶⁴, fazendo com que as vantagens nos custos de produção das miniusinas fossem ampliadas (BARRINGER; PIERCE, 2000).

Assim, enquanto as usinas integradas clamaram por barreiras comerciais, as

⁶⁴ De acordo com Barringer e Pierce, esta redução no preço da sucata fez com que os custos totais de produção das *minimills* tivessem uma redução de 20%.

miniusinas ganharam mercados com base em menores preços e maior competitividade. Nesse sentido, observa-se que:

Enquanto as usinas integradas continuaram sua campanha de reclamações e de desinformação sobre os importados em 1999, a *Nucor Steel* teve lucros operacionais de US\$ 384,3 milhões e a *Steel Dynamics* teve lucros recordes de US\$ 88,8 milhões (...). A revolução das miniusinas refuta retumbantemente o mito dos apelos perenes por barreiras comerciais da AISI, de que produtos importados com a utilização de práticas desleais devem ser culpados pela performance sofrível das usinas integradas. (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 278-279)

Como as barreiras comerciais também isolam as miniusinas da competição internacional, pode-se dizer que, ao invés de fortalecer as indústrias do *Big Steel*, o protecionismo estadunidense propiciou, através dos anos, o crescimento de seu verdadeiro adversário, as usinas semi-integradas, que têm desenvolvimento tecnológico mais avançado e são beneficiadas pelas mesmas barreiras que o *Big Steel* (TORNELL, 1997).

Por fim, outros fatores que fazem com que a fabricação de produtos siderúrgicos nos EUA tenha um custo elevado, prejudicando ainda mais o desempenho de suas indústrias siderúrgicas integradas em relação às usinas estrangeiras, são os seguintes:

- A produção de aço nas usinas integradas dos Estados Unidos se inicia com a extração do minério de ferro, que tradicionalmente era retirado do norte de Michigan ou de Minnesota, mas que hoje é comprado de outros países, devido à baixa produtividade de suas fontes internas, o que encarece a produção norte-americana.

- O pouco minério que ainda é retirado das minas hoje em dia é impuro, precisando passar por um processo de purificação antes de entrar nas usinas siderúrgicas, o que também acresce os custos da indústria local.

-O carvão mineral, outro importante ingrediente na produção do aço a partir do minério de ferro, é normalmente retirado de minas subterrâneas, sendo levado às usinas normalmente de trem, porque grande parte das minas de carvão dos EUA se localizam na Pennsylvania, em Kentucky e em Illinois, que estão próximos das principais siderúrgicas.

- O minério de ferro é transportado, por navio, de outros países ou através dos Grandes Lagos a partir de Michigan ou de Minnesota. Os navios utilizados nos Grandes Lagos para transportar minério de ferro são especiais, com cerca de 700 pés de comprimento, sendo também um custo adicional de logística.

Nesse sentido, salientam-se as conclusões de Ikenson, que estão em consonância com as aqui apresentadas:

Apesar da indústria siderúrgica tentar culpar práticas desleais de comércio por seus problemas, o fato é que o mercado dos EUA é muito distorcido por políticas intervencionistas do passado e do presente. Esses subsídios diretos e implícitos bloqueiam os sinais de mercado que iriam levar a reduções na capacidade não rentável pela eliminação dos produtores menos eficientes. Como resultado, os produtores mais saudáveis devem carregar o fardo do excesso de capacidade. (IKENSON, 2002, p. 7)

Assim, por meio das constantes medidas protecionistas utilizadas pelos Estados Unidos, o governo artificialmente mantém em funcionamento as maiores indústrias siderúrgicas do país, que ainda são usinas integradas e possuem fornos de oxigênio básico, tendo uma produtividade baixa. Esta é uma das principais razões para a pouca competitividade dos produtores estadunidenses, e não no fato de que os países exportadores de aço, como o Brasil, pratiquem dumping ou subsidiem suas exportações, como alegam constantemente os representantes do *Big Steel*.

5.2.2 Os Encargos Sociais (Legacy Costs) do Big Steel

A partir da Segunda Guerra Mundial, O *Big Steel* passou a atender aos apelos do sindicato dos trabalhadores das usinas siderúrgicas e, por estar em condições muito favoráveis em relação aos competidores internacionais, concedeu diversos aumentos salariais e benefícios aos seus empregados. Essas concessões trouxeram duas conseqüências graves às siderúrgicas do país. O aumento do custo de mão-de-obra das usinas integradas e a impossibilidade de sua reestruturação.

O acréscimo dos salários e benefícios dos empregados das usinas integradas dos Estados Unidos provocou também um aumento dos preços do aço, fazendo com que o *Big Steel* se tornasse cada vez menos competitivo.

Inicialmente, os efeitos dessa majoração nos custos de produção do aço não provocaram perdas às siderúrgicas norte-americanas, pois não havia grandes adversários à sua supremacia no sistema internacional. Porém, a partir dos anos 60, com a reconstrução das usinas européias e o desenvolvimento dos mercados asiáticos, os altos custos de mão-de-obra dos produtores de aço dos EUA fizeram com que fossem gradativamente perdendo mercados.

Após a Segunda Guerra Mundial, a indústria do aço norte-americana iniciou um processo de negociações salariais e de aumento de preços chamado de “ritos da

primavera”⁶⁵. A cada ano, depois de negociar grandes aumentos salariais com o sindicato dos Trabalhadores de Aço Unidos da América (USWA), os produtores de aço anunciavam aumentos nos preços do produto, que excediam [o aumento dos] seus gastos com o aumento dos custos laborais. Entre 1947 e 1957, os produtores domésticos negociaram aumentos de salários em uma média de 6,6% ao ano, enquanto aumentavam o preço do aço em 7% ao ano (...). A diminuição da demanda devido à recessão de 1958 e uma greve geral no ano seguinte levaram as companhias siderúrgicas a suspender esses aumentos temporariamente em 1959. Até esse momento, todavia, a indústria siderúrgica doméstica já enfrentava os mais altos custos laborais do mundo. De 1959 a 1967, a média salarial na indústria siderúrgica cresceu na mesma medida que a média salarial em todas as outras indústrias de manufaturados. Em 1968, os custos laborais nas companhias siderúrgicas voltaram a crescer em relação a outras indústrias de manufaturados. (BARRINGER; PIERCE, 2000, p. 35)

Além de negociar aumentos salariais durante esse período de grande supremacia da indústria norte-americana, o USWA obteve dos produtores diversas concessões relacionadas a custos com planos de saúde e a aposentadorias.

Ao longo do tempo, esses benefícios, conhecidos como encargos sociais (*legacy costs*), que de acordo com as negociações realizadas entre as indústrias e o sindicato dos trabalhadores, seriam concedidos de forma vitalícia aos empregados das siderúrgicas e, em caso de sua morte, seriam repassados às suas viúvas, acabaram por representar custos cada vez maiores, que crescem na medida em que mais trabalhadores se aposentam.

A existência desses encargos sociais cada vez maiores também torna as usinas integradas, justamente aquelas que concederam tais benefícios aos trabalhadores do aço, cada vez menos competitivas, pois significam um aumento constante de seus custos de produção.

O problema é tão grave que os produtores de aço dos EUA, quando solicitaram ao governo a imposição de salvaguardas em 2002 para que pudessem se reerguer diante da crise do setor, somaram ao seu plano de remodelação da indústria a transferência da responsabilidade do pagamento dos benefícios de saúde e aposentadoria, que na época já somavam mais de US\$ 12 bilhões (WAYNE, 2002b), ao governo estadunidense.

A alegação das usinas para que o governo assumisse seus encargos sociais era a seguinte:

Somente os produtores de aço norte-americanos são obrigados a pagar benefícios

⁶⁵ “*Rites of Spring*”.

de assistência médica aos seus aposentados. Estes custos são subsidiados pelos governos de todos os maiores competidores dos Estados Unidos no mundo industrializado, uma condição que diversos dos Comissários de Comércio Internacional (ITC) citaram como um elemento crucial das práticas de comércio desleal que levaram à recente decisão unânime de prejuízos sérios à indústria siderúrgica norte-americana em cerca de 80% de toda sua linha de produtos (USWA, 2002f).

Porém, nenhuma das empresas estrangeiras negociou com seus empregados a concessão de planos de saúde vitalícios ou de aposentadoria integral a todos os seus ex-funcionários, como fizeram as usinas integradas dos Estados Unidos, sendo os reais responsáveis pelo alto custo que têm com o pagamento de sua mão-de-obra.

Durante anos, os produtores de aço e os sindicatos dos trabalhadores das siderúrgicas negociaram benefícios de assistência de saúde generosos para os empregados sem separar dinheiro suficiente para pagar por eles no futuro. Há hoje cerca de 142 mil trabalhadores nas siderúrgicas e cerca de 600 mil aposentados. A *Bethlehem*, por exemplo, conta com 13 mil trabalhadores ativos e 130 mil aposentados e dependentes. (WAYNE, 2001c)

Apesar da insistência do *Big Steel* para que os encargos sociais de seus empregados fossem repassados ao governo, o Presidente George W. Bush, ao conceder as medidas de salvaguardas às siderúrgicas, não fez menção a eles, o que desagradou os produtores de aço, que defendiam uma proteção ainda maior.

Essa insatisfação está relacionada à segunda consequência que as concessões realizadas pelas siderúrgicas aos seus empregados, no período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, trouxeram para as usinas de aço, tendo em vista que os custos provenientes desses benefícios impedem a reestruturação do mercado siderúrgico dos EUA.

A indústria do aço tem um problema: os “encargos sociais”, os benefícios que as companhias siderúrgicas prometeram aos trabalhadores aposentados em dias mais felizes. Estes custos significam que a decadência das maiores empresas pode causar danos desproporcionais; também fazem com que a reorganização da indústria seja mais difícil porque nenhum investidor quer comprar uma companhia atrelada a enormes dívidas. (KRUGMAN, 2002b)

Mesmo diante desse prejuízo crescente, que de certa forma impede que seja realizada a reestruturação da indústria, se as próprias usinas integradas norte-americanas negociaram a concessão dos benefícios aos seus funcionários, o governo considerou que não deveria repassar um custo de US\$ 12 bilhões aos seus contribuintes, não atendendo

integralmente os pedidos do *Big Steel*, como será exposto no próximo capítulo.

Deve-se considerar também que, além de representarem uma grande diferença entre os produtores norte-americanos e os estrangeiros, os encargos sociais são outro fator de perda de competitividade do *Big Steel* em relação às miniusinas, que, como meio de incentivar seus empregados, não lhes concedem benefícios por meio de negociações sindicais, mas pela utilização de bônus por produção.

Assim, há um incentivo a uma produção cada vez maior nas miniusinas e, conseqüentemente, quando há uma crise no mercado siderúrgico, os salários dos empregados caem na mesma medida, diminuindo também os custos de produção das *minimills*.

Tanto a defasagem tecnológica das usinas integradas dos Estados Unidos, quanto os encargos sociais que negociaram com o sindicato dos trabalhadores do aço, estão na origem do extenso protecionismo comercial do país. Porém, a imposição de barreiras comerciais, além de ter sido causada por esses fatores, acabou por solidificar a defasagem tecnológica e os benefícios pagos pela indústria, sendo ambos também conseqüências das constantes barreiras comerciais concedidas às siderúrgicas.

Nesse sentido, são temas essenciais para que as barreiras protecionistas impostas pelos norte-americanos e o grande investimento que as usinas integradas realizaram para a constituição de um grande aparato lobístico, capaz de manter essas proteções em vigor, sejam compreendidos.

Inicia-se, a partir de agora, a análise do funcionamento dos grupos de pressão das siderúrgicas pela exposição das visões teóricas mais importantes acerca da formação dos *lobbies* e a forma pela qual influenciam a tomada de decisões do governo dos Estados Unidos. A partir daí, serão analisados os conceitos de *lobby* e lobista, para que possam ser descritas as principais funções que os grupos formados com o intuito de pressionar o governo norte-americano desempenham no modelo de organização política do país.

5.3 O LOBISMO E OS GRUPOS DE PRESSÃO DA INDÚSTRIA SIDERÚRGICA NORTE-AMERICANA

A indústria do aço sempre esteve entre as mais protegidas nos Estados Unidos. O aço é o produto mais atingido por investigações *antidumping*, anti-subsídios e por medidas protecionistas de toda ordem nos últimos trinta anos, sendo que, nos últimos

quatorze anos, as investigações referentes ao aço representaram 76% de todas as investigações iniciadas em relação a produtos brasileiros. Para garantir a imposição de medidas protecionistas desde os anos 60, a indústria siderúrgica estadunidense precisou desenvolver um forte *lobby*.

O sistema político dos Estados Unidos se destaca, desde a promulgação de sua Constituição, pelo incentivo à participação popular nas decisões governamentais, o que se dá principalmente pela formação de grupos, que atuam junto aos tomadores de decisão, para fazer com que as necessidades de um determinado conjunto de indivíduos sejam atendidas pelos administradores do país.

As próprias características do povo estadunidense os predispõem à ação coletiva para assegurar a defesa de interesses econômicos particulares, o que também é facilitado pelo fato de que uma sociedade grande e diversificada faz com que todo cidadão se sinta diretamente implicado nas questões de interesse público, e tente influenciar as decisões do Estado (JULIEN, 1988).

O exercício da formação de um grupo de pressão com o intuito de influenciar os governantes pelos cidadãos norte-americanos é garantido pela Constituição, por meio de dois direitos fundamentais: a liberdade de expressão e a liberdade de associação, sendo, portanto, um direito inalienável dos estadunidenses. Além disso, a 1ª Emenda à Constituição garante a liberdade de reunião pacífica e de peticionar junto ao governo para obter alguma reparação que se faça necessária.

Dessa forma, os grupos assumem nos EUA algumas funções em que há falhas dos partidos tradicionais, que deixam de responder às aspirações e de atender aos interesses da população que os elegeu. As atividades parlamentares nos Estados Unidos não são condicionadas pelos partidos, sendo que os representantes dos grupos de pressão trabalham mais proximamente dos indivíduos que têm interesses semelhantes aos seus, independentemente de sua inclinação política.

Pretende-se, nesse estudo, descrever os principais *lobbies* da indústria siderúrgica norte-americana e demonstrar de que forma se organizaram para pressionar o governo dos Estados Unidos a adotar uma postura que lhes favorecesse em relação à concessão de salvaguardas ao aço em 2002, sendo que foi selecionado o caso da indústria do aço porque é uma das mais organizadas e que, tradicionalmente, tem obtido bons resultados quando pressiona o governo para obter benefícios comerciais que a alivia da concorrência internacional.

5.3.1 Os Modelos Teóricos Sobre a Formação e a Atuação dos Grupos de Interesse

O interesse dos estudiosos acerca dos grupos de pressão se deu primordialmente pela tentativa de justificação de seu funcionamento no processo democrático. Os grupos seriam prejudiciais aos interesses da população ou apenas resultado da liberdade de expressão?

O primeiro teórico a estabelecer uma relação entre os *lobbies* e a política foi James Madison, ainda no séc. XVIII, explicando como os grupos de pressão agem de forma a fazer com que o governo decida em prol de suas preferências, algumas vezes em detrimento do interesse da maioria dos norte-americanos.

Outro importante autor que tratou do tema foi Arthur Bentley (*The Process of Government – 1908*), que concluiu que a sociedade americana nada mais é que o conjunto dos grupos que a compõem.

Já David Truman (*The Governmental Process – 1951*) explica que os grupos se formam espontaneamente, em resposta a alguma frustração sofrida por um determinado número de indivíduos. Algumas modificações econômicas e políticas mudam a vida dos indivíduos e estes sentem a necessidade de defender seus interesses formando associações. Isso provoca a formação de outras associações para defender os interesses contrários, o que vai criando situações de equilíbrio entre os grupos. Contrariamente a Madison, Truman percebe os grupos de interesse como um componente essencial do sistema democrático.

Importante também ser mencionada a posição de Schattschneider, que demonstra que os grupos não obtêm sucesso pelo seu número de membros, mas pelo poder financeiro ou pela experiência e influência de alguns de seus integrantes, havendo a possibilidade de interesses particulares adquirirem uma posição dominante. Esse claramente é o caso da indústria siderúrgica norte-americana.

Mais recentemente, o debate sobre a legitimidade dos *lobbies* e sua importância para o funcionamento do sistema democrático vem sendo substituído, pelo fato de que os *lobbies* têm uma participação destacada em quase todas as decisões do governo norte-americano. Dessa forma, os teóricos modernos se preocupam preponderantemente com a explicação de sua formação e funcionamento, não mais questionando a legitimidade de sua atuação.

Robert Salisbury (*Exchange Theory – 1969*), por exemplo, ressalta três razões que levam os indivíduos a participarem de grupos: as vantagens materiais que

podem obter, tais como benefícios financeiros, emprego e isenções tributárias, dentre outras; incentivos à solidariedade com aqueles que tenham interesses semelhantes; e, por fim, incentivos ideológicos, crenças e valores morais compartilhados.

Já Jack Walker (*The Origin and Maintenance of Interest Groups in America – 1983*) destaca as razões para a maior formação dos grupos a partir da segunda metade do séc. XX nos EUA. Em primeiro lugar, destaca que há melhor nível de educação e participação dos indivíduos na vida política. Outros fatores fundamentais são o desenvolvimento das comunicações, a maior experiência dos grupos na luta pelos direitos civis e o desenvolvimento massivo de programas governamentais (educação, saúde, moradia e agricultura, dentre outros), sendo a chave para o bom funcionamento dos grupos de pressão a capacidade de arrecadação de fundos dos administradores do grupo.

Apresentadas, portanto, as análises teóricas que explicam as razões da formação dos *lobbies* nos Estados Unidos, passa-se agora à análise dos principais conceitos relacionados ao tema objeto desta dissertação.

5.4 OS CONCEITOS DE GRUPOS DE INTERESSE, LOBBY, LOBISMO E LOBISTAS

“Um grupo de interesse é uma organização de pessoas que têm alguns objetivos políticos e que penetram no processo político em diversos pontos para conseguir alcançar esses objetivos” (LINEBERRY, R. apud. JULIEN, 1988, p. 57).

Em “*The Challenge of Democracy. Government in America*”⁶⁶, Kenneth Janda, Jeffrey Berry e Jerry Goldman apresentam o conceito de grupo de interesse como “um corpo organizado de indivíduos que dividem alguns objetivos políticos e tentam influenciar as decisões de políticas públicas (...). São também chamados de *lobbies* e seus representantes são chamados de lobistas”. (JANDA; BERRY; GOLDMAN, 1992, p. 339)

Lobistas⁶⁷ são os indivíduos que levam as necessidades do grupo ao conhecimento do governo. São encarregados de levar aos governantes, aos congressistas e a seus assessores quaisquer tipos de dados, informações e análises que possam atender aos interesses das organizações que representam, posição que está em consonância com a de

⁶⁶ “O Desafio da Democracia. Governo na América”.

⁶⁷ Considera-se, na presente dissertação, que todo cidadão que tenta influenciar as decisões governamentais por meio de um grupo de pressão é um lobista.

Milner, apresentada no primeiro capítulo desta dissertação, e que percebe o fornecimento de informações como a função mais importante dos grupos de interesse.

Como não há tradução específica para o termo *lobbism*, utilizado pelos norte-americanos para descrever a associação de indivíduos com o intuito de influenciar os governantes a tomarem decisões favoráveis ao seu interesse, este comportamento será denominado de lobismo, de acordo com as seguintes conceituações:

Para Lester Milbrath, “o lobismo é a comunicação entre um indivíduo (não um cidadão atuando em seu próprio nome) e uma autoridade governamental, com o intuito de influenciar sua decisão” (MILBRATH, L. apud. JULIEN, 1988, p. 53). Outro autor que define o lobismo de forma semelhante é Jeffrey M. Berry, que afirma que “desde que um grupo de interesse procure influenciar um formulador de políticas (*policy maker*), ele pratica lobismo” (BERRY, J. M. apud. JULIEN, 1988, p. 53).

A maioria dos lobistas é formada por ex-membros do Congresso ou da Administração Federal tendo, portanto, grande conhecimento do funcionamento e da organização das instituições governamentais e de seus comitês especializados, além de ter fortes ligações com os governantes responsáveis pelas decisões que pretendem influenciar.

Também se pode observar que o lobismo não é mais somente exercido perante parlamentares, mas sobre todos aqueles que podem influenciar alguma decisão, como é o caso de assistentes parlamentares, da imprensa e até mesmo dos eleitores, por meio de campanhas publicitárias. É direcionado a todos os poderes políticos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e não são mais utilizados somente contatos diretos com os centros de decisão política, mas também quaisquer meios de pressão indiretos que estiverem disponíveis, como será destacado na análise da pressão exercida pelos *lobbies* das siderúrgicas no próximo capítulo.

O terreno de atuação dos lobistas é a capital federal dos Estados Unidos, sendo que os grupos que não têm sede em Washington recorrem a terceiros ou nomeiam representantes que lá atuem. Porém, como por vezes o *lobby* não se dá por meio do contato direto entre os lobistas e a administração pública, os grupos podem atuar a partir de outras regiões se utilizarem formas de pressão diversas, como o financiamento das campanhas eleitorais, que também é um objeto de atenção especial dos lobistas, sendo que o montante despendido é proporcional à influência que os contribuintes esperam obter.

5.4.1 As Funções dos Lobistas

O lobista é um especialista em comunicação, que normalmente vive em Washington para facilitar sua atividade junto ao Congresso, à Administração Federal e a outros lobistas. Estabelece a ligação entre o povo e seus mandatários, podendo informar seus contratantes sobre o que se passa na capital, suas complexas articulações de poder, e atitudes que os políticos adotam sobre os projetos de seu interesse. Mantém também os governantes informados sobre as inquietudes e os desejos de seus representados, os interesses das organizações e os meios de concretizá-los.

Devem determinar as prioridades de seu grupo de pressão, não só pelos méritos próprios, mas também pela possibilidade de fazer com que sejam atendidas, realizando uma avaliação do custo/benefício de cada um dos objetivos de seus representados.

Em uma sociedade complexa como a estadunidense, podem existir várias possíveis soluções para um mesmo problema, cabendo ao lobista avaliar qual a melhor estratégia a seguir em cada caso específico. Pode sugerir uma campanha de imprensa, a coleta de fundos e a sensibilização de outros grupos, por exemplo. Elabora, assim, uma estratégia e escolhe os meios de pressão necessários para chegar aos fins estabelecidos, combinando o bom uso da informação, de sua credibilidade e influência.

Apresenta-se, a partir de agora, as principais funções dos lobistas em relação à tomada de decisão do governo estadunidense.

5.4.1.1 Informar-se e informar

Para que possa pressionar o governo, o lobista deve buscar informações acerca do tema da decisão que pretende modificar, devendo também repassar os dados coletados para os governantes, selecionando quais informações vão ajudá-los a fazer escolhas que lhes favoreçam. Nesse sentido, tem o controle sobre a terceira variável destacada por Helen Milner: as informações.

Obter informações e repassar as que considera interessantes são funções especiais de todo lobista, sendo a base de sua atuação. Para pressionar adequadamente os governantes, o lobista necessita conhecer com exatidão o pensamento daqueles que procurará influenciar e quais as melhores maneiras de chegar até eles.

Deve fixar sua atuação em políticas viáveis, sendo seletivo na escolha das

que terão maior impacto sobre seu setor de atividade. Dessa forma, atua com o intuito de aprovar ou paralisar a tramitação de projetos que possam mudar de forma decisiva a situação do mercado em que está inserido seu contratante ou empregador.

Além disso, o lobista também deve conhecer de que forma é dividido o poder entre os entes governamentais, quais as principais coalizões que apóiam ou que vão de encontro aos seus interesses, qual a posição de cada membro do governo em relação ao tema específico e o trâmite legislativo utilizado no país, com o intuito de saber qual o melhor momento do processo decisório para que sua pressão seja exercida.

5.4.1.2 Construir credibilidade

Esta é outra importante função dos lobistas, que muitas vezes enfrentam uma posição desfavorável perante os tomadores de decisão, ou seja, um Congresso ou um Presidente inicialmente contrários aos seus interesses. Mesmo nesses momentos, os lobistas não podem enfrentar ou abandonar aqueles que demonstram desinteresse diante de suas propostas, mas devem buscar meios alternativos de influenciar as decisões dos políticos, como a organização de uma contra-campanha capaz de mobilizar os eleitores que residam em regiões representadas por membros do governo que não são favoráveis às suas demandas, por exemplo.

A estratégia fundamental consiste, portanto, em estabelecer boas relações com os governantes e ganhar sua confiança. Essa postura dará maior margem de manobra aos lobistas para atuar tanto diante dos que tenham interesses semelhantes aos seus, quanto dos que tradicionalmente contrariam suas preferências.

Devem, nesse sentido, agir com total franqueza perante os tomadores de decisão e expor claramente seus objetivos e suas intenções. Se precisarem escolher, os lobistas devem decepcionar seu cliente ao invés de um governante, sob pena de prejudicarem uma relação futura.

Além disso, forjar uma imagem adequada, que inspira respeito e confiança, é função primordial também de um lobista que almeje o sucesso. É a melhor forma deste obter apoio para o grupo de pressão que representa. De outra parte, os políticos também procuram estabelecer uma relação de franqueza com os membros dos grupos de pressão, expondo claramente as razões de seus posicionamentos. Portanto, os lobistas devem se esforçar no sentido de munir os governantes com bons conselhos.

5.4.1.3 Auxílio aos Tomadores de Decisão

Como os congressistas precisam tratar de temas muito diversos a todo instante, têm uma tendência de concentrar seus esforços nos sujeitos que consideram essenciais para sua carreira política. Por isso, o lobista deve auxiliar os governantes na solução de seus problemas, podendo ser muito útil ao governante de diversas maneiras, pois muitas vezes é um conhecedor mais profundo de questões técnicas que o representante da Administração Pública e tem uma visão mais global de todo o processo legislativo.

Pode também auxiliar na preparação dos projetos de lei que serão apresentados pelo governante, na elaboração de seus discursos introdutórios sobre o tema em questão e na confecção de relatórios às comissões destinadas a analisar um projeto específico, por exemplo.

Assemelha-se assim, o trabalho do lobista, ao de um consultor, sendo que os resultados que podem daí advir são proveitosos. Porém, o lobista deve respeitar uma certa ética e agir com a maior transparência possível.

5.5 INFLUENCIAR OU FACILITAR O ACESSO À INFORMAÇÃO?

Quando um lobista se utiliza somente de sua influência para atingir seus objetivos, pode passar a ser mal visto pela opinião pública norte-americana. Nesse sentido, os lobistas muitas vezes se preocupam mais com o mérito de seus pedidos do que com seu acesso pessoal aos governantes, pois o tráfico de influência e a corrupção são reprimidos severamente pelo sistema estadunidense. Poucos são os casos de administradores que colocam sua reputação em risco para fazerem favores a seus amigos pessoais (JULIEN, 1988).

Assim, mesmo que as campanhas eleitorais sejam financiadas por interesses particulares, não é comum lobistas oferecerem dinheiro aos governantes com o intuito de alterar seu posicionamento.

É consenso entre os lobistas de Washington que uma boa relação com os membros do governo lhes dá uma vantagem inicial, mas não é suficiente. Na maioria dos casos, é a qualidade da argumentação que assegura o sucesso de um lobista sobre outro. A melhor influência que um representante de um grupo de pressão pode exercer é aquela derivada de sua competência profissional e que lhe permite esclarecer as vantagens de seu projeto sobre as de seu concorrente.

O objetivo fundamental deste capítulo foi o estabelecimento da situação em que se encontra atualmente a indústria siderúrgica estadunidense para que seja possível compreender as razões que levaram o Presidente norte-americano a ceder às pressões do *Big Steel* e a conceder a proteção das medidas de salvaguardas em 2002.

Inicia-se o capítulo com um breve histórico das barreiras comerciais concedidas às indústrias siderúrgicas desde a Segunda Guerra Mundial, sem o qual não poderia ser entendido o estado atual dos produtores de aço dos Estados Unidos. A partir daí, são apresentadas algumas características do mercado norte-americano de aço, que é formado por dois tipos muito distintos de usinas, com diferentes níveis de competitividade em relação às companhias internacionais.

Observou-se então que as indústrias siderúrgicas conhecidas como integradas, tecnologicamente defasadas, ao invés de investirem na modernização de suas plantas, como seria esperado pela teoria da Política Comercial Estratégica, aplicaram os lucros excedentes de sua produção na constituição de um *lobby* muito forte, que tem sido capaz de sustentar o protecionismo comercial do governo dos Estados Unidos ao aço.

Por fim, analisou-se as principais visões teóricas acerca da formação dos grupos de pressão e as principais funções desempenhadas pelos lobistas em Washington, com base nas concepções de Bruno Julien (1988).

A partir dos subsídios obtidos pelos conceitos expostos até aqui, serão apresentados, no próximo capítulo da dissertação, os principais atores e instituições que de alguma forma fizeram parte do processo de tomada de decisão sobre as salvaguardas, quais os métodos que utilizaram para fazer com que seus interesses fossem atendidos, e que resultados obtiveram a partir das pressões que exerceram.

CAPÍTULO VI

OS *LOBBIES* DO AÇO E OS MECANISMOS UTILIZADOS PARA PRESSIONAR POR PROTEÇÕES COMERCIAIS

Nos capítulos anteriores, especialmente nos capítulos II e V, foram apresentadas algumas variáveis que podem auxiliar na análise das pressões exercidas por um determinado grupo de indústrias em relação a uma tomada de decisão específica. Dentre essas variáveis, destaca-se a importância dos atores, instituições e informação (MILNER, 1997) para que se possa compreender de que forma agem os *lobbies* com o intuito de pressionar as decisões dos atores políticos.

Mais especificamente, o capítulo V dá subsídios para que seja possível a compreensão das peculiaridades do mercado siderúrgico dos Estados Unidos, que facilitaram a criação de grupos de pressão que vêm obtendo amplo apoio dos tomadores de decisão estadunidenses quando da formulação de sua política comercial. Além disso, também são demonstradas as principais visões teóricas acerca da formação dos *lobbies* e das funções que ocupam na sociedade norte-americana.

Por meio da utilização desse amplo ferramental teórico, pretende-se, no presente capítulo, descrever quais os principais atores que participaram da imposição de salvaguardas ao aço em 2002 e que mecanismos de pressão utilizaram para influenciar o governo dos Estados Unidos a decidir favoravelmente a seus interesses.

Utilizou-se, na análise do comportamento dos principais grupos de pressão durante a decisão referente à imposição de salvaguardas, artigos elaborados por especialistas que trataram da questão, publicações dos próprios grupos de pressão e, principalmente, artigos publicados nos principais meios de comunicação impressa dos Estados Unidos, com o intuito de elucidar que instrumentos foram utilizados pelos *lobbies* em cada momento da tomada de decisões e qual a efetividade destes mecanismos.

6.1 OS ATORES QUE PARTICIPARAM DA DECISÃO DE IMPOSIÇÃO DAS SALVAGUARDAS EM 2002.

Dentre os atores que pressionaram o governo norte-americano para que impusesse as salvaguardas ao aço em 2002, tiveram destaque dois grupos diferenciados. De um lado, há o grupo formado pelas principais usinas siderúrgicas que atuavam nos Estados Unidos na época da tomada da referida decisão, composto em grande parte por

usinas integradas, mas também pela maior miniusina estadunidense. De outro, aparecem o sindicato dos trabalhadores do aço (USWA) e alguns grupos formados com o objetivo de congregar os interesses das usinas siderúrgicas integradas, como o *AISI – American Iron and Steel Institute* (Instituto Americano do Ferro e do Aço), por exemplo.

O objetivo da descrição dessas empresas e grupos de interesse é a observação das características dos atores que pressionaram o Presidente norte-americano para obter uma decisão que vai de encontro à tendência liberalizante do Partido Republicano e que beneficia os interesses das siderúrgicas em detrimento dos consumidores de aço e dos eleitores norte-americanos, que passaram a dividir, mesmo que indiretamente, o custo que essa medida protecionista trouxe à economia dos EUA.

6.1.1 Geneva Steel Corporation

A usina da *Geneva Steel*, localizada na cidade de Orem, Utah, foi a maior e mais importante indústria siderúrgica construída pelo governo dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial para garantir o fornecimento de aço durante o conflito armado. A construção e a operação da planta foram destinadas à *Columbia Steel Company* e à *U.S. Steel*, sendo a obra concluída em dezembro de 1944. A localização da planta foi escolhida devido à falta de aço para as indústrias da costa oeste dos EUA e pelo receio de uma possível invasão, o que foi agravado pelo ataque japonês a Pearl Harbor.

Dois anos após ter sido construída, a planta deixou de ser propriedade do governo, que passou a solicitar ofertas dos produtores de aço. Em junho de 1946, a *U.S. Steel* adquiriu a planta por US\$ 47,5 milhões, sendo que seu valor estimado, por possuir equipamentos modernos para a época, era de US\$ 144 milhões.

Após mais de quarenta anos de funcionamento, a planta foi fechada em 1987 devido a uma série de razões, como o elevado custo da mão de obra e as políticas corporativas da *U.S. Steel*, dentre outros. A empresa reiniciou seus trabalhos no fim do mesmo ano, sob os cuidados da *Basic Manufacturing and Technology of Utah Inc.* Esta mantém a companhia funcionando até os dias atuais, mesmo diante das grandes dificuldades enfrentadas pelas usinas siderúrgicas integradas dos Estados Unidos, que apesar de passaram por modificações no controle empresarial, não realizaram grandes investimentos na reformulação de sua linha de produção. Hoje, a *Geneva Steel* produz cerca de 2,36 milhões de toneladas curtas de aço ao ano e emprega 1.650 trabalhadores.

6.1.2 *LTV Steel Corporation*

A *LTV Steel* iniciou sua produção como uma pequena companhia elétrica, com sede em Dallas, em 1947. Após algumas fusões, a empresa passou a ser denominada *Ling-Temco-Vought* em 1961, continuando a adquirir outras companhias, até que em 1968 comprou a maior parte de uma indústria chamada *Jones & Laughlin Steel*, que tinha uma grande planta siderúrgica em Cleveland, denominada *Otis Steel Plant*.

Nos anos 70, a *Ling-Temco-Vought* modificou seu nome para *LTV Steel*. Sendo a segunda maior produtora de aço dos EUA, a empresa passou a comercializar suas subsidiárias que não pertenciam ao ramo siderúrgico, o que posteriormente passou a trazer-lhe prejuízos. Mesmo assim, em 1984, a *LTV* se uniu à *Republic Steel*, aumentando sua capacidade produtiva.

Em 1986, diante das crescentes dificuldades, a *LTV* pediu concordata e declarou falência, devido, principalmente, ao excesso de capacidade produtiva e à defasagem tecnológica de suas plantas. A reorganização efetuada pela empresa a partir de então fez com que sua produção fosse modificada. Foram vendidas plantas antigas e, em uma década, a capacidade produtiva da empresa foi reduzida de 24 milhões de toneladas curtas para 10 milhões de toneladas curtas ao ano. Além disso, a *LTV* manteve apenas suas plantas em Ohio e em Indiana, mudando também sua sede de Dallas para Cleveland em 1992.

De 1994 a 1998, a indústria teve bons resultados comerciais, chegando ao valor de US\$ 4 bilhões em vendas em 1999. Porém, a partir de então, não pôde mais competir com os produtos importados que entravam no país, principalmente devido às características das usinas estrangeiras, que tinham vantagens tecnológicas em relação à indústria estadunidense.

A *LTV Corporation*, terceira maior usina siderúrgica dos Estados Unidos, entrou com um pedido de proteção à falência (concordata) pela segunda vez em sua história no mês de dezembro de 2000, alegando que a competição dos produtos importados e a situação geral da economia norte-americana prejudicavam seu desempenho. Empregava, à época, 18.000 funcionários e seu Presidente e executivo chefe, William H. Bricker, solicitou auxílio financeiro ao governo para que pudesse continuar desenvolvendo suas atividades.

Barboza, ao mencionar as alegações dos líderes da *LTV Steel* quando requereram a falência da empresa, destaca:

Executivos da *LTV* e de outras fabricantes de aço dizem que o governo falhou ao não parar práticas de comércio desleal que permitiram que competidores internacionais vendessem aço em excesso aos Estados Unidos a preços mais baixos que os de produção. Isto, dizem eles, ajudou a reduzir os preços do aço para o nível mais baixo em 20 anos. Nos primeiros nove meses do corrente ano, a queda nos preços do aço levou a *LTV* a perder US\$ 368 milhões em vendas de cerca de US\$ 3.8 bilhões. (BARBOZA, 2000)

Apesar de tentativas de auxílio levadas a efeito pela comunidade, pouco poderia ser feito para que a empresa voltasse a funcionar normalmente, sendo fechada em dezembro de 2001, quando produzia cerca de 6,9 milhões de toneladas curtas de aço e empregava aproximadamente 7.500 trabalhadores.

Como parte de seu processo de liquidação, a empresa vendeu suas plantas em Cleveland e em Chicago em fevereiro de 2002 para o *International Steel Group* (ISG), que passou a controlar sua produção, mantendo suas operações e seus esforços lobísticos até os dias atuais.

6.1.3 Bethlehem Steel Corporation

A usina mais antiga da *Bethlehem Steel*, localizada na cidade de Bethlehem, Pennsylvania, data de 1870. Seus produtos foram amplamente empregados na construção dos arranha-céus da cidade de Nova Iorque, no período que significou o ápice da empresa. A *Bethlehem Steel Corporation* foi a segunda maior siderúrgica dos EUA, chegando a empregar mais de trinta mil funcionários. A área construída da empresa se estendia por cerca de seis quilômetros, ou seja, um sexto do total da área da cidade de Bethlehem. A partir da década de 80, no entanto, a planta em Bethlehem passou a declinar, sendo fechada gradualmente até o ano de 1998, quando finalmente encerrou suas operações.

Apesar de continuar produzindo cerca de 10,3 milhões de toneladas curtas de aço e de empregar mais de 13.000 trabalhadores em diversas plantas, em 8 de maio de 2003, o restante das usinas da *Bethlehem Steel Corporation* foi adquirido pelo *International Steel Group*, que mantém a luta pela utilização de barreiras protecionistas por ela iniciada.

6.1.4 Nucor Steel

Apesar de ser uma miniusina, a *Nucor Steel Corporation* também contribuiu

muito para a imposição das salvaguardas ao aço em 2002. É hoje a maior produtora de aço nos Estados Unidos e comercializa anualmente mais de US\$ 6,2 bilhões em aço. Suas origens estão na fundação de duas montadoras, a *Oldsmobile* e a *Reo Motor Cars*, ambas de Ransom E. Olds que, após uma série de transações comerciais, transformou essas companhias na *Nuclear Corporation of America*, operando com tecnologia nuclear dos anos 50 aos anos 60.

À beira da falência, em 1964, a *Nuclear Corporation* foi reestruturada e seus executivos decidiram reconstruir a companhia com base em operações mais rentáveis, como o beneficiamento de aço. A empresa, denominada à época de *Vulcraft*, levou seu escritório central do Arizona para a Carolina do Norte, em 1966, expandindo suas fábricas para o Texas e para o Alabama. Após mais alguns anos superavitários, a *Vulcraft* decidiu expandir suas operações para a fabricação de aço, construindo uma usina siderúrgica em Darlington, na Carolina do Sul, em 1968, adotando o nome de *Nucor Corporation* em 1972, sob a presidência de F. Kenneth Iverson, que reformulou completamente a companhia.

Desde então, a *Nucor* vem crescendo rapidamente, tendo finalizado a construção de mais oito usinas e expandido sua produção com a compra da *Birmingham Steel Corporation*, que possuía plantas no Alabama, em Illinois, em Washington e no Mississippi.

Hoje, a *Nucor* tem instalações em 14 estados e, em 2002, comercializou 12,2 milhões de toneladas curtas de aço. Sua capitalização é de US\$ 4,1 bilhões, ou seja, maior que a soma de todas as usinas integradas, que detêm uma capitalização de US\$ 3,2 milhões

Com uma grande força de trabalho não sindicalizada, a *Nucor Steel* tem custos trabalhistas de cerca de US\$ 45,00 por tonelada curta de aço, muito menor que os custos das usinas integradas, que variam de US\$ 130,00 a US\$ 140,00, de acordo com estatísticas da Goldman e Sachs (WAYNE, 2002b).

6.1.5 Weirton Steel Corporation

A usina da *Weirton Steel Corporation* foi fundada em 1909, na cidade de Weirton, Ohio. Durante a Segunda Guerra Mundial, teve um grande crescimento em suas operações, atingindo produções recordes e recebendo homenagens tanto do exército quanto da marinha estadunidense. A partir de então, continuou a prosperar até a década de 70, mas

em 1982, quando possuía mais de 2.300 empregados, precisou cortar sua produção em 60%, devido às precárias condições do mercado siderúrgico norte-americano, que não conseguia competir com a crescente entrada de produtos importados.

Em 02 de março daquele ano, a *National Steel*, maior acionista da empresa, anunciou que não iria mais investir na usina de Weirton, sendo então criado um plano para salvar a indústria por meio do que ficou conhecido como ESOP – *Employee Stock Ownership Plan* (Plano de Propriedade das Ações pelos Operários), que recebeu grande apoio da comunidade e que permitia que os funcionários da *Weirton Steel* passassem a adquirir ações da empresa. O plano funcionou a contento e, em 11 de janeiro de 1984, a empresa passou para as mãos de seus empregados.

O ESOP permitiu que a companhia recebesse um considerável reforço de capital, mas não conseguiu evitar que entrasse com novo pedido de concordata, em 19 de maio de 2003. Apesar disso, a *Weirton Steel* continua em funcionamento, tendo hoje cerca de 3.500 funcionários e produzindo 2,7 milhões de toneladas curtas de aço ao ano.

6.1.6 *United States Steel Corporation*

Quando foi fundada, em 1901, a *U.S. Steel Corporation* era o maior empreendimento industrial já construído, com capitalização autorizada de US\$ 1,4 bilhões. A empresa foi fundada a partir das indústrias siderúrgicas de alguns dos maiores empreendedores da história dos Estados Unidos, destacando-se, dentre eles, Andrew Carnegie, J. P. Morgan e Charles Schwab, mas foi Elbert H. Gary seu grande estruturador e primeiro presidente.

A *U.S. Steel* surgiu da fusão de seis outras companhias e, em seu primeiro ano de funcionamento, produziu 67% de todo o aço fabricado nos Estados Unidos, detendo 29% do mercado mundial. Empregava 168 mil funcionários e possuía centenas de fábricas.

Por ter um tamanho muito elevado e dispor de uma tecnologia já antiquada ao final da Segunda Guerra Mundial, a *U.S. Steel* passou a ter dificuldades para competir com as usinas desenvolvidas especialmente para o conflito, mais modernas e com menor capacidade produtiva.

Com o passar dos anos, a empresa foi diversificando suas operações, investindo também no ramo da energia, inclusive com a compra de empresas de petróleo. Em 1986, devido à grande diversidade de suas operações, a *U.S. Steel Corporation* mudou seu nome para *USX Corporation*, tendo a energia e a produção de aço como suas principais

atividades.

Os anos 80 foram uma época de grandes transformações na fabricação de aço da corporação que, respondendo a mudanças na economia norte-americana, reduziu sua capacidade produtiva por meio de diversas reestruturações e constituiu diversas *joint ventures* com parceiros domésticos e estrangeiros.

Em outubro de 2001, devido a alguns problemas operacionais, os acionistas da *USX Corporation* votaram por uma reorganização e esta foi novamente dividida. Os indivíduos que possuíam ações ligadas à produção de aço passaram a ser acionistas da *United States Steel Corporation*, e a divisão siderúrgica da companhia voltou a utilizar seu nome de origem. Os acionistas ligados ao ramo da energia, por sua vez, passaram a possuir ações da *Marathon Oil Corporation Common Stock*. As duas novas empresas passaram a funcionar oficialmente de forma independente em 1.º de janeiro de 2002.

Ainda hoje, 104 anos após ter sido fundada, a *U.S. Steel* continua sendo a maior usina integrada de aço dos EUA. Apesar de ter seu centro operacional em Pittsburgh, Pennsylvania, a principal usina da companhia está localizada em Gary, Indiana, onde fabrica uma grande quantidade de produtos siderúrgicos.

6.1.7 Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation

Com uma usina localizada em Wheeling, West Virginia, a companhia produz diversos tipos de aço, tendo também uma afiliada que fabrica aço para a construção civil, para a fabricação de rodovias e outros fins. Além disso, possui ações em algumas *joint ventures*, como a *Ohio Coatings Company* e outras companhias beneficiadoras de aço, inclusive em conjunto com a japonesa *Nishin Steel Company Limited*, que tem sedes em Ohio, na West Virginia e na Pennsylvania.

A *Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation* iniciou suas operações como *Wheeling Steel Corporation* em 1920, quando foram reunidas três companhias siderúrgicas: a *Wheeling Steel and Iron Company* (fundada em 1892), a *Whitaker-Glasner Company* (de 1875) e a *La Belle Iron Works* (fundada em 1852). Em dezembro de 1968, houve a fusão entre a *Wheeling Steel Corporation* e a *Pittsburgh Steel Company*, que passaram a utilizar a denominação atual.

Na década de 1980, as dificuldades se avolumaram e, em 16 de abril de 1985, a *Wheeling-Pittsburgh* e sete de suas subsidiárias pediram concordata, devido aos prejuízos que vinham tendo com a crise da indústria siderúrgica norte-americana. Após

alguns anos de inatividade, no entanto, a empresa voltou a funcionar até que, em 16 de novembro de 2000, entrou com novo pedido de concordata.

Apesar das inúmeras dificuldades que vem enfrentando, a indústria continua funcionando. Emprega 4.800 funcionários e tem uma capacidade produtiva de dois milhões de toneladas curtas de aço ao ano.

6.1.8 Ispat Inland Incorporation

A *Ispat Inland Incorporation* surgiu com a aquisição, em 1998, da *North American Inland Steel Corporation* pela *Ispat International*, uma siderúrgica indiana que hoje tem capacidade produtiva de cerca de 22 milhões de toneladas curtas de aço ao ano, se forem somadas as plantas que operam em diversos países do mundo.

A *Ispat Inland* é hoje a sexta maior usina integrada dos EUA, produzindo cerca de 5% do aço lá fabricado, ou seja, pouco mais de dois milhões de toneladas curtas ao ano. Está localizada em Indiana e possui diversos empreendimentos em *joint ventures* com empresas estrangeiras.

6.1.9 National Steel Corporation

A *National Steel Corporation* foi fundada em 1929, pela fusão de partes da *M. A. Hanna Company*, da *Great Lakes Steel* e da *Weirton Steel*, tendo como sede principal a cidade de Detroit, Michigan.

Desde sua fundação até meados dos anos 1980, a *National Steel* desenvolveu-se, transformando-se em uma das usinas integradas mais importantes dos Estados Unidos. Porém, em 1984, devido à falta de adequação tecnológica da empresa e aos prejuízos que se acumulavam, 50% da *National Steel Corporation* foram adquiridos pela *Nippon Kokan*, uma siderúrgica japonesa.

Após um período de readaptação e com a compra de alguns fornos mais modernos, a indústria passou seu centro de operações para Mishawaka, pequena cidade de Indiana, aumentando, ao mesmo tempo, sua usina de Detroit, que em 1998 empregava cerca de 3.800 trabalhadores. Em março de 2002, no entanto, diante das contínuas crises da indústria siderúrgica norte-americana, a corporação entrou com um pedido de concordata, visando obter um prazo para que pudesse reorganizar seu funcionamento, sem todavia interromper suas operações.

O processo de reorganização culminou em 2003, com a compra das plantas operacionais da indústria pela *United States Steel Corporation*. Quando passou para o controle da *U.S. Steel*, a *National Steel* empregava cerca de 9.200 funcionários e tinha uma capacidade produtiva de 6,4 milhões de toneladas curtas de aço ao ano. Apesar desses números, apresentava dívidas no valor de US\$ 2,61 bilhões.

6.1.10 *United Steelworkers of America – USWA*

Até a década de 1930, os operários da indústria siderúrgica não tinham uma entidade que os congregasse e os representasse. Quando buscavam o atendimento de suas necessidades, faziam-no por meio de greves mal organizadas e eram severamente reprimidos. Tiroteios, espancamentos e a elaboração de listas-negras eram recursos comumente utilizados pelas indústrias do aço para desencorajar os protestos de seus empregados.

As siderúrgicas se mostravam especialmente ágeis quando se tratava de inibir iniciativas voltadas à criação de uma organização representativa dos operários. Todavia, em 07 de junho de 1936, os trabalhadores criaram uma associação denominada *Steel Workers Organizing Committee – SWOC* (Comitê Organizador dos Trabalhadores do Aço), em Pittsburgh, na Pennsylvania.

A consolidação da SWOC não se deu pacificamente e houve constantes conflitos entre representantes das indústrias ou policiais e trabalhadores. Apesar das dificuldades, os operários se tornaram cada vez mais organizados e, em pouco tempo, algumas usinas siderúrgicas menores passaram a negociar diretamente com a associação. Posteriormente, em uma convenção em Cleveland, a SWOC se uniu a outra associação de trabalhadores da indústria siderúrgica, chamada *Amalgamated Association of Iron, Steel and Tin Workers*, criando a *United Steelworkers of America* (USWA), em 22 de maio de 1942, que teve como primeiro presidente o sr. Phil Murray.

A partir de sua criação, a USWA se fortaleceu rapidamente e mudanças legislativas deram à entidade o direito de negociar novos temas em nome de seus associados, alcançando diversos triunfos, como a obtenção de feriados remunerados para os trabalhadores da indústria siderúrgica. Hoje, a USWA, que absorveu oito sindicatos de trabalhadores, possui mais de 1,2 milhões de membros dentre trabalhadores e ex-trabalhadores de diversos ramos industriais dos Estados Unidos e do Canadá. Constitui-se, portanto, na principal base de representação para a obtenção de melhores condições de vida

e de trabalho a esses empregados.

Em relação ao estabelecimento das salvaguardas em março de 2002, a USWA foi uma das instituições que mais pressionou o governo Bush para que fossem adotadas medidas para garantir a manutenção dos postos de trabalho da indústria, que vinha tendo seu desempenho prejudicado, segundo seus representantes, pelo excesso na produção mundial de aço. Esse fato resultava na entrada nos EUA de importações subsidiadas e protegidas pela utilização de dumping por outros países, segundo o próprio *site* do sindicato:

Os maiores produtores de aço norte-americanos estão agora mais unidos do que nunca com o intuito de defender as duas ações essenciais para salvar a indústria siderúrgica: a imposição pelo Presidente Bush das tarifas mais fortes possíveis sob a Seção 201 da Lei de Comércio dos EUA e a ação do Congresso para prover o alívio dos encargos sociais agora sendo defendido por uma maioria crescente dos produtores de aço do país (USWA, 2002f).

Leo Gerard, presidente da USWA, por diversas vezes manifestou a posição da instituição em relação às salvaguardas. No final de 2001, Gerard afirmou que “a associação irá continuar a trabalhar construtivamente com a *U.S. Steel* e outras indústrias integradas de aço para fazer com que o alívio federal seja suficiente para uma consolidação racional [da indústria siderúrgica]” (USWA, 2001) e, quando o debate sobre a adoção das salvaguardas à indústria do aço em 2002 estava no auge, Leo Gerard foi enfático: “o Presidente Bush sozinho tem em seu poder a possibilidade de salvar a indústria siderúrgica norte-americana pela utilização de tarifas fortes”⁶⁸.

Logo que foi divulgada a decisão da administração Bush, em março de 2002, representantes da USWA afirmaram que “a decisão de impor tarifas significativas sobre muitos produtos siderúrgicos importados por três anos aumenta nossas esperanças de que a indústria siderúrgica norte-americana pode ser salva” (USWA, 2002e). Além dessas manifestações, a USWA, em seu *site* eletrônico, destacou a importância de seu trabalho de *lobby* junto ao Governo: “em 05 de março de 2002, depois de meses de *lobbying* e logo após uma manifestação com 30.000 trabalhadores em frente à Casa Branca, o Presidente Bush impôs tarifas que variavam de 8 a 30% sobre algumas importações de aço por três anos”⁶⁹.

⁶⁸ Trecho de pronunciamento feito por Leo Gerard na Comissão de Finanças do Senado norte-americano em 13 de fevereiro de 2002. (In. USWA, 2002d).

⁶⁹ Disponível em <<http://www.uswa.org/uswa/program/content/220.php>>. Acesso em: 28.08.04.

O Sindicato, porém, tem papel fundamental na defasagem tecnológica e nos problemas enfrentados pelas siderúrgicas norte-americanas atualmente, pois constantemente procura impedir a modernização das usinas de aço, tendo em vista que a utilização de novas tecnologias faria com que houvesse uma grande demissão dos antigos trabalhadores do aço.

Além disso, pode-se afirmar que o USWA – *United Steelworkers of America* tem também papel fundamental na imposição de barreiras comerciais aos importadores de aço. Leo Gerard afirmou, em dezembro de 2001:

Estamos comprometidos a trabalhar construtivamente para uma consolidação racional, que garanta a preservação e a revitalização da capacidade existente de fabricação de aço nos EUA. Podem haver muitas indústrias siderúrgicas, mas não há muitos funcionários nas usinas e qualquer reestruturação deve preservar os empregos dos trabalhadores que fizeram sacrifícios atrás de sacrifícios para manter a indústria viva diante de uma enxurrada de importações de aço desleais e com dumping. (In. IKENSON, 2002, p. 6)

6.1.11 American Iron and Steel Institute – AISI

A necessidade de uma instituição que pudesse organizar e fortalecer o comércio de produtos siderúrgicos nos Estados Unidos levou os produtores de aço, que na época estavam concentrados na costa leste do país, a criar, em 1855, a *American Iron Association*, que em 1864 passou a ser chamada de *American Iron and Steel Association – AISA* (Associação Americana do Ferro e do Aço).

A entidade se dedicava essencialmente a coletar dados a respeito do mercado e, diante do dinamismo da indústria norte-americana, que consumia quantidades cada vez maiores e demandava uma variedade crescente de tipos do produto, as lideranças da indústria entenderam que o escopo da AISA deveria ser ampliado para englobar atividades variadas como produção de normas técnicas, certificação e controle de qualidade, além, naturalmente, das funções políticas diante dos órgãos governamentais e da indústria em geral.

Foi então fundado, em 1908, o *American Iron and Steel Institute – AISI* (Instituto Americano do Ferro e do Aço), sob a presidência de Elbert H. Gary. As duas instituições trabalharam em separado até 1912, mas em 1913 a Associação se mudou para Nova Iorque e passou a fazer parte do Instituto. Após ter suas funções ampliadas nos anos 20, acompanhando a vertiginosa expansão da economia norte-americana, o AISI teve

severas perdas nos anos 30, quando as indústrias siderúrgicas dos EUA sofreram as conseqüências da Grande Depressão.

Durante a Segunda Guerra Mundial, porém, o Instituto voltou a ter um papel de extrema importância, criando comitês que auxiliaram a indústria siderúrgica a adaptar sua produção para o período de guerra. Por isso, recebeu premiação do Departamento do Exército. Nos anos 50, diante da maior interferência do governo dos EUA na economia, o AISI abriu escritório em Washington e, nos anos 70, mudanças na estrutura do Instituto fizeram com que ele ampliasse seu leque de atividades, passando a se manifestar sobre questões mais polêmicas, como o meio ambiente e questões relativas ao comércio internacional.

Nos últimos anos, o AISI passou a tratar, com mais ênfase, de questões relativas ao comércio internacional, realizando também várias reformas internas, como a redução de seu número de empregados e a criação de novos órgãos para atender da melhor forma as companhias que representa. Hoje, o AISI conta com mais de 40 comitês especializados, como o de Relações Exteriores, o de Estatística e o de Filiação. Assim, em larga medida, o instituto passou a representar as indústrias siderúrgicas em praticamente todos os temas de seu interesse, incluindo, obviamente, até mesmo questões relacionadas à política econômica do país, por suas implicações sobre as questões trabalhistas e comerciais. Em audiência diante do Congresso, o representante do AISI informou:

O AISI é uma associação sem fins lucrativos de companhias norte-americanas produtoras de aço e ferro. O Instituto é a voz da indústria siderúrgica estadunidense, falando em nome de seus membros nas arenas de políticas públicas e avançando a questão do aço no mercado como material preferido de escolha. O AISI também tem papel fundamental no desenvolvimento e na aplicação de novas tecnologias de fabricação de aço. É composto por 34 membros, incluindo produtores integrados e que utilizam forno a arco elétrico e possui 146 membros associados e afiliados, que são fornecedores ou consumidores da indústria do aço (AIS, 2002b).

O AISI foi uma das instituições que mais lutaram para que fosse concretizada a utilização da seção 201 da Lei de Comércio dos EUA em relação aos produtos siderúrgicos em 2002. E, quando teve seus esforços recompensados pela administração Bush, Andrew G. Sharkey III, presidente do instituto, manifestou-se da seguinte forma:

Mesmo que o programa de alívio das importações anunciado hoje não seja tudo o que as siderúrgicas norte-americanas sentiam que seria necessário para combater

efetivamente a crise na indústria, o Presidente merece grande crédito por resistir às intensas pressões para não fazer nada ou para impor alívios consideravelmente menores que aqueles anunciados hoje. Esta decisão será fundamental para auxiliar no retorno da indústria do aço dos EUA a uma posição saudável. Mostra que o Presidente quer reverter o prejuízo causado [pelas importações de aço] nas usinas, nos empregos e nas comunidades norte-americanas. Mostra também que o Presidente entende que uma indústria siderúrgica doméstica forte é essencial para os interesses de longo prazo das indústrias dos EUA que utilizam aço, para a economia norte-americana e para a segurança nacional dos EUA (AISI, 2002c).

Outra importante iniciativa do AISI em relação às discussões sobre a utilização de salvaguardas foi a criação de um sítio eletrônico específico para congregar as organizações que mais decisivamente utilizaram o *lobby* para pressionar o governo George W. Bush e transmitir informações acerca de suas ações e de seus interesses. É possível encontrar informações sobre as usinas que mais lutaram pela aprovação das salvaguardas ao aço e sobre os métodos que utilizaram para pressionar o governo no *site* <<http://www.steel201.org>>, gerenciado pelo AISI, com o apoio da *American Steel Coalition*, outra importante associação das indústrias siderúrgicas norte-americanas, do *International Steel Group*, da *Ispat Inland Inc.*, da *Nucor Corporation*, da *USWA*, da *U.S. Steel Corporation* e da *WCI Steel*.

Além da constituição desse centro de informações, é importante observar que a pressão que o AISI exerceu em relação à administração Bush no sentido de manter essas barreiras foi forte, como se pode ver pela carta enviada ao Presidente George W. Bush em 18 de novembro de 2003, contendo a assinatura de 108 congressistas, de 33 estados diferentes.

Os congressistas enfatizam que os dezesseis meses restantes do alívio da seção 201 são necessários para a indústria siderúrgica doméstica “para finalizar o processo de consolidação e a emergência de um competidor global forte” (...). “Estes meses finais irão também permitir que sua Administração continue as importantes negociações sobre o excesso de capacidade global na produção de aço e sobre as práticas comerciais abusivas dos governos estrangeiros. Essas conversações são uma parte essencial do processo para resolvermos os problemas fundamentais do mercado internacional de aço (AISI, 2002a).

6.2 OS MÉTODOS UTILIZADOS PELOS LOBISTAS NOS EUA

Os grupos de pressão são praticamente onipresentes na vida política norte-americana, sendo que seus métodos de trabalho buscam influenciar todas as etapas da tomada das decisões que dizem respeito aos seus interesses.

Podem recorrer a métodos de pressão direta (reuniões com governantes ou com seus representantes e participação em audiências públicas) ou a técnicas de ação indiretas (destinadas a influenciar os tomadores de decisão por meio de campanhas de imprensa, de pressões eleitorais, de financiamentos de campanhas eleitorais e de alianças com outros grupos de pressão).

Nesse sentido, Bruno Julien (JULIEN, 1988, p. 98), ao analisar a ação dos *lobbies*, menciona e explicita essas duas técnicas principais:

a) Técnicas de ação direta

- entrevistas com membros da Administração Pública (contatos pessoais, ou participação em audiências públicas);

- auxílio aos legisladores ou assistentes parlamentares na formulação de projetos de lei;

De acordo com o autor, os lobistas utilizam mais de 50% de seu tempo nessas práticas, pois consideram o *lobby* direto mais eficiente e menos custoso que as estratégias de pressão indiretas, que serão expostas a seguir:

b) Técnicas de ação indireta

- organização de campanhas de lobismo junto aos eleitores (as chamadas *grassroots campaigns*);

- campanhas de imprensa ou de opinião pública;

- financiamento de campanhas eleitorais e participação ativa nessas campanhas, principalmente por meio da formação dos chamados Comitês de Ação Política (*Political Action Committees – PAC*):

- manifestações públicas;

- processos judiciais;

- coalizões entre grupos de pressão;

- formação de bancadas nas casas do Congresso norte-americano com o objetivo de reunir os representantes legislativos que têm ligações com os interesses do lobista, o qual muitas vezes é representante de empresas de um setor específico.

Para os autores Kenneth Janda, Jeffrey Berry e Jerry Goldman, por outro lado, existem quatro maneiras básicas de atuação dos *lobbies*. A primeira é o chamado *lobby* direto, que é o contato pessoal com os políticos. Também podem utilizar o chamado *grassroots lobbying*, que inclui a participação de pessoas que, embora não façam parte das organizações, estão de acordo com seus interesses e consiste na utilização de cartas e

mensagens e na realização de manifestações de protesto⁷⁰. Uma terceira forma de atuação é a formação de coalizões, unindo-se a outras organizações que tenham os mesmos interesses. Os grupos de pressão também podem trabalhar por meio de Comitês de Ação Política (*Political Action Committees – PAC*), que são encarregados de levantar fundos para as campanhas dos candidatos a algum cargo governamental. Esse comportamento pode ser explicado pelo seguinte fato:

Os lobistas acreditam que as contribuições lhes fornecem uma significativa ajuda quando estão tentando ganhar acesso a um membro do Congresso (...). Um membro do Congresso ou um assessor achariam difícil negar um pedido de audiência com um *lobista* de uma companhia se o seu Comitê de Ação Política fez uma contribuição de campanha na última eleição. (JANDA; BERRY; GOLDMAN, 1992, p. 357)

A evolução das comunicações faz com que cada vez mais métodos de pressão indireta surjam. O advento do e-mail, por exemplo, facilitou o contato entre lobistas e entre estes e os representantes que pretendem influenciar.

O método utilizado por cada organização lobística varia também de acordo com sua natureza. As organizações sindicais tendem a atuar, principalmente, por meio de manifestações populares e de campanhas de imprensa. Já as empresas preferem agir por meio de contatos diretos e do financiamento de campanhas eleitorais, pela utilização dos Comitês de Ação Política.

Além disso, outro fator que influencia a decisão do lobista sobre qual método adotar é o contexto em que se situa a ação. A posição em que se encontra o destinatário da pressão ou os métodos que são utilizados pelo *lobby* contrário, bem como os objetivos que pretende atingir, devem ser avaliados em cada caso específico quando da decisão sobre a adoção de um método específico.

6.3 A CONCESSÃO DE SALVAGUARDAS AO AÇO EM 05 DE MARÇO DE 2002

6.3.1 O Plano de Consolidação da Indústria Siderúrgica dos EUA

A partir das variáveis elencadas por Helen Milner (interesses, instituições e informação), destacadas no capítulo II da presente dissertação, passa-se à análise da

⁷⁰ Entre outras, são formas típicas de ação dentro dessa modalidade as campanhas informativas, o envio sistemático de cartas e mensagens aos congressistas e a organização de manifestações públicas de apoio ou

pressão exercida pelos principais grupos ligados à indústria siderúrgica norte-americana sobre o governo daquele país, com o intuito de obterem vantagens em relação à sua política comercial.

Acerca dessas variáveis, já foram destacadas as características e interesses dos principais atores que participaram da decisão, o procedimento previsto na legislação estadunidense e internacional para a imposição de salvaguardas e os métodos de trabalho dos lobistas, sendo cada um desses temas relacionado à teoria das relações internacionais. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo, a partir de agora, é o estabelecimento de uma análise empírica das peculiaridades das atividades que contribuíram para que a decisão de George W. Bush atendesse, ao menos parcialmente, os interesses dos produtores de aço.

Inicia-se a discussão pela apresentação dos argumentos das siderúrgicas em relação a sua necessidade de proteção comercial para que possa competir internacionalmente. A seguir, destaca-se os principais mecanismos de pressão utilizados pelos lobistas e, finalmente, os principais atores governamentais que apoiaram a causa das indústrias siderúrgicas. Por fim, são analisadas as razões do sucesso das usinas de aço em sua luta por proteções comerciais.

Com o intuito de sanar os graves problemas enfrentados pelas siderúrgicas dos Estados Unidos (falta de competitividade e encargos sociais, dentre outros), os principais representantes da indústria elaboraram um amplo plano de reestruturação.

O plano, além de englobar tarifas de até 40% para isolar os produtores da competição internacional, também previa a consolidação das maiores produtoras de aço. A consolidação se daria por meio da fusão das principais empresas, com a conseqüente redução de sua produção, fazendo com que o excesso de capacidade⁷¹ das usinas siderúrgicas norte-americanas fosse reduzido. Porém, para que a consolidação fosse possível, o pagamento dos pesados encargos sociais (*legacy costs*) das siderúrgicas deveriam ser repassados ao governo estadunidense, para que a aquisição das empresas deficitárias por outras se tornasse viável, pois nenhum grande investidor estaria disposto a

de protesto em relação a alguma iniciativa governamental que, de alguma forma, afete os interesses do grupo.
⁷¹ Os Estados Unidos são responsáveis por cerca de 12% de toda a produção de aço mundial, que estava em cerca de 850 milhões de toneladas curtas em 2001, apesar do consumo ser de apenas 700 milhões de toneladas curtas. Além disso, cerca de um quarto do aço utilizado nos EUA é importado, o que ocorre devido aos baixos preços do produto no exterior (WAYNE, 2001c). O problema do excesso de capacidade em termos mundiais é grave. “Os governantes norte-americanos dizem que o mundo possui um excesso de capacidade de produção anual de aço de 200 milhões de toneladas curtas. Já os europeus dizem que o número é de cerca de 100 milhões de toneladas, mas, virtualmente, todos os países concordam que a abundância de

comprar uma empresa com grandes obrigações financeiras, como se verifica pelas afirmações de Wayne:

Os executivos das companhias siderúrgicas dizem que o plano é necessário para transformar uma indústria fragmentada de produtores pequenos em uma de poucos, mas maiores, produtores de aço, que iriam estar mais bem preparados para competir com os grandes rivais da Europa e da Ásia. Mas para se consolidar, a indústria também diz que precisa se livrar dos custos dos benefícios dos planos de saúde dos aposentados, que são atualmente estimados em US\$ 13 bilhões e que tem impedido muitas companhias que estão financeiramente debilitadas de se fundir. (WAYNE, 2001c)

O plano para a revitalização das usinas siderúrgicas teve como principal mentor o executivo chefe da *U.S. Steel*, Thomas J. Usher, que requereu ao Presidente Bush US\$ 12 bilhões de dólares para que fossem pagos os benefícios de aposentadoria e planos de saúde da indústria, garantias de que as compras de outras usinas efetuadas pela *U.S. Steel* não seriam alvo de investigações antitruste e a concessão de medidas de proteção comercial em relação aos competidores estrangeiros. Surpreendentemente, Thomas Usher, apesar de ter elaborado um plano muito ambicioso, encontrou muitas portas abertas em Washington. Segundo Grant D. Aldonas, sub-secretário de comércio para o comércio internacional, “na Administração, esse tema tem ganhado mais atenção do gabinete que muitos outros no âmbito econômico” (In. WAYNE, 2002b).

De acordo com o próprio Usher, a proposta irá demandar grande esforço do governo, mas irá beneficiar muitos cidadãos dos EUA:

“Apesar de minha proposta ser feia”, disse Mr. Usher, que tem realizado uma verdadeira cruzada pela indústria e pelos sindicatos com seu plano, “não é tão feia quanto liquidar algumas dessas companhias siderúrgicas e colocar 20.000 ou 60.000 trabalhadores do aço e suas famílias na rua, sem plano de saúde ou aposentadoria”. (WAYNE, 2002b)

Usher considera que independentemente dos custos [de seu plano], são preferíveis em relação a outros custos que poderiam ocorrer – salários perdidos, sofrimento humano e uma maior demanda por benefícios governamentais – se as companhias falidas fossem liquidadas e suas instalações vendidas separadamente. “A opção de não fazer nada não é desprovida de custos ao governo”, disse ele. “O governo já está preso a muitos custos sociais”. (WAYNE, 2002b)

De acordo com os maiores produtores de aço dos Estados Unidos, somente

com a aprovação de todas as medidas previstas no plano apresentado ao governo norte-americano, as siderúrgicas poderiam voltar à condição de competitividade em relação ao mercado internacional, pois, como afirma Wayne:

O plano, que também tem o apoio da *United Steelworkers of America*, pode resultar em uma única companhia capaz de produzir 30 milhões de toneladas curtas de aço anualmente. Isso seria cerca de quatro vezes mais que a capacidade atual do maior produtor, a *U.S. Steel*, mas seria comparável aos resultados de grandes produtores estrangeiros. (WAYNE, 2001c)

Em resumo, o plano das usinas norte-americanas exigia do governo dos Estados Unidos o seguinte:

Os fabricantes de aço querem proteção comercial das importações a preços baixos. Eles querem que os Estados Unidos pressionem as outras nações para que reduzam sua capacidade de produção de aço. Querem bilhões de dólares do dinheiro dos contribuintes para ajudar a pagar benefícios de saúde e aposentadoria. E querem garantias de que sua proposta de reunir muitas das maiores companhias norte-americanas em um maior e mais eficiente competidor não sofrerá problemas com alegações antitruste. (STEVENSON, 2001)

Com o intuito de reforçar seus apelos de auxílio governamental e enfatizar a necessidade do plano das siderúrgicas, Robert S. Miller Jr., executivo chefe da *Bethlehem Steel* e um dos maiores apoiadores do plano de consolidação das indústrias siderúrgicas na época da imposição das medidas de salvaguardas, afirmou que esta seria a única saída possível para a crise da indústria. De acordo com Miller, a saída para a crise das usinas seria a “consolidação e a racionalização das indústrias de aço integradas pela combinação de quatro ou cinco companhias que se uniriam para formar uma grande companhia siderúrgica integrada” (WAYNE, 2001c).

Leo W. Gerard, presidente do sindicato dos trabalhadores das usinas siderúrgicas, ao pronunciar-se sobre as conseqüências que a não aprovação do plano apresentado pelas siderúrgicas poderia ter para a carreira política dos governantes, afirmou que:

Se os produtores de aço precisarem liquidar suas empresas e os 600 mil aposentados perderem seus benefícios – o que significa um milhão de membros familiares em estados industriais chaves – eu cuidarei para que todos esses aposentados saibam quem os abandonou em Washington. (WAYNE, 2001c)

Além dessas manifestações dos líderes da indústria siderúrgica, houve

também manifestações de Congressistas em favor do plano apresentado a George W. Bush.

O Representante Peter J. Visclosky, um Democrata de Indiana e vice-presidente da Bancada do aço na Casa [dos Representantes], disse que “aliviar as companhias desses encargos” protegeria os produtores de aço de aquisições estrangeiras e “iria permitir que o controle da produção de aço continue nos Estados Unidos”. (WAYNE, 2001c)

Quando os assessores do Presidente George W. Bush divulgaram que não pretendiam conceder barreiras protecionistas tão pesadas quanto as que a indústria siderúrgica estava pedindo, o principal líder da pressão pela imposição das barreiras, Thomas J. Usher, declarou que o momento era emergencial e não havia tempo para timidez:

Se houver muitos buracos no plano do Presidente, se excluir as nações em desenvolvimento, o México, o Canadá e talvez a Rússia, então será uma solução fraca. E uma solução fraca não irá salvar a indústria ou seus empregos. (SANGER; KAHN, 2002)

Outro argumento utilizado pelos produtores de aço para ressaltar a necessidade do plano foi a importância estratégica do aço para os Estados Unidos. A campanha das indústrias siderúrgicas também teve uma forte conotação nacionalista, que foi de grande utilidade devido aos ataques terroristas de 11 de setembro às torres do *World Trade Center*. De acordo com os lobistas das usinas siderúrgicas, a siderurgia é muito importante para a manutenção da segurança nacional, pois fornece matéria prima para a indústria bélica, que em épocas de crise, como a que os Estados Unidos vinham enfrentando, é essencial.

Discursando para uma platéia de empregados da indústria siderúrgica dias antes da aprovação das medidas protecionistas pelo Presidente Bush, o senador Carl Levin, representante do estado do Michigan e membro do comitê de Serviços Armados do Senado, destacou a importância estratégica da indústria siderúrgica: “nossas armas são feitas de aço. Vamos para a guerra com o que vocês produzem” (SANGER; KAHN, 2002).

Por outro lado, havia muitos motivos para que o Presidente norte-americano não atendesse a todas as reivindicações dos produtores de aço. As importações, uma das principais alegações para o constante déficit das siderúrgicas, por exemplo, vinham declinando desde 1998, ano da Crise Asiática. A alegação das siderúrgicas, que posteriormente foi utilizada pela administração George W. Bush, de que houve um

aumento súbito das importações de aço nos EUA, não condizia com a realidade. Desde 1998, um ano após a Crise Asiática, as importações caíram 27,5%.

Como afirma Elizabeth Olson, “as importações de aço aos Estados Unidos, em verdade, caíram em cerca de 30 milhões de toneladas [curtas] no último ano, contrariando o argumento de uma ameaça imediata aos produtores de aço domésticos” (OLSON, 2001). Além disso, a causa das reduções constantes do preço do aço não se resumem a fatores externos, mas também está relacionada à recessão por que passava a economia norte-americana na época da imposição das medidas de proteção.

Paul Krugman, renomado economista, ao mencionar as condições necessárias para que fossem impostas medidas de salvaguardas, destacou em seu artigo “*America The Scofflaw*”, publicado no jornal “*The New York Times*” de 24 de maio de 2002, que:

A indústria siderúrgica claramente não atendia a essas condições. Em particular, as importações de aço têm ultimamente declinado, não aumentado. Quando a Administração Bush decidiu conceder à indústria siderúrgica a proteção que estava requerendo, estava efetivamente dizendo – como disse em muitas outras áreas – que as regras não se aplicam aos seus aliados. (KRUGMAN, 2002a)

Além disso, os prejuízos causados pela adoção do plano completo pelo governo estadunidense seriam grandiosos. Janet Kopenhaver, diretora executiva do *CITAC* – *Consuming Industries Trade Action Coalition* (Coalizão para a Ação Comercial das Indústrias Consumidoras), que representa companhias que compram aço importado, afirmou:

Há nove milhões de empregos nas companhias consumidoras de aço, o que significa que há 50 empregados nessas indústrias para cada empregado das siderúrgicas (...). Nós não pensamos que as indústrias consumidoras de aço deveriam socorrer as indústrias produtoras de aço. (In. WAYNE, 2001b)

Nem mesmo a *Nucor Steel*, uma das usinas que apoiava a utilização de proteções comerciais ao aço, era favorável à aprovação do plano completo de transmissão dos encargos sociais das usinas integradas para o governo federal (WAYNE, 2002b), pois poderia lhe trazer prejuízos devido ao fato de ser uma miniusina e possuir uma relação diferenciada com seus empregados, que não se baseia na concessão de benefícios que implicam o aumento do custo de sua produção.

Por fim, outro ponto importante a ser observado e que contraria

frontalmente os argumentos do *Big Steel* pela imposição de tarifas comerciais, é destacado por Robert Crandall:

Os Estados Unidos não estão perdendo sua indústria siderúrgica. Em verdade, a estão reconstruindo, deixando as miniusinas substituírem as firmas integradas menos eficientes. A indústria de aço dos EUA pode ainda suprir 100 milhões de toneladas curtas de aço por ano, aproximadamente a mesma capacidade que possuía no final da década de 1970. (CRANDALL, 2002, p. 2)

6.3.2 Os Mecanismos de Pressão Adotados pelas Siderúrgicas

Exposto o plano das siderúrgicas à George W. Bush, passa-se a análise dos principais mecanismos de pressão utilizados pelos lobistas com o intuito de influenciar a decisão do Presidente dos Estados Unidos.

As ações promovidas pelos produtores de aço para que aumentassem seu acesso junto aos governantes norte-americanos se iniciaram ainda durante o ciclo eleitoral de 2000, quando os dois principais candidatos eram George W. Bush e Al Gore. A prática adotada pelas siderúrgicas estadunidenses foi a utilização de contribuições aos principais candidatos, tanto para o Congresso quanto para a Casa Branca, sendo essa prática considerada, pelo sistema político norte-americano, como instrumento legítimo de pressão. A cada eleição, as empresas gastam milhões de dólares nas campanhas dos candidatos com o intuito de obter, no futuro, apoio para a manutenção ou a elevação das proteções comerciais que as beneficiem. Nesse sentido, entre 1990 e 2004, a indústria siderúrgica norte-americana doou US\$ 13.465.800,00 aos candidatos a ela ligados.

Essa cifra, bem como as mencionadas a seguir, foram retiradas do sítio eletrônico da Fundação *Open Secrets – Center for Responsive Politics* (Segredos Abertos – Centro para uma Política Responsável), um grupo de pesquisa independente e sem fins lucrativos com sede em Washington, que fiscaliza o dinheiro que é destinado aos políticos em cada eleição e seus efeitos no resultado das mesmas. O centro coleta e organiza informações sobre o financiamento das campanhas, sobre os lobistas e sobre publicações da academia, com o objetivo de formar um eleitor mais instruído e um governo mais responsável⁷².

De acordo com os dados da Fundação, tomando-se por base o ciclo eleitoral

de 2000, em que George W. Bush foi eleito Presidente dos EUA, constata-se que somente os vinte maiores contribuintes da indústria siderúrgica doaram US\$ 2.770.972,00 aos candidatos que apoiavam. O comitê de campanha de George W. Bush recebeu, nesta eleição, US\$ 152.768,00, enquanto seu principal adversário, Al Gore, recebeu apenas US\$ 21.575,00, números que demonstram uma forte preferência da indústria siderúrgica pelo, então, candidato republicano.

Pode-se claramente observar que a indústria siderúrgica privilegiou, durante o ciclo eleitoral de 2000, o comitê de George W. Bush, que durante a campanha prometeu beneficiar os produtores de aço, fazendo mais por elas que seu antecessor (Bill Clinton) e concedendo-lhes medidas de proteção comercial. Tal promessa visava demonstrar que as contribuições das siderúrgicas haviam atingido seu objetivo e buscar o apoio do eleitorado de três dos mais importantes estados norte-americanos: Ohio, Pennsylvania e West Virginia, onde se localizam boa parte das usinas integradas de aço dos Estados Unidos.

O segundo passo para que fossem atendidos os interesses das siderúrgicas definidos no plano apresentado ao Presidente norte-americano foi a contratação de lobistas influentes, que tinham grande acesso aos tomadores de decisão de Washington e que trabalhariam em conjunto com os congressistas da Bancada do Aço.

O advogado comercial Robert Lighthizer, que foi contratado pela *U.S. Steel* para pressionar a administração a conceder salvaguardas às siderúrgicas e Leo Gerard, presidente da USWA, foram dois dos lobistas que pressionaram fortemente os tomadores de decisão dos EUA para que os países em desenvolvimento não fossem excluídos das medidas (STEVENSON, 2002a). Além disso, Wayne também destaca a importância do *lobby* desenvolvido pela *U.S. Steel*:

Para prevalecer em Washington, a *U.S. Steel* não está dando chance. A companhia dobrou seu orçamento lobístico, gastando US\$ 2,7 milhões nos primeiros seis meses de 2001, os mais recentes números disponíveis, comparados com US\$ 2,3 milhões em todo o ano 2000. Sua equipe de lobistas inclui pesos pesados de Washington como Edward Gillespie, um ex-diretor do Departamento Comercial de Bush e um dos principais estrategistas republicanos e o ex Representante Vin Weber, um republicano de Minnesota. A companhia recentemente contratou Joe Lockhart, ex Secretário de Imprensa de Clinton, como seu porta-voz. (WAYNE, 2002b)

⁷² Os dados utilizados na presente dissertação foram retirados do *site* <www.opensecrets.org>, acessado, pela última vez, durante o mês de março de 2005. O *site* também disponibiliza diversas informações sobre a própria instituição.

Estes lobistas eram encarregados de intermediar os contatos entre os governantes e os representantes da indústria siderúrgica e de transmitir aos tomadores de decisão as informações que obtinham sobre o mercado siderúrgico, coletadas e interpretadas por eles próprios e por algumas das instituições mencionadas na primeira parte deste capítulo.

Outra importante instituição que contribuiu para a implantação das salvaguardas em 2002 foi a *American Steel Coalition – ASC* (Coalizão Americana do Aço), organização que atua politicamente em defesa da indústria siderúrgica norte-americana. A entidade oferece uma plataforma para que seus membros possam discutir de forma ampla seus interesses e preocupações, servindo também como uma fonte de informações para a imprensa especializada, para os tomadores de decisão e para o público norte-americano em geral. Adicionalmente, a coalizão incentiva seus membros a fazer com que suas vozes sejam ouvidas pelos políticos e tomadores de decisão e dá suporte à discussão de questões públicas de seu interesse por meio de um programa de advocacia de políticas públicas, do desenvolvimento e da distribuição de materiais informativos e da disseminação de informações junto à imprensa.

Enquanto os lobistas e os principais líderes da indústria trabalhavam em Washington com o intuito de influenciar os governantes⁷³, as coalizões e os trabalhadores do aço criaram diversas campanhas de *grassroots lobbying* com o intuito de fazer com que a opinião pública pendesse para o lado das siderúrgicas, apoiando o plano de consolidação apresentado ao Presidente George W. Bush.

Dessa forma, as usinas integradas dos Estados Unidos procuravam fazer com que seus interesses ganhassem apoio junto aos eleitores, em detrimento das empresas consumidoras de aço.

As usinas antigas têm uma coisa que as miniusinas não têm: influência política. Enquanto o debate sobre as propostas do sr. Usher esquenta em Washington, o sindicato dos trabalhadores das usinas siderúrgicas tem seu plano de batalha, que inclui uma campanha de e-mails, correspondências escritas e ligações telefônicas em distritos eleitorais cruciais e visitas lobísticas aos gabinetes dos congressistas pelos trabalhadores das siderúrgicas. (WAYNE, 2002b)

⁷³ Os representantes das indústrias siderúrgicas se reuniram por diversas vezes com os principais tomadores de decisão dos EUA desde o fim de 2001, buscando aumentar sua influência junto aos governantes. “Dentre aqueles envolvidos nas conversas estão a unidade *U.S. Steel* da *U.S.X. Corporation*, a *Bethlehem Steel* e a *Wheeling-Pittsburgh Steel*. Na semana passada, seus representantes se encontraram com o Secretário de Comércio Donald L. Evans, com o Representante Comercial dos Estados Unidos, Robert B. Zoellick, e com membros de ambos os partidos no Congresso” (WAYNE, 2001c).

Além disso, a vinte e um dias do prazo final para a imposição das tarifas, a USWA e a coalizão “*Stand Up for Steel*”, composta pelas principais usinas integradas dos Estados Unidos, criaram a campanha “*Countdown to Justice*” (Contagem Regressiva para a Justiça), com o objetivo de, diariamente, pressionar o Presidente George W. Bush a decidir favoravelmente à imposição das salvaguardas ao aço. A campanha utilizou anúncios comerciais vinculados em vários meios de comunicação, além da organização de passeatas em Washington.

Dentre os diversos slogans da campanha, um deles trazia uma frase do próprio Presidente George W. Bush, que declarou, em 2001, em visita a uma das sedes da *U.S. Steel*, na cidade de Braddock, que “o aço é um tema importante relacionado aos empregos. Também é um importante tema de segurança nacional” (LATEST NEWS, 2002e).

Por fim, outra grande iniciativa de *lobby* organizada pelos trabalhadores e líderes da indústria siderúrgica foi a realização de diversas passeatas em frente à Casa Branca com a intenção de demonstrar aos governantes o forte apoio popular à sua causa.

Essas passeatas, organizadas pela indústria do aço, estenderam-se por vários meses, tendo sido iniciadas em janeiro de 2002, pouco depois da divulgação da decisão da Comissão de Comércio Internacional – ITC sobre a imposição das salvaguardas. Um artigo publicado no *site* da USWA destaca a importância política dos participantes dessas passeatas:

Dezenas de milhares de membros do “Trabalhadores do Aço Unidos da América” (USWA) – muitos dentre os mais de 46.000 que já perderam seus empregos como resultado das 31 falências e 17 liquidações de siderúrgicas durante a crise atual – foram seguidos, em uma demonstração massiva de apoio, por aposentados e esposas sobreviventes de antigos trabalhadores da indústria siderúrgica, líderes da AFL – CIO, líderes comunitários e líderes municipais, estaduais e federais, em sua maioria de Indiana, Ohio, Pennsylvania, West Virginia e Maryland – estados que a Administração Bush reconhece como cruciais para as eleições do Congresso de 2002 e para a campanha de reeleição presidencial (USWA, 2002c).

Em 28 de fevereiro de 2002, foi realizada outra grande manifestação que reuniu cerca de 30.000 participantes de comunidades siderúrgicas em frente à Casa Branca, solicitando ao Presidente George W. Bush a implementação de tarifas de 40% sobre os produtos siderúrgicos importados. Dessa manifestação, participaram líderes da AFL – CIO,

líderes comunitários, líderes municipais, estaduais e federais, principalmente de Indiana, de Ohio, da Pennsylvania, de West Virginia e de Maryland, estados que Bush percebia como essenciais em sua reeleição.

O último desses eventos foi realizado no dia 1º de março de 2002, enquanto os principais assessores do Presidente George W. Bush se reuniam com o intuito de tratar da imposição das medidas de salvaguardas às importações de aço dos Estados Unidos. Dezenas de milhares de trabalhadores da indústria siderúrgica norte-americana realizaram protestos a apenas poucos metros da Casa Branca, procurando demonstrar seu comprometimento com a questão e, com o auxílio de diversos senadores democratas e republicanos, exigir a imposição de tarifas de no mínimo 40% sobre as importações de aço (KAHN; SANGER, 2002).

6.3.3 O Apoio de Membros do Governo Norte-Americano aos Apelos das Siderúrgicas

Por meio da utilização dos diversos mecanismos de pressão, as siderúrgicas obtiveram o apoio de vários membros do governo estadunidense, que passaram a divulgar seu posicionamento e a utilizar sua influência junto ao Presidente George W. Bush com o objetivo de alcançar um resultado que lhes fosse favorável.

Pela pressão dos produtores de aço, sete estados norte-americanos declararam seu apoio ao plano de consolidação da indústria, adotando resoluções que apoiavam a utilização de tarifas de 40% sobre o aço: Alabama, Pennsylvania, Ohio, West Virginia, Indiana, Illinois e Minnesota, estados que eram considerados fundamentais para as pretensões eleitorais de George W. Bush.

O apoio das administrações estaduais foi amplamente enfatizado pelos líderes da indústria siderúrgica e seus sindicatos, como destaca o artigo “*Countdown to Justice: Eight Days Until President Bush Decides the Future of the American Steel Industry*” (Contagem regressiva para a justiça: oito dias até que o Presidente decida o futuro da indústria siderúrgica norte-americana), publicado no sítio eletrônico do USWA em fevereiro de 2002:

As legislaturas de sete estados adotaram resoluções apoiando as tarifas de 40% ao aço: Alabama, Pennsylvania, Ohio, West Virginia, Indiana, Illinois e Minnesota, onde a resolução está sobre a mesa do governador Jessé Ventura esperando a assinatura. A legislatura do *Utah* está agendada para votar sobre uma resolução similar hoje e as medidas ao aço também entraram na pauta no Colorado e em Oklahoma. (USWA, 2002a).

Ainda em relação ao governo da Pennsylvania, Thomas J. Usher, presidente da *U.S. Steel*, manifestou-se sobre o papel desempenhado pelo *lobby* do estado para o sucesso do movimento de proteção da indústria norte-americana do aço: “gostaria de agradecer ao governador e a todos os membros da Assembléia Geral da Pennsylvania por reconhecerem a severidade da crise e por sinalizarem que a utilização de uma severa proteção da seção 201 é essencial”. No mesmo sentido, Robert Miller Jr., principal dirigente da *Bethlehem Steel*, afirmou: “nós temos um forte aliado na Assembléia Geral da Pennsylvania. Os líderes do governo da Pennsylvania reconheceram a severidade da crise do aço, suas conseqüências econômicas para nossas comunidades e suas famílias, e agiram” (USWA, 2002b).

As pressões protecionistas da indústria siderúrgica, que demonstrou ter uma grande base de apoio em estados considerados fundamentais para a reeleição do Presidente norte-americano, fizeram com que George W. Bush cedesse aos seus interesses e abandonasse o discurso do Partido Republicano, que tradicionalmente adota uma postura política mais liberal. O próprio Presidente se elegeu com base em um discurso pró livre comércio.

Além do apoio de membros do Poder Executivo de diversos estados, o Legislativo Federal também trabalhou constantemente pela imposição das barreiras por meio da Bancada do Aço, que congregava os congressistas representantes dos estados em que se localizavam as maiores siderúrgicas do país e que tinham interesses relacionados à proteção dos empregos nessas indústrias.

Dentre os legisladores que mais apoiaram o uso das medidas previstas pela Seção 201 da Lei de Comércio de 1974, “o sindicato citou o apoio fundamental dos Senadores ligados à Bancada do Aço Jay Rockefeller (D-WV) e Arlen Specter (R-PA); e dos Congressistas Peter J. Viscloski (D-IN) e Phil English (R-PA)” (USWA, 2002c), por contribuírem para que os interesses das siderúrgicas fossem atendidos.

Tendo obtido o apoio do Executivo de Estados importantes e de um grande número de congressistas, os lobistas do aço voltaram suas atenções para o Executivo Federal, passando a ter o apoio de Karl Rove, um dos mais importantes assessores de George W. Bush e por quem passam, praticamente, todos os assuntos referentes à presidência dos Estados Unidos. Ainda hoje o principal Conselheiro Político do Presidente dos EUA, Rove estabelece uma ligação direta entre o Presidente e os grupos de pressão que demonstram interesse nas decisões que tramitam na Casa Branca, tendo também

grande controle sobre o andamento do Partido Republicano. “Rove determina que lobistas e apoiadores têm acesso à Casa Branca e auxilia Bush em todas as decisões políticas domésticas mais importantes” (BAI, 2002).

O Conselheiro também é responsável pelas contribuições que o Partido Republicano e seus membros recebem, sendo que todos os favores e a própria agenda do Presidente passam por sua mesa. Atua ainda na ligação entre a Presidência e o Congresso, trabalhando em benefício da aprovação das legislações que se referem diretamente aos interesses de George W. Bush, como é o caso da Autoridade para Promoção Comercial, por exemplo. “Karl sabe qual o posicionamento de todos nos assuntos que interessam à presidência, incluindo os indivíduos no Capitólio. Ele sabe também qual o posicionamento da imprensa sobre o tema” (BAI, 2002).

Rove se reuniu diversas vezes com os membros das principais usinas siderúrgicas dos Estados Unidos (SANGER, 2002a) e, em uma das reuniões que decidiram sobre a imposição das salvaguardas, realizada no dia 1º de março de 2002, o Conselheiro teve participação decisiva.

Durante a reunião, as opiniões dos assessores de George W. Bush foram diversificadas. Alan Greenspan, presidente do Banco Central norte-americano (*Federal Reserve*), destacou que “manter os mercados internacionais abertos ao livre fluxo de bens e serviços era ‘muito mais importante’ economicamente que a possível perda de empregos na indústria siderúrgica” (KAHN; SANGER, 2002). Já Karl Rove, conselheiro político chefe de George W. Bush, demonstrou claras preocupações políticas relacionadas à questão. Para ele, a missão do Presidente seria “reganhar o Senado, em que os Democratas tem um voto a mais, e impedir que a Casa dos Representantes passe a ter maioria Democrata nas eleições de meio termo de novembro” (KAHN; SANGER, 2002), o que Bush poderia conseguir se demonstrasse apoio aos membros da Bancada do Aço.

Ao destacar a participação de Rove e a importância dos esforços lobísticos das siderúrgicas, Bai coloca o seguinte:

O exemplo clássico de como Rove opera e de como o jogo político interfere silenciosamente nas formulações de políticas, é o debate sobre as tarifas ao aço. No último inverno, a indústria do aço contratou dois aliados próximos de Rove – o estrategista político Ed Gillespie e o antigo congressista de Minnesota Vin Weber – para pressionar a Administração. Eles disseram a Rove e aos principais executivos da Administração que os Estados Unidos estavam sendo inundados pelo aço estrangeiro barato e pediram amplas tarifas sobre o aço importado. (BAI, 2002)

Apesar das opiniões contrárias apontadas pelos assessores econômicos de Bush, Karl Rove, em todas as reuniões que trataram de questões referentes ao tema, enfatizou a Bush a importância que as tarifas tinham para sua reeleição e para a aprovação de seus projetos pelos legisladores norte-americanos, pois potencializariam o apoio ao Presidente George W. Bush no Congresso e nos chamados estados siderúrgicos, Pennsylvania, West Virginia e Ohio.

Além disso, Rove apontou a Bush a importância que o apoio de líderes do AFL – CIO⁷⁴, principal organização sindical dos Estados Unidos e com estreitas ligações com a USWA, tinha para sua reeleição.

6.3.4 Os Efeitos Políticos da Imposição das Salvaguardas

Os diversos mecanismos de pressão utilizados pelas siderúrgicas e o amplo apoio que obtiveram de vários órgãos governamentais foram fundamentais para o atendimento de suas pretensões por George W. Bush, que concedeu a proteção requerida pela indústria do aço, beneficiada com mais alguns anos de isolamento do mercado internacional. Bush atendeu aos apelos das siderúrgicas, dentre outros motivos, porque estava ciente da importância eleitoral dos estados em que os produtores de aço dos EUA tinham forte presença e dos custos políticos da não concessão de medidas protecionistas.

Ao requisitar que fossem iniciadas as investigações diante da Comissão de Comércio Internacional, o Presidente, pressionado pelos líderes das siderúrgicas, já dava sinais de que estava inclinado a impor as salvaguardas ao aço:

Eu disse ao mundo que nós teremos uma política externa ativa e internacionalista, com os interesses dos Estados Unidos em seu coração (...). E é do interesse de nosso país que, se houver práticas comerciais injustas na indústria siderúrgica, nós nos dirijamos a elas de uma forma muito agressiva, o que esta Administração irá fazer. (KAHN, 2001a).

Os efeitos econômicos e políticos da decisão do Presidente norte-americano foram diversos, sendo que alguns deles, principalmente os econômicos, já foram mencionados na presente dissertação. Porém, por não haver uma forma de identificar todos os efeitos que a imposição das salvaguardas trouxe para as siderúrgicas e para o próprio

⁷⁴ Uma grande preocupação de Rove acerca do sindicato era sua tradicional inclinação pró-Partido Democrata, que ele esperava reverter pela concessão das salvaguardas ao aço (BAI, 2002).

George W. Bush, apresenta-se, a seguir, alguns dos efeitos políticos desencadeados pela decisão em questão.

Esta apresentação não tem o objetivo de demonstrar, nesse sentido, todos os benefícios e prejuízos desencadeados pela decisão de imposição das salvaguardas aos atores que dela fizeram parte, mas os efeitos discutidos podem auxiliar na contextualização da questão e na busca dos motivos que levaram George W. Bush a adotar as medidas.

Ao se pronunciar sobre a utilização das medidas de salvaguardas, em 05 de março de 2002, o Presidente explicou sua postura, contraditoriamente, pela defesa do livre comércio.

Nós somos uma nação de livre comércio e para continuarmos defendendo o livre comércio, devemos proteger as leis. E isso foi exatamente o que fiz. Decidi que as importações estavam afetando severamente nossa indústria, uma indústria importante, com um impacto negativo e, portanto, concedi um alívio temporário para que a indústria pudesse se reestruturar. (SANGER, 2002a).

David E. Sanger, por outro lado, em artigo para o jornal “*The New York Times*” publicado em 10 de março de 2002, retratou a questão da concessão de salvaguardas às usinas siderúrgicas norte-americanas pelo Presidente George W. Bush da seguinte forma:

Enfrentando a escolha de agradar os aliados da América ou os produtores de aço de West Virginia, Pennsylvania e Ohio – estados importantes nas próximas eleições de meio período do Congresso – o Presidente Bush decidiu que a felicidade começa em casa. Impôs tarifas de até 30 por cento para os próximos três anos sobre muitos tipos de aço provenientes da Ásia, da Europa e da América do Sul, dizendo que a indústria precisava de tempo para se reorganizar devido a um “aumento” nas importações. O aumento terminou em 1998, mas com as muitas falências dos produtores norte-americanos, as companhias claramente precisavam de ajuda. Elas vão obtê-la dos consumidores, que irão agora pagar mais por carros, máquinas de lavar e outros bens de consumo. (SANGER, 2002b)

A influência das siderúrgicas sobre a decisão do Presidente é clara. Até mesmo o valor das tarifas foi decidido com base nas pressões recebidas por Bush. De acordo com Sanger e Kahn (SANGER; KAHN, 2002), alguns assessores do presidente norte-americano recomendaram que as tarifas mais altas fossem impostas sobre produtos manufaturados pela *Weirton Steel*, uma das maiores empregadoras de West Virginia, estado em que Bush venceu as eleições de 2000 devido a manifestações de que Clinton e Al Gore haviam traído os interesses das usinas siderúrgicas.

Porém, logo após a declaração do Presidente impondo as salvaguardas ao aço, os representantes de algumas usinas de aço demonstraram um grande descontentamento em relação às medidas adotadas. Diversos Democratas protestaram contra as tarifas impostas pelo Presidente George W. Bush, considerando que estavam abaixo do esperado pelas siderúrgicas. Um deles foi Richard A. Geophardt, líder Democrata, para quem as tarifas não foram condizentes com o que a indústria do aço solicitou ao Presidente: tarifas de no mínimo 40%, além de auxílio para o pagamento dos encargos sociais negociados pelas empresas com seus funcionários.

Muitos Democratas condenaram a Administração por não ter feito mais. Ed O'Brien, um executivo do sindicato dos siderúrgicos que é um candidato democrata para um assento no Congresso que inclui a cidade de Allentown, Pennsylvania, disse que o plano do Presidente “envia um sinal ao resto do mundo de que os EUA estão realmente com medo de se levantar e defender suas indústrias e de que podemos ser intimidados”. (STEVENSON, 2002c)

Além dessa, houve outras manifestações de líderes industriais e grupos de pressão das siderúrgicas considerando que as medidas adotadas por George W. Bush foram insatisfatórias, como as provenientes das companhias *U.S. Steel* e *Weirton Steel*, que declararam estar desapontadas com o teor da decisão do Presidente norte-americano. Por outro lado, o Representante Phil English, um republicano da Pennsylvania, e presidente da Bancada do Aço no Congresso, ponderou que o Presidente precisava equilibrar interesses contraditórios, defendendo a posição adotada pelo chefe do Executivo (ANDREWS, 2002b).

Dessa forma, houve também muitas manifestações da indústria siderúrgica em apoio à decisão de George W. Bush. Ao receber a notícia da imposição das salvaguardas, Robert Miller Jr., diretor e Executivo Chefe da *Bethlehem Steel Corporation*, que à época operava sob a proteção de um pedido de concordata, declarou que “apreciou muito a resposta positiva do Presidente Bush e de sua administração de preservar uma indústria siderúrgica doméstica forte” (DAVIS, 2002b).

Para James G. Bradley, Presidente da *Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation*, a decisão de George W. Bush foi “uma importante mensagem de que os Estados Unidos não irão permitir que suas usinas siderúrgicas sejam destruídas por importações de aço ilegais” (WAYNE, 2001a).

Dan DiMicco, presidente da *Nucor Coporation*, manifestou-se da seguinte forma:

O Presidente é um líder que mantém sua palavra. Ele agiu para corrigir as injustiças perpetradas contra a indústria, contra nossos trabalhadores e contra nossas comunidades (...). Todos no Executivo e no Congresso que trabalharam nesse tema devem ser homenageados pela sabedoria e pelo comprometimento que mostraram ao entender esse esforço. Nós iremos trabalhar em conjunto com eles para maximizar os benefícios a nossos empregados, a nossas comunidades e à indústria siderúrgica doméstica (NUCOR, 2002).

Apesar de ter atendido aos seus interesses, a decisão de George W. Bush foi muito criticada, tanto internamente, pelos consumidores de aço, quanto externamente, pelos representantes das maiores usinas estrangeiras e governos dos países exportadores de aço. “Além de ser má economia, as tarifas ao aço são uma diplomacia terrível. Nossos aliados mais estáveis estão ofendidos” (KRUGMAN, 2002b).

Para o Comitê de Emergência para o Comércio Americano (*ECAT – Emergency Committee for American Trade*), grupo que representa os interesses de diversas indústrias que consomem aço, a decisão do Presidente George W. Bush irá causar grandes prejuízos aos seus representados, que tendem a fechar suas indústrias nos EUA:

A ação do Sr. Bush deverá aumentar fortemente o preço do aço, talvez em cerca de 10%, um custo que os consumidores norte-americanos irão ter que suportar em preços mais caros para automóveis, eletrodomésticos e habitações. Os Estados Unidos importam cerca de um quarto do aço que consomem, apesar das exceções concedidas pelo Sr. Bush ao México, Canadá e às nações em desenvolvimento das tarifas anunciadas hoje. As nações mais afetadas serão o Japão, a Coreia do Sul, a China, Taiwan, a Alemanha e o Brasil. (SANGER, 2002a)

Outra severa crítica partiu das usinas brasileiras. De acordo com Maria Silva Bastos Marques, presidente da Companhia Siderúrgica Nacional e do Instituto Brasileiro de Siderurgia, no período da imposição das salvaguardas, “o setor siderúrgico deve perder US\$ 1 bilhão em vendas nos próximos três anos devido às tarifas. As usinas irão retardar planos de investimentos pesados para expandir a produção. Líderes sindicais disseram que mais de cinco mil empregos serão afetados” (RICH, 2002).

Tony Blair, Primeiro-Ministro britânico e um dos maiores aliados de George W. Bush na campanha contra o terrorismo, telefonou para o Presidente norte-americano na semana em que antecedeu a divulgação da decisão sobre as salvaguardas ao aço. De acordo com Blair, “restringir as importações não seria a resposta correta aos problemas enfrentados pela indústria siderúrgica nos Estados Unidos” (STEVENSON, 2002c).

Já o Comissário de Comércio da União Européia, Pascal Lamy, considerou que “o custo da reestruturação no setor siderúrgico dos Estados Unidos não pode ser repassado ao resto do mundo” (COWELL, 2001).

Mesmo diante das críticas recebidas, as medidas adotadas pelo Presidente George W. Bush fizeram com que as ações das principais usinas siderúrgicas tivessem fortes altas. No dia seguinte à divulgação das medidas, as ações da *Bethlehem Steel*, por exemplo, subiram US\$ 0.07, ou 13,7%, para US\$ 0.58. Além disso, durante todo o primeiro semestre do ano 2002 as ações continuaram subindo. As ações da *U.S. Steel Corporation* subiram 22% até o início do mês de junho, enquanto as ações da *Bethlehem Steel* tiveram uma forte alta, de 122% (WAYNE, 2002b).

Devido aos extensos benefícios que a concessão de salvaguardas propiciou às usinas integradas estadunidenses, houve nos estados em que essas empresas têm grande importância, como Ohio, Pennsylvania e West Virginia, o surgimento de uma nova classe de eleitores: os democratas que apóiam George W. Bush. Após o anúncio da medida protecionista, mais eleitores dos “estados do aço”, que têm grande relevância nas eleições dos EUA devido às características de proporcionalidade desta, passaram a considerar o Presidente norte-americano como um aliado.

“Democratas apoiando Bush? Eu diria que há uma grande probabilidade disso por aqui agora”, comentou Bernie Ravasio, um empregado democrata de uma indústria siderúrgica localizada no vale de Ohio, para o repórter Francis X. Clines (CLINES, 2002b).

Vê-se, portanto, que as pressões exercidas sobre o Presidente George W. Bush trouxeram grandes benefícios à indústria siderúrgica estadunidense, mais uma vez protegida por barreiras comerciais concedidas pelo governo daquele país. Não podemos ignorar o fato, todavia, de que a decisão não beneficiou somente os líderes das usinas de aço, mas também indiretamente trouxe bons resultados políticos ao Presidente norte-americano. Este, além de ter ganhado o apoio de diversos eleitores em estados extremamente importantes para sua reeleição, ampliou sua base de apoio no Congresso, que em alguns meses de imposição das salvaguardas aprovou a concessão da Autoridade para Promoção Comercial (TPA) a Bush, como será analisado no próximo item.

6.4 O SUCESSO DOS GRUPOS DE PRESSÃO DAS INDÚSTRIAS SIDERÚRGICAS

Tendo o item anterior destacado alguns dos efeitos políticos positivos que a concessão de salvaguardas às siderúrgicas dos EUA trouxeram a George W. Bush, passa-se a analisar as principais razões que podem explicar porque o Presidente norte-americano atendeu às demandas dos grupos de pressão das indústrias do aço.

O sucesso dos *lobbies* da indústria siderúrgica pode ser explicado sob a ótica da relação entre as teorias pluralistas e estatizantes contida em obras como a dos economistas Edward D. Mansfield e Marc L. Busch que, no artigo “*The Political Economy of Nontariff Barriers*”⁷⁵, propõem uma interessante abordagem.

De acordo com esses economistas, a teoria pluralista considera a política comercial como resultado da competição entre grupos de pressão e outros atores não estatais afetados pelo comércio. O impacto da ação desses grupos na política dependeria de sua capacidade de organização para articular suas demandas e de sua influência eleitoral. Nesse sentido, a teoria pluralista vê o Estado como essencialmente passivo, agindo como mediador dos interesses dos grupos competidores, determinando políticas para satisfazer as demandas dos jogadores domésticos mais influentes.

Dois fatores importantíssimos para os autores dessa corrente são o nível de desemprego e a taxa de câmbio de um determinado país. O desemprego torna mais difícil para o país adaptar-se às altas taxas de importação e o leva à utilização de barreiras comerciais. Uma moeda forte, por sua vez, também pode levar ao protecionismo comercial, dada a tendência de um aumento das importações e da diminuição das exportações.

Já as visões centradas no Estado põem o foco de seus estudos no papel dos tomadores de decisão na formação de políticas de comércio. Nesse sentido, o sistema eleitoral, o tamanho da economia e a forma como são organizadas as instituições domésticas de um determinado país têm grande influência na determinação de que grupos de pressão serão atendidos no momento da elaboração das suas políticas comerciais. Com relação ao sistema eleitoral, Rogowski (apud. MANSFIELD; BUSCH, 1995, p. 740) destaca que o sistema de representação proporcional, utilizado pelos Estados Unidos, país objeto do presente estudo, é um dos que mais favorece as pressões protecionistas. Para

⁷⁵ “E Economia Política das Barreiras Não-Tarifárias”.

medir o tamanho da economia dos países, Mansfield e Busch utilizam dois indicadores: a razão entre as importações do Estado em questão e o total das importações globais e a razão entre o PIB do país e o PIB global, sendo que, de acordo com uma das conclusões deste estudo, quanto maior a economia do Estado em questão, mais liberdade ele terá para estabelecer de forma unilateral sua política comercial.

Outra obra que, de forma complementar, vai na mesma direção a respeito da influência dos *lobbies* no processo de tomada de decisões é “*Geography, International Trade, and Political Mobilization in U.S. Industries*”⁷⁶, de Marc L. Busch e Eric Reinhardt. Nessa obra, o argumento é que um dos fatores que mais influencia na capacidade organizacional dos *lobbies* das indústrias de um determinado setor é a localização das mesmas. Para que as empresas tenham mais possibilidade de obter sucesso quando instituem um *lobby* com o intuito de receber proteção comercial, o ideal é que estejam concentradas geograficamente e dispersas politicamente, ou seja, com sedes em diversos e importantes distritos eleitorais.

Além disso, também não se pode deixar de lado certos aspectos conjunturais como, por exemplo, a ascensão do partido republicano ao poder nos Estados Unidos. Na obra “*Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*”⁷⁷, os autores Stephen P. Magee, William A. Brock e Leslie Young afirmam que há uma tendência natural dos políticos do partido republicano de se preocuparem mais com os capitalistas, ou seja, suas atenções estariam mais voltadas para os interesses dos grandes capitais e, em consequência, seriam muito mais sensíveis às demandas das siderúrgicas. Ainda segundo eles, os democratas tenderiam a se preocupar mais com os empregados, retirando as barreiras comerciais existentes no mercado interno com o intuito de diminuir os preços nele praticados.

Como já foram enfatizados largamente durante o transcorrer da presente dissertação os aspectos referentes à teoria pluralista e às condições específicas do mercado siderúrgico dos EUA, a presente explicação do sucesso dos *lobbies* está centralizada nas variáveis apontadas pelas visões teóricas acima referidas e que ainda não foram discutidas, com ênfase no sistema eleitoral norte-americano, na localização das indústrias siderúrgicas dos Estados Unidos e na capacidade de organização e influência dos grupos de pressão que atuam internamente.

⁷⁶ “Geografia, Comércio Exterior e Mobilização Política nas Indústrias Norte-Americanas”.

⁷⁷ “A Teoria das Tarifas *Black Hole* e da Política Endógena: a Economia Política em equilíbrio geral”.

6.4.1 A Relação entre a Aprovação das Salvaguardas e a TPA – Autoridade Para Promoção Comercial

A Autoridade Para Promoção Comercial (*TPA – Trade Promotion Authority*), criada pelo sistema de organização política dos Estados Unidos, trata-se de uma autorização prévia para que o Presidente daquele país tenha a liberdade de estabelecer negociações comerciais sem que o Congresso possa, posteriormente, modificar os acordos negociados internacionalmente. Quando um Presidente norte-americano não dispõe da TPA, todos os acordos negociados por ele são reavaliados no Congresso, que pode alterar seu conteúdo ou aprová-lo apenas parcialmente.

Tendo a autorização, o Presidente tem a garantia de que os acordos que negocia serão apenas ratificados ou vetados pelo Congresso, que estará impossibilitado de fazer modificações que não poderão ser reavaliadas pelos parceiros comerciais dos Estados Unidos. Dessa forma, a TPA é também uma garantia para os governantes dos países com quem os Estados Unidos negociam, pois não há a possibilidade de modificação do acordo internamente. Se o Presidente norte-americano tiver maioria no Congresso e possuir a autorização, os governantes que negociam com os EUA têm maior tranquilidade em relação à aprovação do acordo no âmbito doméstico daquele país⁷⁸.

A Autoridade para Promoção Comercial de George W. Bush foi aprovada em 6 de dezembro de 2001 pela Casa dos Representantes dos Estados Unidos, mas a decisão final, que permitiria que o Presidente negociasse livremente os Tratados comerciais de seu interesse, ainda pendia sobre o Senado norte-americano durante os meses em que as salvaguardas eram discutidas no Executivo.

Nesse sentido, e sendo a Bancada do Aço uma das maiores do Senado, o Presidente George W. Bush e seus assessores calculavam que com seu apoio eles teriam mais facilidade para aprovar definitivamente a TPA, que segundo eles era uma medida essencial para que pudessem estabelecer negociações comerciais internacionalmente.

Mickey Kantor, ex-Secretário de Comércio e ex-Representante Comercial dos Estados Unidos, em artigo publicado no jornal “*The New York Times*” em 8 de março de 2002, referiu-se à importância da imposição das medidas de salvaguardas e sua relação

⁷⁸ Robert Putnam trata da relação entre o *win set* dos governantes (que pode ser associado ao conceito da TPA concedida pelo Congresso) e seu poder de barganha no sistema internacional na publicação “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”.

com a Autoridade para Promoção Comercial. Destacou que “a ausência de ação iria comprometer a aprovação da Autoridade para Promoção Comercial agora pendente no Senado (uma medida que deve conter autoridade reforçada para auxiliar os trabalhadores e as comunidades prejudicadas pelos acordos comerciais)” (KANTOR, 2002).

Kahn, no mesmo sentido, enfatizava que, desde o início do processo de imposição das salvaguardas, George W. Bush e seus assessores visualizavam a imposição das salvaguardas como uma forma de obtenção de um maior apoio no Congresso para a aprovação da TPA, havendo, dessa forma, a presença de uma clara ligação sinérgica (capítulo II) entre os dois temas:

O passo raro de iniciar uma investigação na comissão [de Comércio Internacional] pode ajudar Bush a ganhar apoio político no Congresso em relação a sua agenda comercial mais extensa. Ele quer que o Congresso lhe dê autoridade para negociar tratados comerciais que os legisladores passariam a simplesmente aprovar ou rejeitar, ficando impedidos de alterar os detalhes. Sem esta autorização, as ambições presidenciais de liderar uma nova rodada de negociações comerciais globais seriam dificilmente realizadas. (KAHN, 2001a)

Portanto, vemos mais uma vez que a imposição das salvaguardas não atendeu somente aos interesses das indústrias siderúrgicas, mas também aos interesses do Presidente norte-americano

Mesmo que estivesse tentando comprar tempo para os produtores de aço, o Sr. Bush estava também efetivamente tentando conseguir votos na Casa [dos Representantes] e no Senado para a aprovação da Autoridade para Promoção Comercial, que lhe daria latitude para negociar acordos comerciais. (STEVENSON, 2002c)

Tendo beneficiado a Bancada do Aço com as salvaguardas, Bush foi o primeiro Presidente dos EUA desde 1994, quando a última Autoridade para Promoção Comercial expirou, a ter maior liberdade para estabelecer acordos comerciais, tendo em vista que Bill Clinton, seu antecessor, não conseguiu, durante seus dois mandatos, renovar a medida⁷⁹.

⁷⁹ Mais informações sobre a Autoridade para Promoção Comercial podem ser encontradas no sítio eletrônico da Casa Branca (<<http://www.whitehouse.gov/infocus/internationaltrade/talkers.html>>), que além de trazer alguns comentários sobre a medida, apresenta também as opiniões do Presidente norte-americano acerca do tema.

6.4.2 A Importância da Concessão das Medidas de Salvaguardas para a Reeleição de George W. Bush

A indústria [siderúrgica] e seus sindicatos estão entre os mais potentes na política nacional. Eles doam grandes contribuições aos candidatos e são vistos como capazes de influenciar as eleições presidenciais em vários estados grandes e normalmente muito divididos, como a Pennsylvania, a West Virginia e Ohio. (KAHN, 2001c)

Um dos fatores que contribuem para o sucesso dos esforços lobísticos da indústria siderúrgica é o fato das usinas estarem concentradas geograficamente, localizadas preponderantemente em três estados vizinhos (Ohio, Pennsylvania e West Virginia) e dispersas politicamente, tendo os três importância decisiva nas eleições norte-americanas.

Como o sistema democrático dos Estados Unidos prevê o modelo de representatividade proporcional e atribui pesos diferentes a cada estado da federação, os políticos tendem a dar mais atenção aos estados mais importantes em termos eleitorais, ou seja, aos estados mais populosos, que têm o direito de eleger mais membros do Colégio Eleitoral e também àqueles em que a eleição é mais dividida. Isso ocorre por dois motivos: em primeiro lugar, nesses estados o resultado do pleito pode ser alterado com mais facilidade; além disso, como todos os representantes de um estado votarão no partido vencedor no Colégio Eleitoral, os estados que têm o direito de eleger mais membros têm importância fundamental nas eleições norte-americanas, como destacam Janda, Berry e Goldman:

Diferentemente das eleições para quase todos os outros gabinetes nos Estados Unidos, o cargo de Presidente não vai automaticamente para o candidato que recebe a maioria dos votos. Ao invés disso, as eleições para Presidente são decididas por um procedimento de duas etapas especificado na Constituição, que requer que o Presidente seja escolhido por um grupo (colégio) de eleitores que representam os estados.

Os eleitores escolhem o Presidente somente indiretamente. Eles, na verdade, votam para um outro grupo de eleitores, que normalmente são pouco conhecidos (seus nomes não aparecem nas cédulas) e que estão comprometidos com um dos candidatos (...). Se um candidato ganha em um estado por cinco ou quinhentos mil votos, ele ou ela ganha todos os votos no colégio eleitoral daquele estado. (JANDA; BERRY; GOLDMAN, 1992, p. 320)

Dessa forma, os estados em que se localizam as maiores usinas siderúrgicas dos EUA têm grande importância para o resultado das eleições naquele país. De acordo

com dados da *Federal Election Commission – FEC*⁸⁰ (Comissão Federal Eleitoral), órgão governamental responsável pela regulamentação e fiscalização das eleições presidenciais, no ciclo eleitoral de 2000, quando George W. Bush venceu as eleições, mesmo não tendo obtido maioria absoluta dos votos, a Pennsylvania tinha vinte e três votos no Colégio Eleitoral, Ohio tinha vinte e um e a West Virginia cinco, somando 49 de um total de 538 votos. Assim, os três estados são responsáveis por quase 10% dos votos do Colégio Eleitoral. Portanto, os políticos norte-americanos procuram não aprovar medidas que possam prejudicar o desempenho das usinas siderúrgicas.

Consciente de que as esperanças de reeleição do Presidente Bush em 2004 poderiam depender de seu sucesso em estados produtores de aço como a *Pennsylvania*, que votou em Al Gore ano passado e a *West Virginia*, que pendeu para o Sr. Bush, a Casa Branca tem encorajado a indústria em vários níveis” (STEVENSON, 2001)

Como os três estados possuem grande poder político e são normalmente muito divididos em relação a sua preferência partidária, Bush tende a dar grande atenção para os grupos de pressão que lá atuam. Segundo Kahn:

O Sr. Bush ganhou por uma pequena margem na West Virginia e perdeu por uma pequena margem a Pennsylvania, dois grandes estados produtores de aço, na eleição presidencial do último ano. O Vice-Presidente, Dick Cheney, prometeu, em um discurso realizado na West Virginia no dia que antecedeu as eleições, que iria fazer mais pela indústria siderúrgica do que Clinton havia feito” (KAHN, 2001a)

Stevenson, igualmente, destacava que, dada a importância dos três estados, George W. Bush se utilizou das salvaguardas para aumentar sua votação nas eleições seguintes.

Não há dúvida de que o plano da Administração foi concebido com o olhar dirigido à política doméstica. A *Weirton Steel*, na West Virginia – um estado tradicionalmente Democrata que o Sr. Bush conseguiu converter para seu lado em 2000, em parte prometendo ajudar os trabalhadores das siderúrgicas – iria ser beneficiada por uma tarifa que começa em trinta por cento para um de seus produtos principais, conhecido como folha de flandres. (STEVENSON, 2002c)

Acerca da importância da relação entre a concessão das salvaguardas às siderúrgicas e o resultado das eleições nesses estados, dois conceituados lobistas que atuam

⁸⁰ Os dados estão disponíveis no *site* <<http://www.fec.gov/pages/elevote.htm>>. Acesso em: 20.08.2005.

em Washington em prol das indústrias siderúrgicas mencionaram que o custo da falta de ação da Administração seria associado a uma má decisão política: de acordo com Terry Straub, “teríamos muitas falências nos estados siderúrgicos e a política por trás disso fala por si só. Os Republicanos vêem uma oportunidade em estados que tradicionalmente não têm forte apoio republicano”. Já William Klinefelter afirmou que “se as coisas funcionarem, o Presidente pode voltar a esses estados e dizer: ‘Isto foi o que eu fiz’” (In. WAYNE, 2002b).

Um dos objetivos de George W. Bush e de seus assessores com a concessão de proteção comercial às usinas de aço, por isso, era ampliar sua margem de votos nesses três estados pela concessão de benefícios aos trabalhadores das siderúrgicas. Como destacam Sanger e Kahn, mesmo eleitores que há muitos anos costumavam votar nos democratas, estavam intencionados em mudar seu voto nas eleições se George W. Bush os concedesse os benefícios que vinham solicitando. Um exemplo é Richard Marty, trabalhador da indústria siderúrgica, que viajou desde Ohio de ônibus para protestar pela imposição das tarifas e declarou que seu voto podia ser “virado” (SANGER; KAHN, 2002).

A análise dos resultados das eleições de 2000 e 2004 nos Estados Unidos, porém, demonstra que o Partido Republicano aumentou sua margem de votos em dois dos três estados, mas não alterou o resultado final em nenhum deles, não fazendo a concessão das medidas de salvaguardas diferença no resultado final do pleito. Mais precisamente, na West Virginia, onde Bush tinha vencido Al Gore por 38.620 votos em 2000, voltou a vencer o candidato republicano, dessa vez John Kerry, mas por uma margem maior, de 97.237 votos. Já em Ohio, George W. Bush venceu Al Gore pela diferença de 176.426 votos em 2000, mas em 2004 a diferença caiu para 118.599, sendo esse o único dos três estados em que o candidato republicano perdeu votos em relação aos democratas. Já na Pennsylvania, onde Bush tinha perdido por 201.103 votos em 2000, o republicano conseguiu diminuir a diferença, mas não chegou a alterar o resultado do pleito, perdendo por uma diferença de 144.248 votos⁸¹.

Observa-se, portanto, que mesmo tendo os assessores políticos de George W. Bush aconselhado o Presidente a impor as medidas protecionistas para que sua margem eleitoral fosse aumentada nesses estados, não houve alteração no resultado final do pleito.

⁸¹ Todos os dados mencionados nesse parágrafo foram extraídos dos resultados oficiais das eleições norte-americanas, tendo sido retirados do *site* da CNN, um dos principais canais de comunicação do país (<<http://www.cnn.com>>), acessado em 15.03.2005.

Tal questão deve-se ao fato de que, além do atendimento aos grupos de interesses que atuam dentro de um determinado estado, diversas outras variáveis influenciam no resultado final de uma eleição.

O objetivo desse título, portanto, não é afirmar que a concessão das salvaguardas contribuiu significativamente para a reeleição de George W. Bush, mas sim que a possibilidade do aumento de sua margem eleitoral em estados importantes foi um dos fatores que levou o Presidente norte-americano a decidir pela utilização das medidas, o que fica claro pelas afirmações de seus assessores anteriormente expostas.

6.4.3 A Capacidade de Organização e Influência dos Grupos de Pressão da Indústria Siderúrgica dos EUA

Os grupos de pressão que representam os interesses da indústria siderúrgica estadunidense são mais bem organizados que os grupos que contrapõem seus interesses, tanto nacional quanto internacionalmente.

De acordo com a abordagem dos dois níveis proposta por Robert Putnam (PUTNAM, 1988), os políticos estão posicionados entre duas mesas de jogo, sendo a primeira as forças em ação na esfera internacional, e a segunda as pressões das forças políticas domésticas. Nesse sentido, a decisão a ser tomada pelo governante se encontra entre o que os demais países e os representantes dos grupos de pressão interna poderiam negociar. O problema, no caso do aço, é que os elementos de pressão oriundos da esfera externa eram comparativamente muito fracos, pois tinham pouca conexão com os interesses dos grupos domésticos. Ou seja, enquanto os interesses de países como o Brasil eram difusos, com argumentos baseados em princípios de livre comércio, assentados em organismos internacionais, como a OMC, e conectados com os interesses de grupos de pressão domésticos menos organizados (já que estes também têm dificuldades devido à diversificação de seus interesses), o *lobby* do aço era claramente objetivado. Além disso, associava-se aos interesses de sindicatos de operários e de empresas organizados e atuantes, dos quais muitos políticos dependiam diretamente para preservar seus mandatos.

Esse entendimento pode ser mais bem compreendido por meio da estrutura de análise oferecida por Mancur Olson. Em sua famosa obra “A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais”, Olson explora as razões que poderiam explicar por que alguns grupos conseguem se estruturar e atingir seus objetivos mais eficientemente que outros.

Para Olson, à primeira vista, parece razoável pensar que quando muitos indivíduos com os mesmos interesses se reúnem para formar um grupo, as chances desse grupo ser bem sucedido são maiores do que se o grupo reunisse apenas poucos membros, porque sempre haverá muitos para lutar conjuntamente para promover os interesses do numeroso grupo. Porém, como demonstra o autor, esse comportamento é, em verdade, uma exceção.

Quando os indivíduos se reúnem em grupos, eles não deixam de agir segundo a racionalidade individual, isto é, o fato de unir-se a um grupo não significa que o indivíduo abandone seus interesses individuais e adote a racionalidade do grupo. Reunidos em grupo, em especial se os grupos forem grandes e tiverem interesses difusos, o comportamento típico dos indivíduos não é o da solidariedade, mas o do “*free rider*” ou “carona”, isto é, daquele que quer os benefícios obtidos a partir da ação do grupo, mas que não está disposto a arcar com os custos das ações do grupo.

De acordo com Olson, portanto, os grupos de pressão são formados com o intuito de promover de forma mais eficiente os interesses de seus associados, mas isso pode deixar de ocorrer.

No caso específico do presente estudo, o *lobby* organizado pelas indústrias siderúrgicas reunia as condições básicas para ser um grupo de pressão bem sucedido. Os membros do grupo eram em número bastante reduzido e os interesses e expectativas de benefícios desproporcionalmente maiores do que os custos, havendo, portanto, muito pouco estímulo para o comportamento do “carona”.

E, como nos pequenos grupos, cada membro pode perceber que seu ganho individual ao obter o benefício coletivo irá exceder, em muito, o custo de prover os meios necessários à ação do grupo, os *lobbies* das siderúrgicas tinham vantagens. “Há membros que ganhariam mais se o benefício coletivo for provido, mesmo que tivessem de arcar sozinhos com todos os custos (...). Em tais situações, pode-se presumir que o benefício coletivo será provido” (OLSON, 1999, p. 46). Em resumo, na visão de Olson, “quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício” (OLSON, 1999, p. 48).

Por outro lado, os grupos de pressão que defendem os consumidores de aço e os produtores estrangeiros não têm tanta capacidade de organização quanto os que representam as siderúrgicas. Isso se deve ao fato de que os consumidores de aço e os produtores estrangeiros eram muito numerosos e, em grandes grupos, os participantes têm

a impressão de que sua contribuição não fará grande diferença no resultado final. Dessa forma, concluem que se não contribuírem não haverá grandes prejuízos à organização. Além disso, cada membro do grupo fica na expectativa de que outros membros irão arcar com as despesas que se fizerem necessárias para que os propósitos do grupo sejam atingidos.

Já o grupo de indústrias siderúrgicas responsável pela promoção da política de imposição de salvaguardas ao aço norte-americano era um grupo de tamanho intermediário, definido por Olson da seguinte forma:

Um grupo em que nenhum membro obtém sozinho uma parte do ganho suficientemente grande para incentivá-lo a prover o benefício, mas que não tem tantos integrantes a ponto de um membro não perceber se outro está, ou não, ajudando a prover o benefício coletivo. (OLSON, 1999, p. 62)

O elevado nível de organização e de sucesso na defesa de seus interesses devem-se, principalmente, ao fato de que a parte da indústria siderúrgica norte-americana que utiliza o *lobby* para criar barreiras às importações de aço dos EUA era composta por poucos membros, mas muito poderosos. Nesse sentido, é possível explicar também porque os interesses de um pequeno grupo de empresários são atendidos em detrimento do bem estar da sociedade como um todo:

O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de “indústrias” (geralmente oligopolísticas), cada uma das quais contendo apenas um número francamente pequeno de empresas. Do fato de que com freqüência o número de empresas em cada indústria não é maior do que o seria o número de membros de um grupo “privilegiado”, e raramente maior do que o seria o número de membros de um grupo “intermediário”, segue-se que essas indústrias normalmente serão pequenas o bastante para se organizarem voluntariamente a fim de terem um *lobby* ativo – em outras palavras, o poder político que “natural e necessariamente” flui para as mãos daqueles que controlam os negócios e a propriedade no país. (OLSON, 1999, p. 158)

Postrel, no mesmo sentido, afirma que

No caso do aço, nós temos um exemplo de uma falha da democracia. A democracia, um bom sistema que segue suas regras normais, está produzindo um resultado perverso. Os cidadãos estão sendo tratados de forma desigual. As companhias siderúrgicas e os trabalhadores do aço que recebem benefícios com o aumento do preço do produto têm mais influência que o público em geral, pois cada um de seus membros sentirá apenas um pouco os efeitos das medidas [protecionistas]. (POSTREL, 2001)

Isso ocorre, como já mencionado, porque os grupos que poderiam combater os *lobbies* das siderúrgicas têm interesses muito diversos e são formados por um grande número de indivíduos. Assim, as possibilidades que têm de obter sucesso em suas demandas são muito pequenas.

A maioria dos consumidores de aço norte-americanos, mesmo os que consomem grandes quantidades do produto, como a *General Electric* e a *General Motors*, não se organizou com o intuito de formalizar uma posição sobre o protecionismo norte-americano acerca de suas indústrias siderúrgicas. Muitos nem sequer procuraram prever se teriam prejuízos ou não com a imposição das salvaguardas, como demonstra artigo de Claudia H. Deutsch, publicado no jornal “*The New York Times*”, em 7 de março de 2002 (DEUTSCH, 2002).

Por outro lado, empresas como a *Caterpillar*, produtora de grandes equipamentos que utilizam aço na fabricação, como maquinários agrícolas, pressionaram o governo para que os derivados de aço por eles utilizados fossem excluídos das medidas de salvaguardas. Porém, referida empresa é uma exceção, tendo em vista que diversas companhias consumidoras de aço dos Estados Unidos, coordenadas pela Coalizão de Ação Comercial das Indústrias Consumidoras (*Consuming Industries Trade Action Coalition – CITAC*) não obtiveram sucesso em suas campanhas lobísticas (DEUTSCH, 2002).

A CITAC, principal grupo de interesse que poderia contrapor-se às demandas das siderúrgicas, tinha grandes dificuldades organizacionais decorrentes do fato de que, além de representar consumidores de aço, também defendia os interesses de um grande número de companhias e associações comerciais, que englobavam fazendeiros, fornecedores de energia, comerciantes e outros, o que demonstrava a grande diversidade dos interesses de seus membros, muito numerosos.

De acordo com Janet Kopenhaver, diretora executiva da Coalizão, “talvez a tarifa não fira os grandes fabricantes de manufaturas a ponto de fazer com que eles sintam um aperto agudo, mas os pequenos produtores estarão em perigo” (In. RAIFORD, 2002), afirmação que também pode demonstrar o despreparo da instituição para combater os poderosos *lobbies* das usinas de aço.

Em resumo, os grupos de pressão das indústrias siderúrgicas, além de contarem com apoio de diversos membros do Congresso, tiveram vantagens em relação aos grupos de pressão contrários aos seus interesses, dentre outros fatores, devido à sua maior capacidade organizacional.

Os objetivos principais desse capítulo foram identificar os principais grupos de pressão que influenciaram a tomada de decisão do governo norte-americano em relação à concessão de proteções comerciais à indústria siderúrgica dos Estados Unidos e descrever os mais importantes instrumentos de pressão utilizados pelos *lobbies* dos produtores de aço, para que, por fim, pudessem ser demonstradas as razões do sucesso das siderúrgicas, que trabalharam de forma concisa e organizada com o intuito de moldar a decisão presidencial.

Percebe-se claramente, pela utilização do ferramental teórico e da análise dos dados empíricos expostos no capítulo, que a proteção das siderúrgicas foi uma medida de cunho eminentemente estratégico, aprovada com o intuito de atender aos interesses de poucos, mas organizados e poderosos atores, em detrimento do grande, mas desorganizado, grupo de cidadãos estadunidenses.

VII CONCLUSÃO

Em 05 de março de 2002, o Presidente George W. Bush tomou a decisão de conceder à indústria siderúrgica dos Estados Unidos, medidas de salvaguarda. As salvaguardas são uma espécie de barreira protecionista, que os governos podem impor à entrada de bens importados com o intuito de possibilitar que os Estados protejam setores que, eventualmente, sejam prejudicados por um aumento súbito e imprevisto das importações. O objetivo da medida é proporcionar um prazo de readaptação a determinados setores para que possam ser modernizados e se adequar às condições do mercado internacional, tornando-os novamente competitivos em relação às indústrias estrangeiras.

A utilização de salvaguardas comerciais, contudo, requer a observância de condições estabelecidas pela Organização Mundial de Comércio e, no caso das proteções concedidas às siderúrgicas norte-americanas, claramente essas condições não foram atendidas. Como consequência, muitos países que exportam aço para o mercado norte-americano, entre eles o Brasil, sentiram-se prejudicados e, por entenderem que as medidas adotadas pelo governo dos Estados Unidos quebravam as regras estabelecidas no âmbito do regime de comércio vigente, decidiram buscar a reparação por meio dos mecanismos institucionais de solução de controvérsias da OMC. Dessa forma, esses países solicitaram a abertura de um painel na Organização, que concluiu que as salvaguardas aplicadas pelo governo dos Estados Unidos não atendiam às condições previstas nas normas que regem a utilização destas medidas no sistema de comércio internacional estabelecidas, basicamente, no Acordo sobre Salvaguardas e no artigo XIX do GATT 1994.

A decisão da OMC decorreu da constatação de que não houve aumento súbito e imprevisto das importações de aço dos Estados Unidos, inviabilizando, portanto, a justificativa de que foram causados prejuízos às suas usinas siderúrgicas devido às importações. De acordo com o relatório do painel, os dados mostravam apenas uma continuada perda de espaço das siderúrgicas norte-americanas dentro do mercado nacional. Além disso, conforme a decisão dessa instituição multilateral, o governo estadunidense não fundamentou adequadamente a imposição da medida protecionista ou a previsão de exceções a alguns países, que não tiveram quedas nas suas exportações de aço. Nesse sentido, as salvaguardas foram consideradas uma violação às regras vigentes no comércio internacional. A decisão de impor salvaguardas ao aço, portanto, contrariava as normas do regime internacional de comércio, o que expõe o fato de que os Estados Unidos, apesar de

terem sido o ator mais importante no processo de construção do regime comercial, quando encontram dificuldades de inserção internacional em algum setor de sua economia, procuram utilizar recursos que contrariam alguns dos princípios fundamentais do regime, como o próprio princípio do livre comércio, seu fundamento basilar.

O comportamento do governo norte-americano em relação ao regime de comércio suscitou perguntas sobre as possíveis explicações desse fenômeno, inclusive porque a imposição das salvaguardas contrastou com a tradicional retórica do livre-comércio presente nos discursos oficiais dos tomadores de decisão do país. O principal objetivo desta pesquisa, nesse sentido, foi identificar e avaliar as possíveis razões que teriam levado os Estados Unidos a adotar referida medida de política comercial.

Para tanto, optou-se pela utilização de um marco teórico que abarcasse tanto o nível internacional quanto o doméstico de análise, com o intuito de que uma explicação mais completa e adequada dos fatos descritos na dissertação fosse alcançada. Nesse sentido, observou-se que a decisão do Presidente George W. Bush esteve ligada diretamente à sua percepção da posição dos Estados Unidos em relação ao sistema internacional e aos jogos de forças dos atores que ocorrem no nível doméstico, buscando moldar as formulações do Presidente norte-americano, estando o governante, como destaca Robert Putnam, inserido em um jogo de dois níveis.

Em relação ao sistema internacional, a análise tinha como objetivo principal a caracterização do ambiente de atuação dos Estados em relação ao comércio internacional, o que foi realizado pela exposição dos princípios, normas e regras que compõem o Regime Internacional de Comércio, com especial ênfase àqueles que tratam das salvaguardas. Os conceitos da Teoria dos Regimes foram associados aos apresentados pela Teoria da Estabilidade Hegemônica, que explica os comportamentos desviantes dos atores que compõem um regime pelo declínio do país hegemônico, que teria a função de ser o mantenedor da ordem no sistema internacional.

Constatou-se, contudo, por meio da análise do painel da Organização Mundial de Comércio acerca do tema, que os Estados que se sentiram prejudicados pelas salvaguardas norte-americanas ao aço utilizaram as normas que compõem o regime internacional de comércio para fazer com que seus interesses em relação ao comércio internacional prevalecessem.

Os países que se sentiram prejudicados pela decisão dos Estados Unidos, dessa forma, utilizaram um mecanismo de retorno (*feedback*) do regime de comércio, o que demonstra que o regime internacional de comércio permite que Estados menos

poderosos do sistema internacional possam desafiar a supremacia do Estado hegemônico, o que simboliza uma clara relativização da situação de anarquia do sistema internacional, ao contrário do que poderiam prever as teorias tradicionais de Relações Internacionais.

Esse fortalecimento do regime internacional de comércio se deu a partir da criação da OMC, sua instituição mais importante, e do aumento do número de países que atuam no sistema internacional. Assim sendo, ao contrário do que poderia prever a teoria da estabilidade hegemônica, não se observou um declínio do regime, apesar de claramente estar havendo um declínio da importância relativa dos Estados Unidos no comércio internacional.

Para explicar a decisão de concessão das salvaguardas, portanto, as variáveis sistêmicas desenvolvidas nesta dissertação não se mostraram suficientes, havendo a necessidade de análise do ambiente doméstico em que a decisão foi tomada, a partir da análise dos interesses dos atores dela participantes, das instituições que compõem o governo norte-americano e das informações disponíveis aos atores.

A partir dessa constatação, passou-se a buscar a explicação da imposição das salvaguardas nos jogos de força travados no interior dos Estados Unidos, por meio da identificação dos principais atores que pressionaram o Presidente norte-americano a decidir pela adoção de medidas comerciais que beneficiaram as usinas siderúrgicas. Para tanto, foram apresentadas diversas imagens teóricas que destacam a importância da análise dos atores que interagem no ambiente doméstico dos Estados com o intuito de pressionar os tomadores de decisão para que sejam beneficiados pelas escolhas adotadas pelos governantes. Nesse sentido, buscou-se a superação da visão do Estado como ente racional e unitário.

Pela análise das características do setor siderúrgico norte-americano, verificou-se que sua defasagem tecnológica em relação às usinas estrangeiras e os pesados encargos sociais que negociaram ao longo dos anos com seus empregados foram fatores decisivos para que fosse explicada sua necessidade de barreiras protecionistas para que as indústrias de aço dos EUA pudessem continuar operando. Nesse sentido, concluiu-se que nas características das usinas siderúrgicas estadunidenses podiam ser encontradas algumas das razões que levaram George W. Bush a adotar medidas de proteção comercial.

Essa conclusão é confirmada pelas declarações dos próprios membros do governo dos Estados Unidos. Robert Zoellick, representante comercial do país em 2002, em reunião realizada com líderes empresariais brasileiros, afirmou que a política doméstica estava por trás da imposição das medidas de salvaguardas às importações de aço: “Nós

estamos comprometidos com o livre comércio, mas, como o Brasil, temos que controlar o apoio político ao livre comércio em casa (...). Temos que criar coalizões” (ZOELLICK, Robert. apud. RICH, 2002).

A caracterização dos *lobbies* dos produtores de aço foi também essencial para explicar seu sucesso no estabelecimento de barreiras protecionistas cada vez maiores e mais abrangentes. Sua organização e o forte apoio político adquiridos pelas siderúrgicas dos Estados Unidos fizeram com que os tomadores de decisão do país atendessem aos apelos dos produtores de aço, protegendo-os da competição internacional, apesar do descontentamento dos produtores de aço estrangeiros e dos consumidores norte-americanos, que passaram a pagar preços mais altos por alguns bens de consumo.

Outra conclusão importante foi que é possível observar que as variadas abordagens teóricas que procuram interpretar o processo decisório na verdade não são excludentes. Cada qual põe ênfase num ou noutro aspecto ou relação que, de algum modo, desempenham papel importante no processo decisório dos governos em matéria de políticas públicas, particularmente no que se refere à política externa. Assim, não é preciso, necessariamente, escolher entre correntes de interpretação, mas sim procurar extrair dessas correntes a contribuição mais apropriada ao caso em análise. Também deve-se ressaltar que as formulações teóricas apresentadas têm seus fundamentos essencialmente assentados sobre a experiência política norte-americana, mas, como se trata de analisar uma decisão tomada pelo governo dos Estados Unidos, esse aspecto também não constitui problema. Na verdade, o que se pode deduzir dessa exposição é que, em larga medida, o peso do jogo de forças no processo decisório das instituições políticas estadunidenses teve papel fundamental na decisão de adotar as salvaguardas à indústria siderúrgica em 2002.

Por fim, uma conclusão que pode ser extraída das leituras e dos apontamentos realizados, mas que demanda uma pesquisa mais aprofundada, foi que quanto mais poderoso for um Estado em relação ao sistema internacional, mais os tomadores de decisão desse Estado tenderão a levar em consideração o jogo de forças em ação no plano doméstico ao tomar suas decisões de política externa. Parece haver, portanto, uma espécie de equilíbrio entre as pressões dos ambientes doméstico e internacional sobre os tomadores de decisão dos Estados. Assim, um tema que parece interessante a ser pesquisado e examinado mais detidamente é a hipótese de que quanto mais peso tiver o Estado em relação ao sistema internacional, mais peso seu governante tenderá a atribuir aos interesses dos atores domésticos que podem lhe propiciar maiores oportunidades de ganhos políticos.

Nesse sentido, observou-se que os Estados Unidos, por serem ainda muito poderosos em relação aos seus possíveis competidores no sistema internacional, tendem a privilegiar os interesses dos grupos mais organizados e poderosos que atuam internamente, o que se deve ao fato de que os constrangimentos que possam sofrer por privilegiarem os atores internos sejam normalmente pequenos se comparados aos benefícios políticos que podem ter seus governantes com o apoio desses atores, que podem assegurar, em última instância, a sua continuidade, ou a de seu partido, no poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS⁸²

AISI. Congressional Support for Continuation of Steel Tariffs Unwavering. In. **News Release**, 2002a. Disponível em: <<http://www.steel201.org>>. Acesso em: 20 ago. 2004

_____. Members of Congress Voice Strong Support for President's Steel Remedy During House Small Business Committee Hearings. In. **Recent Press Releases**, 2002b. Disponível em: <<http://www.steel.org/news/pr/2002/pr020723a.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2004.

_____. Steel Industry Applauds "Courageous" Decision by Bush. In. **Recent Press Releases**, 2002c. Disponível em: <<http://www.steel.org>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

ALLISON, Graham T. **La Esencia de la Decisión: Análisis Explicativo de La Crisis de los Misiles en Cuba**. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L, Buenos Aires, 1988.

ANDREWS, Edmund L. Angry Europeans to Challenge U.S. Steel Tariffs at W.T.O. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Steel Tariffs Put G.O.P. On the Spot In Campaigns. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

_____. Pact to Cut Steel Production Doesn't End Risk of Trade War. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

ANSON, José; FOSSE, Lars O.; SALIH, Mohamed; ZERAMDINI, Riadh. **The Steel Import Restrictions Act in the U.S.: A case in Political Economy of Trade Policy**. Lausanne, 2000. Disponível em: <<http://www.hec.unil.ch/ocadot/SteelPaper.PDF>> Acesso em: 15 jun. 2004.

ASSOCIATED PRESS. The Markets: Stocks & Bonds; Shares Brake Their Rally, With the Dow Down 1.45%. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Counteractive Lobbying. **American Journal of Political Science**, v. 38, n. 1, p. 25-44, feb. 1994.

BAI, Matt. Rove's Way. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

BALDWIN, David A. **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate**. Columbia University Press. New York, 1993.

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil Estados Unidos no contexto da globalização**. v. 2, Senac. São Paulo, 1999.

⁸² Todos os artigos obtidos do Jornal "*The New York Times*" estão disponíveis no arquivo on-line da empresa, sendo passíveis de visualização somente por meio da assinatura provisória do Jornal, realizada no próprio sítio eletrônico da empresa <<http://www.nytimes.com>> e foram acessados entre os dias 13 e 20 de agosto de 2005.

BARBOZA, David. LTV Seeks Bankruptcy, Citing Slower Economy and Steel Imports. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2000.

BARRAL, Welber. **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Diploma Legal. Florianópolis, 2000.

BARRAL, Welber; KLOR, Adriana Dreyzin de; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luíza. **Solução de Controvérsias. OMC, União Européia e Mercosul**. Konrad-Adenauer-Stiftung. Rio de Janeiro, 2004.

BARRINGER, William H. e PIERCE, Kenneth J. **Paying the Price for Big Steel: \$100 Million in Trade Restraints and Corporate Welfare**. American Institute for International Steel, 2000. Disponível em: <<http://www.aiis.org/>> Acesso em: 06 jun. 2004.

BEER, Samuel H. Federalism, Nationalism, and Democracy in America. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 1, p. 9-21, mar. 1978.

BERGSTEN, C. Fred. **A Renaissance for United States Trade Policy?** Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/bergsten1002.htm>> Acesso em: 26 dez. 2004.

BRADFORD, Scott. **Protection and Unemployment**. jun. 2003. Disponível em: <http://www.nottingham.ac.uk/economics/leverhulme/conferences/june_2003/Bradford.pdf> Acesso em: 10 mai. 2004.

BRAILLARD, Phillippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Fundação Calouste Gulbekian. Lisboa, 1990.

BROGINI, Gilvan Damiani. **OMC e indústria nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento**. Aduaneiras. São Paulo, 2004.

BUSCH, Marc L.; REINHARDT, Eric. **Geography, International Trade, and Political Mobilization in U.S. Industries**. 1998. Disponível em: <<http://qsilver.queensu.ca/~buschm/geography.htm>> Acesso em: 12 abr. 2004.

_____. Industrial Location and Protection: The Political and Economic Geography of U.S. Nontariff Barriers. **American Journal of Political Science**, v. 43, n. 4, p. 1028-1050, 1999.

BUSINESS/FINANCIAL DESK. Business Digest. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. China Files Complaint to W.T.O. on Steel Tariffs. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

_____. Company Briefs. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2004.

CLINES, Francis X. Chester Journal; Track and Casino Turn a Rust Town Green. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. In Grateful Big Steel States, the Bush Democrat May Be Born. **The New York**

Times, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

CRANDALL, Robert W. **The Futility of Steel Trade Protection**. In. *Criterion Economics*, 2002. Disponível em: <http://www.criterioneconomics.com/docs/crandall_report.pdf> Acesso em: 31 mai. 2005.

COHEN, Benjamin J. The Political Economy of International Trade. **International Organization**, v. 44, n. 2, p. 261-281, spring 1990.

COIMBRA, Marcos C. **O Aço e a defesa comercial**. 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/coimbra/aco.html>>, Acesso em: 11 fev. 2005.

COWELL, Alan. Swift Condemnation of U.S. on Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

DAVIS, Cristopher. Cleveland firm considers buying Bethlehem: Steel. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002a. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/11/04/daily23.html>> Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Steelworkers 'cautiously optimistic' about steel tariffs. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002b. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/03/04/daily18.html>> Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. U.S. steelmakers say government action needed for survival. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002c. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/01/14/daily14.html>> Acesso em: 20 jan. 2005.

DESTLER, I. M. **American Trade Politics**. 2 ed. Institute for International Economics. Washington, 1992.

_____. **American Trade Politics: System Under Stress**. Twentieth Century Fund. EUA, 1986.

DESTLER, I. M.; YANKELOVICH, Daniel; DESTTER, L. M. **Beyond the Beltway: Engaging the Public in U.S. Foreign Policy**. W.W. Norton & Company Incorporated. EUA, 1994.

DEUTSCH, Claudia H. U.S. Users of Steel Worry That Tariffs Will Be Costly. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

DIEBOLD, William. The End of the ITO. **Essays in International Finance**, n. 16. Princeton University, 1952.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey**. 5 ed. Addison Wesley Longman Inc. EUA, 2001.

EDITORIAL DESK. Playing Politics With Trade. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Steel Pandering. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

EICHER, Theo; OSANG, Thomas. **Protection for Sale: an Empirical Investigation: Comment.** mar. 2002. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/~te/papers/eicherosang.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2003.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. **Barreiras a produtos e restrições a serviços e investimentos nos EUA.** Aduaneiras, 4 ed. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.brasilemb.org/trade_investment/Barreiras_2005.pdf> Acesso em: 15 nov. 2005.

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy.** University of California Press. EUA, 1993.

FARIA, Fábio Martins. **A defesa comercial: origens e regulamentação das medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas.** Aduaneiras. São Paulo, 2003.

FINLAYSON, Jock A.; ZACHER, Mark W. The GATT and the Regulation of Trade Barriers: regime dynamics and functions. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes.** Cornell University Press. 4 ed., 1986, p. 273-314.

FRIEDEN, Jeffrey A.; ROGOWSKI, Ronald. The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview. In. KEOHANE, Robert O; MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics.** Cambridge University Press. New York, 1996, p. 25-47.

FRIEDMAN, Thomas L. Better Late Than... **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

FUNCEX – Fundação de Estudos do Comércio Exterior. **Texto para discussão: barreiras externas às exportações brasileiras – 1999.** Ricardo Fonseca (coord.). Rio de Janeiro, 1999.

GARRETT, Geoffrey; LANGE, Peter. Internationalization, Institutions and Political Change. In. KEOHANE, Robert O. e MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics.** Cambridge University Press. New York, 1996, p. 48-75.

GAWANDE, Kishore; KRISHNA, Pravin. **The Political Economy of Trade Policy: Empirical Approaches.** Disponível em: <<http://www.econ.brown.edu/~pk/pe-survey.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2004.

GAWANDE, Kishore; KRISHNA, Pravin; ROBBINS, Michael. **Foreign Lobbies and U.S. Trade Policy.** Disponível em: <<http://www.econ.yale.edu/seminars/trade/tdw02/gawande-020422.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2003.

GILPIN, Robert. **A economia política das Relações Internacionais**. UNB. Brasília, 2002.

_____. **Global Political Economy: understanding the International Economic Order**. Princeton University Press, 2001.

GOINS, Tony. Worthington Industries neutral on tariff. **Columbus Business First**. Columbus, OH, EUA, 2002. Disponível em: <<http://columbus.bizjournals.com/columbus/stories/2002/08/26/daily33.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

GOLDBERG, Pinelopi Koujianou; MAGGI, Giovanni. Protection for Sale: an Empirical Investigation. In. **American Economic Review**, v. 89, n. 5, p. 1135-1155, 1999.

GREENHOUSE, Steven. The Nation; Beyond Tariffs: Why Steel Isn't Dead. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e o comércio internacional**. Aduaneiras. São Paulo, 1994.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 485-507, summer 1988.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. **Protection for Sale**. ago. 1992. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4149.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2003.

_____. Electoral Competition and Special Interest Politics. **The Review of Economic Studies**, v. 63, n. 2, p. 265-286, abr. 1996.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. 4 ed. Cambridge University Press. United Kingdom, 2001.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. **The American Political Science Review**, v. 92, n. 4, p. 775-790, dez. 1998.

_____. The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 4, p. 999-1024, nov. 1999.

HOLLINGS, Ernest F. The Failures of Free Trade. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

HUFBAUER, Gary Clyde; GOODRICH, Ben. Next Move in Steel: Revocation or Retaliation? **International Economics Policy Brief**, n. 03-10, 2003. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb03-10.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2005.

_____. Steel: Big Problems, Better Solutions. **International Economics Policy Brief**, n. 01-9, 2001. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb01-9.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2005.

_____. Steel Policy: The Good, the Bad, and the Ugly. **International Economics Policy Brief**, n. 03-1, 2003a. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb03-1.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2004.

_____. Time for a Grand Bargain in Steel? **International Economics Policy Brief**, n. 02-1, 2002. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb02-1.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2004.

IKENSON, Dan. **Steel Trap: How Subsidies and Protectionism Weaken the U.S. Steel Industry**. 2002. Disponível em: <<http://www.freetrade.org/pubs/briefs/tbp-014.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2005.

INMETRO. **Manual de barreiras técnicas às exportações**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/Manual_BarrTecnicas.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2003.

ISLAM, Ana. **A General Overview of the Political Economy of Trade**. 2002. Disponível em: <<http://willmann.bwl.uni-kiel.de/~gerald/awsem/islam.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2003.

JANDA, Kenneth; BERRY, Jeffrey M.; GOLDMAN, Jerry. **The Challenge of Democracy: Government in America**. 3. ed., Houghton Mifflin Company. Boston, 1992.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton University Press, 1976.

JULIEN, Bruno. **Les Groupes de Pression Américains: Le lobby agro-alimentaire à l'assaut du pouvoir. Um modèle pour l'Europe?** Skippers. Paris, 1988.

KAHN, Joseph. Bush Moves Against Steel Imports; Trade Tensions Are Likely to Rise. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001a.

_____. U.S. Trade Panel Backs Putting Hefty Duties on Imported Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001b.

_____. U.S. Trade Panel Backs Steel Makers, Enabling Broad Sanctions. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001c.

KAHN, Joseph; SANGER David E. Bush Officials Meet to Seek A Compromise On Steel Tariffs. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

KAHN, Joseph; STEVENSON, Richard W. Treasury's Chief is Said to Fault Steel Tariff Move. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

KAEMPFER, William H.; TOWER, Edward; WILLETT, Thomas D. **Trade Protectionism**. 2002. Disponível em: <<http://www.econ.duke.edu/Papers/Other/Tower/Protectionism.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2003.

KANTOR, Mickey. Tariffs May Temper a Glut of Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

KEE, Hiau Luui; OLARREAGA, Marcelo; SILVA, Peri. **Market Access for Sale: Latin America's Lobbying for U.S. Tariff Preferences**. mar. 2003. Disponível em: <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/>>. Acesso em: 15 nov. 2003.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers**. Fontana Press. London, 1989.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984.

_____. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 325-355, spring 1982.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge University Press. New York, 1996.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 2 ed. Longman, 1989.

KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed., 1986.

KRASNER, Stephen D. Power vs. Wealth I North-South Economic Relations. **Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism**. University of California, 1985.

_____. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. In. KRASNER, Stephen D. (org.). **International Regimes**. Cornell University Press. 4 ed., p. 355-368, 1986.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press, 4 ed., p. 1-22, 1986.

KRUGMAN, Paul. America The Scofflaw. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Strategic Trade Policy and the New International Economics. **Cambridge: The MIT Press, 1990**.

_____. Testing His Metal. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. Makron Books, 5 ed. São Paulo, 2001.

LANE, Robert. E. Notes on the Theory of the Lobby. **The Western Political Quarterly**, v. 2, n. 1, p. 154-162, mar. 1949.

LATEST NEWS. Domestic steel production falls. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002a. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/03/18/daily8.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Federal agency taking over LTV pension plans. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002b. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/03/25/daily45.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Mixed Reaction to latest steel tariff decision. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002c. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/08/26/daily26.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Steel Imports continue to increase. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002d. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/02/25/daily16.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Steel imports highest since August 2000. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002e. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/03/25/daily29.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Steelworkers create ad campaign aimed to help industry. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002f. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/02/11/daily18.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Steelworkers to meet in Hershey. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002g. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/02/18/daily26.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. U.S. Steel disappointed by new tariff exclusions. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002h. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/08/19/daily41.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. U.S. Steel leads trade unit. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002i. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/04/01/daily12.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Weirton CEO wants tariff rate extended. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002j. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/09/09/daily19.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

_____. Weirton chief effort to extend tariff. **Pittsburgh Business Times**. Pittsburgh, PA, EUA, 2002l. Disponível em: <<http://pittsburgh.bizjournals.com/Pittsburgh/stories/2002/09/09/daily54.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

LEE, Jennifer. An Echo of Big Dreams Of a World With Big Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

LEVY, Philip I. **Non-tariff Barriers as a Test of Political Economy Theories**. nov. 2002. Disponível em: <<http://www.ruf.rice.edu/~econ/seminars/03macro/Levy.Pdf>>. Acesso em: 07 out. 2003.

LIPSON, Charles. The Transformation of Trade: the sources and effects of regime change. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed, p. 233-272, 1986.

MAGEE, Stephen P.; BROCK, William A.; YOUNG, Leslie. **Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium**. Cambridge University Press. Londres, 1989.

MANSFIELD Edward D.; BUSCH, Marc L. The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis. **International Organization**, v. 49, n. 4, p. 723-749, winter 1995.

MELLER, Paul. European Union Moves to Allow Airline Restrictions. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

MIKULSKI, Barbara. Steel's 40 Percent Solution. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press. New Jersey, 1997.

MILNER, Helen V.; YOFFIE, David B. Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands. **International Organization**, v. 43, n. 2, p. 239-271, spring 1989.

MINGST, Karen A. **Essentials of International Relations**. W.W. Norton & Company. 2. ed. New York, 2003.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In. EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy**. University of California Press, p. 03-42. EUA, 1993.

NUCOR. Nucor Steel CEO Statement Regarding Bush Administration Decision on Imported Steel Tariffs. In. **News Releases**, 2002. Disponível em: <<http://www.nucor.com>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

OMC – APPELLATE BODY. **United States – Definitive Safeguards Measures on Imports of Certain Steel Products**. Report of the Appellate Body. 2003a. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 15 fev. 2005.

OMC – ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. **United States – Definitive**

Safeguards Measures on Imports of Certain Steel Products. Final Reports of the Panel. 2003b. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

OLSON, Elizabeth. Europe Presses U.S. on Steel Tariffs. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Europeans Turn to the W.T.O. To Battle U.S. Tariffs on Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

_____. W.T.O. Loophole Allows a Surge in Protectionism. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** Edusp. São Paulo, 1999.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** UFRGS. Porto Alegre, 2003.

_____. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões.** Vozes. Petrópolis, 2004.

PINCUS, J. J. Pressure Groups and the Pattern of Tarrifs. **Journal of Political Economy**, n. 83, p. 757-778, 1975.

POSTREL, Virginia. Economic Scene; The curbs on the steel trade demonstrate the faults of courting special interests. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

PRAZERES, Tatiana L. O Sistema de Solução de Controvérsias. In. BARRAL, Welber. (org.) **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais.** Diploma Legal, p. 41-67, Florianópolis, 2000.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAIFORD, Dave. Local manufacturers already felling pinch from steel import duties. **Nashville Business Journal.** Nashville, TN, EUA, 2002. Disponível em: <<http://nashville.bizjournals.com/nashville/stories/2002/06/10/story3.html>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

RICHARDSON, J. David. The Political Economy of Strategic Trade Policy. **International Organization**, v. 44, n. 1, p. 107-135, winter 1990.

RICH, Jennifer L. U.S. Admits That Politics Was Behind Steel Tariffs. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

RICHTER, Stephan. Is This Europe's Hour To Lead on Free Trade? **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

RIGSBY, G.G. Industry cries foul over new steel tariffs. No good: Higher steel costs bring problems for businesses. **Tampa Bay Business Journal.** Tampa Bay, FL, EUA, 2002.

Disponível em:
<<http://tampabay.bizjournals.com/tampabay/stories/2002/03/18/story5.html>>. Acesso em:
20 jan. 2005.

ROSECRANCE, Richard. **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World**. Basic Books, Inc. EUA, 1986.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, v. 36, n. 2. p. 379-415, spring 1982.

SANGER, David E. Bush Puts Tariffs of as Much as 30% on Steel Imports. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. March 3-9: Economy; Man of Steel. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 10 mar. 2002b.

_____. White House Memo; Bush Is Still Winning War There, But He Begins to Lose Battles Here. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002c.

SANGER, David E.; KAHN, Joseph. Bush Weighs Raising Steel Tariffs But Exempting Most Poor Nations. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

SATO, Eiiti. Do GATT à Organização Mundial do Comércio: as transformações da Ordem Internacional e a harmonização de políticas comerciais. In. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 37 (2): p. 5-25, 1994.

SCRIBANO, Adrián. **Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales**. Editorial Copiar. Buenos Aires, 2002.

SECEX – SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Barreiras externas às exportações brasileiras. Estados Unidos**. 2002. Disponível em:
<<http://www.desenvolvimento.gov.br/comext/deint/Barreiras/EUA.PDF>>. Acesso em: 11 jun. 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2. ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2000.

STEIN, Arthur. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press, 4 ed., p. 115-140, 1986.

STEVENSON, Richard W. Big Steel: An Invalid That Can Roar In Washington. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001.

_____. Bush Edging Toward Decision on Steel Imports. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Political Memo; ‘Recession’ Won’t Tarry To Run With Democrats. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

_____. Steel Tariffs Weaken Bush's Global Hand. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002c.

SWANEY, Chriss. Redevelopment Advances on Pittsburgh's Waterfront. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

TAVERNISE, Sabrina. U.S. Duties On Steel Anger Russia. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multinacionais**. 2. ed. Aduaneiras. São Paulo, 2001.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comercio internacional e a rodada do milênio**. Aduaneiras. São Paulo, 1999.

TOMASSINI, Luciano. **Teoria y Pratica de la Politica Internacional**. Universidad Catolica de Chile. Santiago, 1989.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Edusp. SP, 1998.

USWA. Countdown to Justice: Eight Days Until President Bush Decides the Future of the American Steel Industry. In. **News from the USWA**, 2002a. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 15 nov. 2004.

_____. Industry Leaders Applaud Pennsylvania Governor and General Assembly for Their Support of American Steel. In. **News from the USWA**, 2002b. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 15 nov. 2004.

_____. Thousands from America's Steel Communities Rally at the White House, Imploring the President to Impose 40% Tariffs on Imported Steel. In. **News from the USWA**, 2002c. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 15 nov. 2004.

_____. USWA Tells Senate Committee; "President Bush has the power to save American Steel. In. **News from the USWA**, 2002d. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 20 jun. 2004.

_____. USWA Says: "Federal Action Essential to Ensure Consolidation of American Steel Industry". In. **News from the USWA**, 2001. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 20 jun. 2004.

_____. USWA Says President's Tariff Decision Sets Stage for Aiding Victims of Unfair Trade. In. **News from the USWA**, 2002e. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 20 jun. 2004

_____. USWA Says US Steel, Nucor Joint Statement Strengthens Case for Legacy Cost Relief. In. **News from the USWA**, 2002f. Disponível em: <<http://www.uswa.org>>. Acesso em: 15 nov. 2004.

VAZ, Alcides Costa. Tendências Estruturais do Sistema Multilateral de Comércio sob a Égide da OMC. In. ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração**. PUCMINAS. Belo Horizonte, 2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MARIANO, Marcelo Passini. Origens dos Instrumentos de Formulação da Política Comercial Norte-Americana. **Revista de Sociologia Política**, n. 20, p. 43-54. Curitiba, 2003.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. Allyn and Bacon. 3 ed. Needham Heights, 1999.

WAYNE, Leslie. A Significant Lift for a Long-Ailing U.S. Industry. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001a.

_____. F. Kenneth Iverson, 76, Dies; Reshaped the Steel Industry. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002a.

_____. Parched, Big Steel Goes to Its Washington Well. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002b.

_____. Rivals and Others Criticize Steel Makers' Bid for U.S. Aid. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001b.

_____. Steel Producers Seek a Merger, With U.S. Help. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2001c.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on Safeguards**. 1994. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

_____. **United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products**: request for consultations by Brazil. 23 mai. 2002. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Bookman 2. ed. Porto Alegre, 2001.

YOUNG, Oran R. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In. KRASNER, Stephen D. (org.) **International Regimes**. Cornell University Press. 4. ed., p. 93-114, 1986.

ZELLER, Belle. American Government and Politics: The Federal Regulation of Lobbying Act. **The American Political Science Review**, v. 42, n. 2, p. 239-271, abr. 1948.

ZOELLICK, Robert B. Falling Behind on Free Trade. **The New York Times**, Nova Iorque, NY, EUA, 2002.

LISTA DE SITES CONSULTADOS

AK Steel Corporation

- <<http://www.aksteel.com>>

American Metal Market

- <<http://www.amm.com>>

American Steel Coalition

- <<http://www.steelcoalition.org>>

American Iron and Steel Institute

- <<http://www.steel.org>>

Association for Iron & Steel Technology (AIST)

- <<http://www.aistech.org>>

Centro Internacional de Negócios – FIERGS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

- <<http://www.cinrs.org.br>>

Cleveland History – Western Reserve Historical Society

- <<http://www.wrhs.org>>

CNN

- <<http://www.cnn.com>>

Columbus Business First

- <<http://www.columbus.bizjournals.com/cloumbus>>

Committee on Ways and Means

- <<http://www.waysandmeans.house.gov>>

Consuming Industries Trade Action Coalition Steel Task Force

- <<http://www.citac.info/steeltaskforce/>>

Embaixada Brasileira em Washington

- <<http://www.brasilemb.org>>

Exportadores Brasileiras

- <<http://www.exportadoresbrasileiros.gov.br>>

Federal Election Committee

- <<http://www.fec.gov>>

Google – Ferramenta de pesquisa

- <<http://www.google.com>>

Inmetro – Barreiras Técnicas

- <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas>>

International Steel Group

- <http://www.intlsteel.com>

Institute for International Economics

- <http://www.iie.com>

Instituto Brasileiro de Siderurgia

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

Ispat Inland Inc.

- <http://www.ispat.com>

Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio

- <http://www.desenvolvimento.gov.br>

National Bureau of Economic Research

- <http://www.nber.org>

Nashville Business Journal

- <http://www.nashville.bizjournals.com/nashville>

Nucor Steel

- <http://www.nucor.com>

Ohio Steel

- <http://www.ohiosteel.org>

Organização Mundial do Comércio

- <http://www.wto.org>

Organização Open Secrets. Center for Responsive Politics

- <http://www.opensecrets.org>

Portal de Periódicos da CAPES

- <http://www.periodicos.capes.gov.br>

Pittsburgh Business Times

- <http://www.pittsburgh.bizjournals.com/pittsburgh>

Purchasing Magazine

- <http://www.purchasing.com>

Stand Up for Steel

- <http://www.standupforsteel.org>

Steel 201

- <http://www.steel201.org>

Steel Industry News

- <http://www.steelnews.org>

Steel Service Center Institute

- <http://www.ssci.org>

Tampa Bay Business Times

- <http://www.tampabay.bizjournals.com/tampabay>

The Business Review

- <http://www.albany.bizjournals.com/albany>

The CATO Center for Trade Policy Studies

- <http://www.freetrade.org>

The New York Times

- <http://www.nytimes.com>

United States International Trade Commission

- <http://www.usitc.gov>

United States Steel Corporation

- <http://www.ussteel.com>

United Steelworkers of America

- <http://www.uswa.org>

Utah History to Go

- <http://www.historytogo.utah.gov>

Wheeling-Pittsburgh Steel Corporation

- <http://www.wpsc.com>

World Steel Dynamics

- <http://www.worldsteeldynamics.com>