

GEOVANA CANOVA DE OLIVEIRA

O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO
BRASILEIRO: UM ESTUDO DAS EMPRESAS CSN, USIMINAS E GERDAU



ARARAQUARA – S. P.

2019

GEOVANA CANOVA DE OLIVEIRA

O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO
BRASILEIRO: UM ESTUDO DAS EMPRESAS CSN, USIMINAS E GERDAU

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Economia, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Profª Drª Tatiana Massaroli Melo

ARARAQUARA – S. P.

2019

Oliveira, Geovana

O processo de internacionalização do setor siderúrgico brasileiro: um estudo das empresas CSN, Usiminas e Gerdau / Geovana Oliveira - 2019
64 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Tatiana Massaroli Melo

1. Setor siderúrgico. 2. Internacionalização. 3. Barreiras comerciais. 4. Investimento Direto Estrangeiro. 5. CSN, Usiminas, Gerdau. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GEOVANA CANOVA DE OLIVEIRA

O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR SIDERÚRGICO
BRASILEIRO: UM ESTUDO DAS EMPRESAS CSN, USIMINAS E GERDAU

Monografia apresentada ao Conselho de Curso de
Economia, da Faculdade de Ciências e Letras –
Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Tatiana Massaroli Melo

Data da defesa/entrega: ___/___/___

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof^a Dr^a Tatiana Massaroli Melo
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Prof^o Dr^o André Luiz Corrêa
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

À minha família. Sem ela nada disso seria possível

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais por todo amor e carinho, por me apoiarem incondicionalmente.

À minha orientadora, prof. Tatiana Massaroli Melo, por todo o apoio e incentivo, e ao prof. André Luiz Corrêa por aceitar participar da banca de defesa.

À Faculdade de Ciências e Letras e ao corpo docente, responsáveis por todo o conhecimento adquirido durante os anos de graduação.

Aos amigos incríveis que conheci por todo o apoio e carinho. Obrigada por dividirem essa caminhada comigo.

*“O comércio muda o destino e o gênio das
nações”*

Thomas Gray

RESUMO

A liberalização comercial mostrou-se importante após a 2ª Guerra Mundial com o intuito de dinamizar as economias após o conflito. No entanto, as barreiras comerciais tarifárias foram substituídas pelas barreiras não tarifárias, dificultando o comércio. Este cenário obrigou as empresas brasileiras a buscarem novas estratégias de entrada no mercado internacional, o que ocorreu por meio da internacionalização via Investimento Direto Estrangeiro (IDE).

O objetivo desta monografia é analisar a dinâmica do processo de internacionalização das empresas brasileiras do setor siderúrgico, com foco na CSN, Usiminas e Gerdau.

Para tanto, faz-se um estudo das teorias de internacionalização, dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's) e das negociações tarifárias entre os países, além de uma análise acerca do comércio entre o Brasil e seus principais parceiros com o objetivo de identificar se existe um *trade-off* entre o nível de desenvolvimento do importador e o grau de agregação de valor do bem siderúrgico.

Buscou-se apoio em literatura especializada, em consulta à imprensa econômico-financeira e, em relatórios do setor divulgados pelas autoridades competentes.

Palavras-chave: Tarifas. Comércio. Internacionalização. IDE. Setor siderúrgico. CSN. Usiminas. Gerdau. *Trade off*.

ABSTRACT

Trade liberalization was importante after World War II in order to boost the global economy. However, the tariff trad barriers have been replaced by non-tariff trade barriers, making the trade even harder. This scenario forced the brazilian companies to seek new entry strategies in the international market, wich occured through internationalization via Foreign Direct Investment (FDI).

The aim of this dissertation it to analyze the dynamics of brazilian steel companies' internationalization process, focusing on CSN, Usiminas and Gerdau.

For That, a estudy about internationalization theories, Foreign Direct Investments and, tariff negotiations was done, as well as an analysis of trade between Brazil and its main partners in order to identify whether there is a trade-off between the importer's level of development and steel goods' degree of value added.

Support was sought in specialized literature, in consultation with the economic and financial press and, in industry reports issued by the appropriate authorities.

Keywords: Tariffs. Trade. Internationalization. FDI. Steel industry. CSN. Usiminas, Gerdau. Trade-off.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO BRASILEIRO	32
GRÁFICO 2 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO AOS ESTADOS UNIDOS	38
GRÁFICO 3 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM NORTE-AMERICANA.....	39
GRÁFICO 4 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO À CHINA	43
GRÁFICO 5 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM CHINESA	43
GRÁFICO 6 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO À UNIÃO EUROPEIA.....	47
GRÁFICO 7 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM EUROPEIA.....	47
GRÁFICO 8 - PREÇO DOS PRODUTOS SEMIACABADOS DE AÇO EXPORTADOS PELO BRASIL.....	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE BAIXO VALOR AGREGADO POR GRUPO DE PRODUTOS EXPORTADOS	33
TABELA 2 -PRINCIPAIS IMPORTADORES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE BAIXO VALOR AGREGADO	34
TABELA 3 - EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE ALTO VALOR AGREGADO POR GRUPO DE PRODUTOS EXPORTADOS	35
TABELA 4 - PRINCIPAIS IMPORTADORES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE ALTO VALOR AGREGADO	35
TABELA 5 - BALANÇA COMERCIAL DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS.....	48

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO.....	22
QUADRO 2 - BARREIRAS TARIFÁRIAS.....	25
QUADRO 3 - BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS.....	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASP	<i>American Selling Price</i>
BACEN	Banco Central do Brasil
BNT's	Barreiras não-tarifárias
BRIC's	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBPO	Companhia Brasileira de Projetos e Obras
COMTRADE	<i>United Nations International Trade Statistics Database</i>
COMEX STAT	Estatísticas Comércio Exterior
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
F&A	Fusões e Aquisições
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
HS	Harmonized System
IABr	Instituto Aço Brasil
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MME	Ministério de Minas e Energia
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NCI's	<i>Newly Industrializing Countries</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desestatização
SGP	Sistema Geral de Preferências

UE	União Europeia
ULSAB	<i>Ultra Light Auto Steel Auto Body</i>
ULSAC	<i>Ultra Light Steel Auto Closures</i>
ULSAS	<i>Ultra Light Auto Steel Suspension</i>
ULSAB-AVC	<i>Ultra Light Steel Auto Body – Advanced Vehicle Concepts</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais
TRAINS	<i>Trade Analysis Information System</i>
WSD	<i>World Steel Dynamics</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. INTERNACIONALIZAÇÃO COMERCIAL E PRODUTIVA: UMA REVISÃO DA LITERATURA	17
2.1 O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO	17
2.2 ESTRATÉGIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO	18
2.2.1 Teoria do ciclo do produto de Vernon (1966)	19
2.2.2 Teoria do poder de mercado	19
2.2.3 Teoria da internalização	19
2.2.4 Teoria do paradigma eclético de Dunning	20
2.2.5 Modelo de Uppsala	21
2.2.6 Modelo LLL (<i>linkage, leverage and learning</i>)	21
2.3 PROTEÇÃO COMERCIAL TARIFÁRIA E NÃO TARIFÁRIA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA SIDERÚRGIA BRASILEIRA	24
2.3.1 Barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias	24
2.3.2 Os investimentos diretos estrangeiros brasileiros (IDE)	30
3. COMÉRCIO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PRINCIPAIS MERCADOS DE DESTINO E EXPORTAÇÃO DE AÇO	33
3.1 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS MERCADOS E GRUPOS DE PRODUTOS	33
3.2 RELAÇÕES ENTRE BRASIL E SEUS PRINCIPAIS PARCEIROS	36
3.2.1 Estados Unidos	36
3.2.2 China	39
3.2.3 União Europeia	45
3.3 A BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS	48
4. A ESTRATÉGIA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS: GERDAU, CSN E USIMINAS	51
4.1 GERDAU	51
4.2 COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN)	54
4.3 USIMINAS	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXO 1 – LISTA DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS	64

1. INTRODUÇÃO

Após a 2ª Guerra Mundial, o cenário econômico internacional passou por um processo de liberalização do comércio. Para isso, aconteceram as chamadas “Rodadas”, ou seja, reuniões entre representantes dos países com o intuito de promover negociações que facilitassem a troca de produtos. No entanto, a despeito da diminuição das barreiras tarifárias uma nova modalidade surgiu em seu lugar: as barreiras não-tarifárias. Portanto, no contexto de entraves ao comércio, as empresas encontraram na internacionalização uma forma de transpor as barreiras.

No Brasil, a estabilização promovida pelo Plano Real e a liberalização financeira dos anos 1990 permitiram a ocorrência da internacionalização das empresas nacionais cujos objetivos foram alcançar novos mercados e dinamismo. Nesse sentido, os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's) tornam-se o meio pelo qual o objetivo de adentrar mercados protegidos pôde ser alcançado.

No âmbito da literatura acerca do assunto, existem diversas teorias tanto de cunho comportamental quanto de cunho econômico que visam explicar o processo. Essas teorias podem ser consideradas mais heterodoxas e servem de foco ao objetivo dessa pesquisa já que as teorias de comércio internacional, que podem ser consideradas mais ortodoxas, não trazem consigo uma associação com a internacionalização.

No entanto, são consideradas por alguns autores como melhor aplicadas aos países desenvolvidos, sendo necessário o estudo de uma nova tese que melhor pudesse representar os países em desenvolvimento como o Brasil. É o caso do modelo LLL (*linkage, leverage and learning*).

O presente trabalho tem como foco estudar a internacionalização das empresas brasileiras do setor siderúrgico, em especial as empresas Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Usiminas e Gerdau, no período 1995-2015, amparando-se em revisão bibliográfica contendo as principais teorias, as informações acerca de fusões e aquisições promovidas por essas empresas e bases de dados de comércio internacional de produtos siderúrgicos por nível de intensidade tecnológica a fim de demonstrar o *trade off* entre nível de agregação de valor dos produtos exportados e o grau de desenvolvimento dos países importadores. Além disso, procura-se entender a maneira pela qual as barreiras comerciais dinamizaram a internacionalização via Investimento Direto Estrangeiro.

Para elaborar a diferenciação quanto ao grau de agregação de valor dos produtos siderúrgicos, dividem-se em dois grupos:

1. Semiacabados: constituídos por blocos, placas e tarugos. São consumidos pelas próprias empresas siderúrgicas e utilizadas na produção de aços laminados. Por serem produtos de menor valor agregado são vendidos para países desenvolvidos;
2. Laminados: classificados em planos e longos. São consumidos por empresas situadas fora da indústria. Os laminados planos são empregados em diversas indústrias como as produtoras de material de transporte, de máquinas e equipamentos, de utilidades domésticas, de tubos para construção, de embalagens e de construção civil. Já os laminados longos têm como destino a indústria metalmeccânica e a indústria de construção civil. Por possuírem maior valor agregado, são vendidos para países em desenvolvimento.

Esse setor no Brasil passou por uma tentativa de substituição de importações que, mostrando-se insuficiente, deu lugar nos anos 1990 a um processo de reestruturação através das privatizações. No entanto, apesar de todas as mudanças promovidas, a participação no mercado internacional é tímida e pode estar relacionada à barreiras comerciais e ao baixo consumo de produtos siderúrgicos no Brasil.

A pesquisa divide-se em mais três seções além dessa introdução. A seção 2 tratará da revisão da literatura sobre internacionalização, das características das barreiras comerciais, das negociações para liberalização comercial e dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's); a seção 3 tratará do histórico de comércio internacional de produtos siderúrgicos entre Brasil e seus principais parceiros e; a seção 4 tratará da análise das estratégias de internacionalização das empresas que são foco desse estudo.

2. INTERNACIONALIZAÇÃO COMERCIAL E PRODUTIVA: UMA REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

A liberalização financeira e comercial que se observou a partir dos anos de 1990, no Brasil, permitiu que as empresas passassem a atuar de forma mais ativa no mercado internacional. As empresas entrantes podem ser classificadas em três grupos, de acordo com Vieira (2009):

- a. *New-Comers ou Born Again Multinationals*: empresas de países desenvolvidos que se estabelecem em outros mercados;
- b. *Born Globals ou International New-Ventures*: empresas novas e de pequeno ou médio porte presentes em setores de alta tecnologia, sendo já presentes no mercado internacional desde o princípio;
- c. *Latecomers ou Third World Multinationals*: empresas de países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, que iniciaram o processo de internacionalização mais recentemente. Diferentemente das empresas antecessoras, conseguem adentrar a economia global mais rapidamente devido a já existência de canais globais de ligação com firmas de maior porte. Além disso, o autor traz um relatório do Boston Consulting Group de 2007, “os 100 maiores desafiantes globais”, segundo o qual 13 dessas empresas são brasileiras, incluindo a Gerdau.

De acordo com Iglesias e Veiga (2002), um processo de internacionalização pode ocorrer de duas formas: através de incentivos à exportação, ou adoção de plantas produtivas ou escritórios em outros países.

Alem e Cavalcanti (2005) apontam as principais diferenças entre cada tipo de empresa que opta entre essas duas maneiras de entrada no mercado externo. As indústrias tradicionais que são intensivas em mão-de-obra e possuem tecnologia madura tendem a optar pelas exportações. Já as empresas caracterizadas pelo alto padrão tecnológico ou estrutura oligopolizada tendem a adotar a segunda estratégia de entrada.

Além disso, argumentam que a não internacionalização pode levar a um corte no número de empregos no país de origem e também causar a perda de centros de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia caso a empresa venha a falir.

Para Xavier e Turolla (2006), a internacionalização das empresas brasileiras teve início na década de 1990 em decorrência da estabilização promovida pelo Plano Real de 1994, na qual, a abertura comercial e financeira possibilitaram a reestruturação industrial em busca de competitividade e produtividade. No entanto, o problema do financiamento persistia, já que não havia um mercado de capitais desenvolvido.

Ricupero e Barreto (2007) no livro “Internacionalização de empresas brasileiras, perspectivas e riscos” defendem que o processo de internacionalização das indústrias brasileiras não pode ser definido como tradicional, pois a expansão não foi consequência natural do crescimento econômico. O cenário econômico era de baixo crescimento e o objetivo foi o de buscar no mercado externo o dinamismo que o mercado interno não propiciava. Insere-se nesse contexto a internacionalização de empresas da construção civil como a Odebrecht e a Andrade Gutierrez, motivada pela busca pela sobrevivência, pois as grandes obras internas de infraestrutura como a construção das usinas de Itaipu e Carajás chegava ao fim.

Ainda para esses autores, dois setores dominaram o processo de internacionalização: o primeiro é o de recursos naturais, onde se encaixam as empresas siderúrgicas aqui tomadas como objeto de estudo; o segundo é o já citado setor de construção civil. Além disso, as empresas brasileiras internacionalizadas concentram-se fortemente na América Latina, seguido por Estados Unidos.

Os pontos que se apresentam como negativos à internacionalização, como a “exportação de empregos, o prejuízo ao balanço de pagamentos (devido à saída de divisas) e a redução do nível de investimento doméstico” são considerados por Alem e Cavalcanti (2005) como uma análise puramente estática, já que a internacionalização é um mecanismo importante pelo qual as empresas aumentam sua competitividade e reduzem sua vulnerabilidade externa.

2.2 ESTRATÉGIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

As teorias de comércio mais ortodoxas não trazem consigo uma associação com a internacionalização. Por isso, toma-se como foco as teorias de internacionalização consideradas mais heterodoxas.

Existem diversas teorias tanto de cunho econômico quanto de cunho comportamental que visam a explicação acerca do processo de internacionalização. Abaixo são apresentadas algumas delas.

2.2.1 Teoria do ciclo do produto de Vernon (1966)

Essa teoria foi desenvolvida por Raymond Vernon e sugere que a produção de um determinado bem passa por alguns estágios.

No estágio inicial da produção, o bem é produzido e consumido em seu país de origem. Posteriormente, em seu estágio de maturação tecnológica, técnicas de produção em massa são desenvolvidas e há demanda externa, fazendo com que o país produtor passe a exportar para países desenvolvidos. No estágio seguinte, a produção se move para um país em desenvolvimento havendo a exportação desse bem até mesmo para o país que inicialmente o produziu e desenvolveu.

Essa teoria considera que o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) é uma maneira de propiciar sobrevida ao produto, ou seja, quando o mercado interno estiver saturado, a produção pode se transferir para outro país através da instalação de uma nova planta, atingindo um novo mercado e enfrentando menor competição e menor custos.

2.2.2 Teoria do poder de mercado

Essa teoria, postulada por Hymer (1960), classifica o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) como a forma pela qual as firmas tentam demonstrar seu poder de mercado, criando barreiras à entrada relacionadas à ativos que possuem como conhecimento, tecnologia, diferenciação de produto ou acesso à financiamento.

2.2.3 Teoria da internalização

Segundo essa teoria, primeiramente apresentada por Buckley e Carson (1976), as falhas de mercado seriam os principais fatores que fariam uma empresa se utilizar de IDE para entrar em outros mercados, induzindo à atividade multinacional, isto porque as falhas de mercado são como barreiras ao livre-comércio. Como as empresas participam de uma cadeia produtiva, ocorre aumento dos custos de transação entre as empresas. Assim, as empresas deslocam suas fronteiras no intuito de controlar essa cadeia e ultrapassar as barreiras.

Esse processo passaria, segundo seus teóricos, por três estágios: o primeiro seria a exportação, o segundo seria o IDE e, o terceiro, o licenciamento de *know-how e marketing* (apenas quando a proteção da vantagem competitiva não for mais prioridade).

Rugman adicionou a esta teoria a diversificação internacional, dizendo que a internacionalização é uma maneira pela qual as firmas contornam as barreiras do mercado de capitais.

2.2.4 Teoria do paradigma eclético de Dunning

Essa teoria foi desenvolvida por Dunning em 1988.

O autor aponta que existem três aspectos-chave que orientam a decisão da firma de produzir no exterior, quais sejam:

- a. A empresa nacional deve ter vantagens de propriedade em relação a empresas de outros países para que possa se inserir no mercado. Essas vantagens podem ser relacionadas a patentes, marcas, capacidade tecnológica e de gestão, diferenciação de produtos; sendo este o principal aspecto que diferencia as empresas de países desenvolvidos de empresas de países em desenvolvimento;
- b. Assim, deve ser vantajoso utilizá-las internamente ao invés de vendê-las à outras empresas por meio de *leasing*¹;
- c. Essas vantagens devem se integrar com outros fatores externos como, por exemplo, recursos naturais ou mão-de-obra.

Além disso, os motivos que podem fazer uma firma optar por internacionalização podem ser definidos como busca por:

- a. Mercados, devido ao aumento da competição internacional;
- b. Recursos naturais, devido a necessidade de obter matérias-primas e mão-de-obra com custos menores do que aqueles observados no país de origem;
- c. Comercialização, ou seja, necessidade de instalação de escritórios de representantes para fins de melhoria na distribuição;
- d. Ganhos de eficiência, ou seja, necessidade de racionalizar a produção. As empresas multinacionais podem optar por distribuir as etapas da produção por diferentes países nos quais exista vantagem na etapa em questão, sendo assim uma forma de especialização produtiva.

¹ Contrato que possibilita a utilização de equipamentos ou imóveis por um prazo determinado.

2.2.5 Modelo de Uppsala

O principal precursor dessa teoria é o trabalho de Johanson e Vahlne (1990). Segundo os autores a internacionalização é um processo evolutivo e gradual. Ele vai se aprimorando de acordo com o conhecimento que se obtém acerca do mercado, sendo seu ponto máximo a instalação de subsidiárias fora do país de origem. Além disso, uma empresa pode tomar decisões de internacionalização se houver uma saturação do mercado interno.

Os processos pelos quais se dá a internacionalização podem ser divididos em:

- a. Processo sequencial e evolução gradativa: inicialmente, um determinado país não realiza exportações para um determinado mercado, mas posteriormente passa a exportar através de representações comerciais e, por fim, estabelece nesse mercado empresas subsidiárias;
- b. Processo de evolução por distância psíquica: inicialmente um determinado país busca obter relações em mercados que possuem similaridades quanto à sua língua, à sua cultura, aos seus processos políticos e ao seu desenvolvimento industrial. Só depois de estabelecida tal relação, é que este país estenderá suas relações à países que possuam diferenças quanto aos aspectos apresentados.

2.2.6 Modelo LLL (*linkage, leverage and learning*)

De acordo com Cyrino et al. (2010, p.93 apud Bueno e Domingues, 2012, p. 75), as empresas brasileiras passaram por um processo de internacionalização segundo o Modelo de Uppsala devido ao tamanho do mercado doméstico e à falta de financiamento de longo prazo.

No entanto, para Caseiro (2013) as principais correntes não se ajustam aos casos da internacionalização dos países em desenvolvimento, isso porque suas empresas não possuem as vantagens competitivas previamente necessárias. Nesse sentido, Mathews (2002), formula um novo modelo voltado para os países em desenvolvimento, o modelo LLL (*linkage, leverage and learning*, em português parceria, alavancagem e aprendizado).

Em 2002, John Mathews introduziu o termo “Dragon Multinationals” para descrever países que entraram tardiamente nos mercados internacionais e obtiveram sucesso mesmo sofrendo de uma falta inicial de recursos. Assim, procuram vantagens em termos de inovação e estratégias de organização.

Através da parceria com empresas multinacionais anteriormente presente no mercado internacional, as novas empresas buscam vantagens que não possuem e que precisam adquirir.

Esse ato pode incorrer em riscos, tornando necessário à essa firma buscar por formas de se proteger como, por exemplo, por *joint ventures*².

Já a alavancagem se refere a estratégias das empresas entrantes para converter as oportunidades estabelecidas pela conexão em melhoria das capacidades da firma, ou seja, em processo de transferência de conhecimentos.

Por fim, o aprendizado se refere a um processo contínuo de repetição de “parceria” e “alavancagem”, resultando em um estudo acerca de como administrar diversas atividades de maneira mais efetiva. O aprendizado se dá de forma cumulativa, fazendo com que economias inteiras usufruam desse processo resultante do compartilhamento de conhecimentos.

Assim, a internacionalização se inicia em uma ligação da empresa nacional com o mercado externo através de parcerias ou aquisições. Desse modo, seria possível alavancar novos ativos, recursos e competências e, por fim, aprender com esse processo. Portanto, a firma alcançaria novas vantagens competitivas para garantir a internacionalização.

O quadro 1 sintetiza as principais estratégias de internacionalização apontadas nesse estudo as quais servirão como base para a análise acerca de que maneira as empresas brasileiras do setor siderúrgico enfrentaram as barreiras comerciais dos países desenvolvidos.

QUADRO 1 - TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

(Continua)

Nome	Autores	Características
Teoria do Ciclo do Produto	Vernon (1966)	Firmas inovam nos mercados locais e, após processo de maturação, transferem sua produção para outros mercados, como maneira de dar sobrevida ao produto
Teoria do Poder de mercado	Hymer (1960)	IDE é a maneira pela qual as firmas demonstram seu poder de mercado, criando barreiras à entrada
Teoria da Internalização	Buckley e Carson (1976); Rugman (1979)	As falhas de mercado seriam as precursoras do processo de internacionalização como maneira de proteção das vantagens competitivas

² União de duas ou mais empresas já existentes com o objetivo de iniciar ou realizar uma atividade econômica comum.

QUADRO 1 – TEORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

(Conclusão)

Nome	Autores	Características
Modelo do Paradigma Eclético	Dunning (1988)	A firma se internacionaliza quando possui vantagens em propriedade, localização e internalização
Modelo de Uppsala	Johanson e Vahlne (1990)	Processo evolutivo e gradual que se aprimora de acordo com o conhecimento acerca do mercado, dividido em dois processos: sequencial e evolução gradativa, e evolução por distância psíquica
Modelo LLL	Mathews (2002)	As firmas estabelecem parcerias com outras já presentes no mercado, alavancando os recursos e competências que adquiram e, por fim, através de um processo contínuo de "parceria" e "alavancagem" formulam um aprendizado cumulativo acerca de como administrar atividades efetivamente

FONTE: Elaboração própria

Toma-se como hipótese inicial que as barreiras comerciais encontradas nos países de destino das exportações brasileiras de produtos siderúrgicos, principalmente nos países desenvolvidos, levaram as empresas a adotarem uma estratégia particular de internacionalização para que os produtos atingissem esses mercados. Desse modo, as empresas do setor optaram pela realização de investimentos diretos estrangeiros (IDE's) para que pudessem instalar a produção em seus principais parceiros.

2.3 PROTEÇÃO COMERCIAL TARIFÁRIA E NÃO TARIFÁRIA E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA SIDERÚRGIA BRASILEIRA

A presente seção traz uma discussão importante para o entendimento do processo de internacionalização, constituindo-se de uma revisão acerca do protecionismo comercial tarifário e não tarifário e investimentos diretos estrangeiros (IDE's).

Pode-se dizer que as barreiras comerciais foram dinamizadoras do processo de internacionalização das empresas do setor siderúrgico via IDE.

2.3.1 Barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias

Barreiras comerciais podem ser definidas como tentativas de dificultar ou impedir a entrada de determinados produtos estrangeiros no mercado nacional e podem ser classificadas em dois grupos: barreiras tarifárias e barreiras não-tarifárias.

Após a 2ª Guerra Mundial, com o objetivo de facilitar o comércio e o crescimento das economias destruídas pelo conflito, instituiu-se o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio) cujos objetivos eram “[...] promover a não-discriminação, a reciprocidade, o multilateralismo, a aplicação do “Princípio da Nação Mais Favorecida” das partes contratantes e, especialmente, negociar a queda das barreiras tarifárias” (MENEZES, 2002: 11).

A possibilidade de acesso aos mercados era questão importante para o processo de liberalização. Nesse sentido, as negociações aconteciam com a identificação dos maiores vendedores e compradores dos produtos tratados. As decisões que começavam no âmbito bilateral eram posteriormente aplicadas a todos os países.

Porém, em detrimento das barreiras tarifárias, passaram a vigorar barreiras não-tarifárias, as quais nem sempre se dão de maneira irregular, pois podem ser aceitas com argumentos de proteção à saúde ou ao meio ambiente do país importador. Assim, tornaram-se necessárias negociações também voltadas às essas barreiras.

Os quadros abaixo apresentados demonstram as principais barreiras, tanto tarifárias quanto não-tarifárias, sua forma de aplicação e as consequências para os exportadores do país inserido no comércio internacional.

QUADRO 2 - BARREIRAS TARIFÁRIAS

Barreiras Tarifárias impostas por parceiros		
Classificação	Forma de aplicação	Consequências para o exportador
Imposto de importação	Percentual incidente sobre o valor (<i>ad valorem</i>) ou um valor por quantidade importada (tarifa <i>específica</i>)	É cobrado no momento da entrada do produto no país, representando um custo adicional ao produto exportado. O pico tarifário é aplicado para proteção de setores como: agrícola, têxtil, calçados e automotivos. Escaladas tarifárias se referem aos impostos de maior valor que incidem sobre bens acabados e de menor valor que incidem sobre bens intermediários, na tentativa de incentivar a produção interna desses bens acabados
Quotas tarifárias de importação	Determinam uma quantidade sobre à qual é aplicada uma tarifa específica, geralmente definidas por volumes anuais. São impostas em circunstâncias excepcionais, exceto sobre produtos agrícolas cujas quotas se expressam no Acordo sobre Agricultura da OMC	Cobrado na entrada no produto no país importador, sendo um custo adicional ao exportador. A tarifa cobrada ao volume que excede a quota é maior que a tarifa aplicada à quota, podendo tornar o comércio proibitivo

FONTE: Manual sobre barreiras comerciais e aos investimentos (CNI). Elaboração própria

QUADRO 3 – BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

(Continua)

Barreiras não tarifárias impostas por parceiros		
Classificação	Forma de aplicação	Consequências para o exportador
Restrições quantitativas	Permitidas apenas em casos excepcionais como para conter surtos de importação, equilibrar o Balanço de Pagamentos ou oferecer proteção da saúde e meio ambiente Podem ser divididas em quotas e proibição de comércio	As quotas delimitam o volume das importações sem a possibilidade de que esse volume seja ultrapassado e cobrado mais por ele (caso das quotas de importação). Já a proibição de comércio impede a entrada total do produto estrangeiro no mercado doméstico. Assim, a exportação de determinado pode se reduzir consideravelmente, causando prejuízos aos exportadores
Regulamentos técnicos	Estabelecem as características obrigatórias dos produtos ou do processo produtivo e são impostas por autoridades governamentais das áreas da saúde, segurança, meio ambiente, entre outros. Podem ser necessárias avaliações de conformidade	Enquadrar produtos ou processos produtivos nas exigências dos países importadores pode representar um ônus ao exportador
Regulamento sanitário e fitossanitário	Implementados com o objetivo de proteger a vida humana e animal contra doenças transmitidas por animais, plantas e pragas; contra aditivos, contaminantes ou toxinas; e proteger o meio ambiente contra pragas	Por se basearem em padrões científicos e não serem discriminatórias, não apresentam grande ônus, sendo preferível a utilização de outras medidas

QUADRO 3 - BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

(Conclusão)

Barreiras não tarifárias impostas por parceiros		
Classificação	Forma de aplicação	Consequências para o exportador
Subsídios	Contribuições financeiras concedidas pelo governo a setores específicos. No mercado interno, essa iniciativa torna os preços internos mais baixos e dificulta a entrada de produtos estrangeiros	Torna difícil aos exportadores competir em preços com produtos subsidiados nos países parceiros. Além disso, se a prática for considerada prejudicial a indústria doméstica, o país exportador poderá responder por petições de direitos compensatórios no âmbito da OMC
Dumping	Venda de produtos, mercadorias ou serviços no mercado internacional por preços abaixo dos praticados no país de origem	O país que optar por essa prática, e se ela for considerada injusta poderá responder por petições <i>antidumping</i> no âmbito da OMC
Salvaguardas	Medida adotada na fronteira que incide em caráter provisório sobre importações de bens que ameaçam a indústria doméstica. Tem o objetivo de proporcionar o tempo necessário para que a indústria afetada se ajuste	Pedidos de salvaguarda podem acarretar a retirada ou a modificação da concessão de tarifas reduzidas, ou seja, os produtos do país exportador podem ser, temporariamente, taxados ou podem enfrentar restrições quantitativas

FONTE: Manual sobre barreiras comerciais e aos investimentos (CNI) e Sistema de Informação sobre Comércio Exterior. Elaboração própria.

As barreiras tarifárias se caracterizam por impostos e quotas tarifárias que podem ser tanto de exportação quanto de importação. Já as barreiras não tarifárias apresentam maior grau de complexidade e dificuldade de serem constatadas.

2.3.1.1 As negociações nas décadas de 1950 e 1960

As rodadas de negociações das décadas de 1950 e 1960 envolveram uma quantidade pequena de países: foram 23 na Rodada Genebra de 1947, e 39 na Rodada Dillon em 1960-61, com o total de 73% das barreiras reduzidas.

Segundo Menezes (2002), esse processo fez crescer o comércio mundial desigualmente, pois enquanto as exportações dos países desenvolvidos cresceram cerca de 7.1% a.a. entre 1950 e 1960, e 10% a.a. entre 1960 e 1970, as exportações dos países em desenvolvimento cresceram cerca de 3.1% e 7.2% nos mesmos períodos.

Entre os anos de 1963 e 1967 ocorreu a Rodada Kennedy que foi marcada, principalmente, por alterações na metodologia das reduções tarifárias, adotando-se a “[...] técnica de corte linear de tarifas (abordagem *across-the-board*), ou seja, a mesma taxa de redução para todos itens da linha de produtos de todas as partes contratantes” (Menezes, 2002: 16). Essa abordagem apenas foi aplicada aos produtos manufaturados, acarretando uma redução tarifária de 35%.

A Rodada Kennedy também tratou de negociações acerca de barreiras não-tarifárias, trazendo uma nova legislação *antidumping* e um novo código para o processo alfandegário. Esse último código teve como base o *American Selling Price* (ASP), “[...] na qual os produtos importados eram avaliados pela referência dos preços das mercadorias produzidas nos Estados Unidos” (Menezes, 2002: 16). Para que isso fosse possível seriam necessárias mudanças no sistema americano, as quais nunca ocorreram devido à defesa dos interesses dos produtores norte-americanos.

Um ponto de importante destaque é que o Artigo XVIII do GATT permitia que os países em desenvolvimento usassem “[...] restrições quantitativas e mudanças nas tarifas para a viabilização da industrialização via substituição de importações” (Menezes, 2002: 17).

No entanto, os países em desenvolvimento foram prejudicados em diversos aspectos. Como não tinham nada a oferecer em troca aos países desenvolvidos, suas exportações não ganharam o dinamismo esperado no livre comércio. Além disso, países desenvolvidos impuseram regulações ao comércio do setor industrial.

2.3.1.2 As negociações na década de 1970

A década de 1970 é marcada pelos resultados da Rodada Kennedy, por baixo crescimento aliado à alta inflação, por choques no preço do petróleo e pela ascensão de novos países no comércio mundial.

O sucesso do processo de industrialização dos chamados *Newly Industrializing Countries* (NIC's), tornou o comércio internacional mais competitivo. Isso, aliado à recuperação econômica do Japão e da Europa no pós guerra, ameaçaram a posição hegemônica dos Estados Unidos, causando o surgimento de pressões em favor à proteção. Argumentou-se que o livre-comércio estaria causando desemprego e que as políticas comerciais (*antidumping* e subsídios) de seus parceiros prejudicavam a indústria nacional.

Desse modo, setores que se sentiram prejudicados pela concorrência internacional, adotaram barreiras não-tarifárias (BNT's), chamadas de “Novo Protecionismo”. Os Estados

Unido argumentaram que essas novas barreiras não configuravam protecionismo uma vez que não feriam os acordos do GATT, mas seriam uma forma de combater distorções no comércio. Portanto, manteve um discurso conciliador entre utilização de BNT's e a manutenção dos acordos de liberalização comercial.

Além disso, passaram-se a adotar acordos bilaterais fora do âmbito do GATT na tentativa de pressionar os países em desenvolvimento no sentido de cessarem políticas de subsídios e negociarem restrições quantitativas, já que esses países eram acusados de serem *free-riders*, o que significa dizer que se aproveitaram “[...] da situação econômica vigente sem oferecer concessões em troca” (Menezes, 2002: 29).

Já entre 1973 e 1979 ocorreram as negociações da Rodada Tóquio em um cenário econômico de baixo crescimento, crises do petróleo e descontentamento dos países desenvolvidos quanto às mudanças no comércio e à difusão das barreiras não-tarifárias. Nesse momento, as BNT's foram vistas como uma questão que necessitava de seriedade focadas em alguns setores como os de carne bovina e laticínios. Já as reduções tarifárias foram da ordem de 30% para bens industriais e as reduções de bens do setor agrícola sofreram resistência principalmente por parte da Comunidade Europeia.

Menezes (2002) cita que também foram discutidas os subsídios (vetando-se os concedidos às exportações), os direitos compensatórios, barreiras técnicas, procedimentos de licença de importações, revisão do código *antidumping* da Rodada Kennedy (sua imposição requereria uma análise sobre o dano causado à indústria nacional), salvaguardas, avaliações alfandegárias, restrições no balanço de pagamentos e compras do governo.

Cabe destacar que os países em desenvolvimento contaram com maior participação nessa Rodada, além de conquistarem um tratamento especial. À esses países foi permitida:

- 1) A não-obrigatoriedade de serem recíprocos em seus compromissos com países desenvolvidos, dando legalidade aos acordos voluntários fora do GATT já praticados;
- 2) Restrição de importações para equilibrar desajustes nos balanços de pagamentos;
- 3) Exceção às regras com o argumento de defesa da indústria.

Porém, os países em desenvolvimento assumiram o compromisso de convergirem às normas do GATT conforme se desenvolvessem.

De modo geral, a Rodada Tóquio representou uma tentativa de conciliar a liberalização comercial com as BNT's. No entanto, pareceu fracassar visto que não obteve sucesso em conter o avanço das barreiras não-tarifárias. Além disso, como as barreiras

tarifárias apresentavam nesse momento seus menores níveis, o GATT perdeu o sentido de sua existência.

2.3.1.3 As negociações na década de 1980

Menezes (2002) descreve a década de 1980 como um cenário recessivo nos países desenvolvidos devido, principalmente, ao combate à inflação, levando ao desemprego e à queda dos lucros das empresas, além da valorização cambial. O autor também cita a presença de mudanças setoriais e evoluções tecnológicas rápidas. Portanto, de maneira geral, o período é marcado por baixo crescimento econômico e baixa evolução do comércio internacional, causando maiores pressões em favor do protecionismo.

Essa recessão refletiu-se nos países em desenvolvimento através da elevação das taxas internacionais de juros, aumentando a dívida externa desses países. A solução encontrada foi a acumulação de dólares através do comércio internacional e, dessa maneira, optaram pela desvalorização cambial, restrições às importações e incentivo às exportações. O resultado foi positivo, mantendo sua participação no comércio.

Os países desenvolvidos também optaram por proteger setores intensivos em tecnologia com o argumento de que setores como automotivo e de semicondutores eram estratégicos no sentido de promoverem inovações na economia.

Uma importante rodada de negociações do período foi a Rodada Uruguai iniciada em 1986 (com 103 países), e finalizada apenas em 1994 (com 129 países). As negociações trataram das discussões da Rodada Tóquio e não tiveram como tema central as barreiras tarifárias, já que essas se encontravam em baixo nível. Foram tratados “[...] muitos novos temas como propriedade intelectual e comércio em serviços. Mas o principal resultado da rodada foi a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC)” (Menezes, 2002: 50).

Segundo Menezes (2002), “as reduções chegaram a um terço em média dos países desenvolvidos, enquanto em alguns produtos as tarifas chegaram a zero”. Além disso, houve avanço nas negociações acerca dos subsídios e direitos compensatórios. Os subsídios dividiram-se em:

- 1) Acionáveis: sujeitos à direitos compensatórios, pois são considerados como prejudiciais a outros países ou ao comércio;
- 2) Não-acionáveis: não sujeitos à direitos compensatórios, pois não causam danos a outros países ou ao comércio e;
- 3) Proibidos: relacionados à incentivos às exportações.

Além disso, ocorreram mudanças na legislação de direitos compensatórios. Esses não seriam mais aplicados se a margem de subsídios fosse inferior a 1% *ad valorem*³, nem se o volume de importações ou o dano fossem negligenciados e, por fim, as empresas recém privatizadas não poderiam se tornar alvos dessas medidas se os subsídios concedidos correspondessem ao período em que eram de posse governamental.

Em relação a outras BNT's, as regras relacionadas à salvaguardas tornaram-se mais claras quanto a procedimentos, investigações, tipos de restrição e volume. Já compras governamentais, licenças de importação e barreiras técnicas não sofreram grandes alterações desde a Rodada Tóquio, apenas barreiras sanitárias e fitossanitárias receberam novo código acerca de restrições sobre gêneros alimentícios.

O marco mais importante nessa Rodada, como já citado, foi a criação da OMC, pois quaisquer medidas tomadas no âmbito do comércio internacional consideradas injustas poderiam ser questionadas nesse órgão.

Portanto, no cenário anteriormente apresentado no qual as barreiras comerciais (primeiramente tarifárias e posteriormente não-tarifárias) têm o objetivo de impedir a entrada de determinados produtos em determinados mercados, as empresas passaram a utilizar o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) como um meio para se internacionalizarem e atingirem mercados protegidos.

2.3.2 Os investimentos diretos estrangeiros brasileiros (IDE)

Os investimentos diretos estrangeiros se referem à aplicação de recursos financeiros provenientes de outro país em uma empresa ou negócio, e podem ser classificados em: abertura de filiais estrangeiras, participação acionária, fusões e aquisições, reinvestimentos de lucros obtidos em operações no exterior e, empréstimos entre companhias.

De acordo com a UNCTAD (2006, apud PEREIRA, 2011), os fatores que incentivam as empresas de países em desenvolvimento a realizarem IDE's podem ser quatro:

- 1) Dependência do mercado interno e necessidade de buscar novos mercados, além da tentativa de ultrapassar barreiras comerciais;
- 2) Custos elevados dos fatores de produção no país de origem, principalmente da mão-de-obra;
- 3) Pressões competitivas dos países asiáticos;

³ Ônus tributário sobre o valor da mercadoria.

- 4) Normas dos país exportador e importador de IDE e políticas de incentivo, além de privatizações.

Os investimentos estrangeiros realizados pelo Brasil, segundo Alem e Cavalcanti (2005), foram tímidos nos primeiros anos do Plano Real, mas se mostraram expressivos a partir da segunda metade da década. Logo após a integração econômica, através do Mercosul, os investimentos se concentraram nos países da região, e esse processo foi realizados tanto por grandes quanto por médias e pequenas empresas.

Também segundo esses autores, no período 2001-2004, a maior parte do crescimento dos investimentos realizados no exterior se refere a investimentos diretos na forma de abertura de subsidiárias ou *joint-ventures*.

Rocha, Silva e Carneiro (2007, apud Marcadar, 2009) trazem os motivos que levaram as empresas brasileiras do setor siderúrgico a se internacionalizarem. Eles apontam que Gerdau, Usiminas e CSN desejavam participar do processo de reestruturação do setor.

Um levantamento realizado pela Fundação Dom Cabral em conjunto com a *Columbia Program International Investment* da Universidade da Columbia, apresenta as 20 maiores empresas transnacionais com base nos ativos externos que possuíam em 2006.

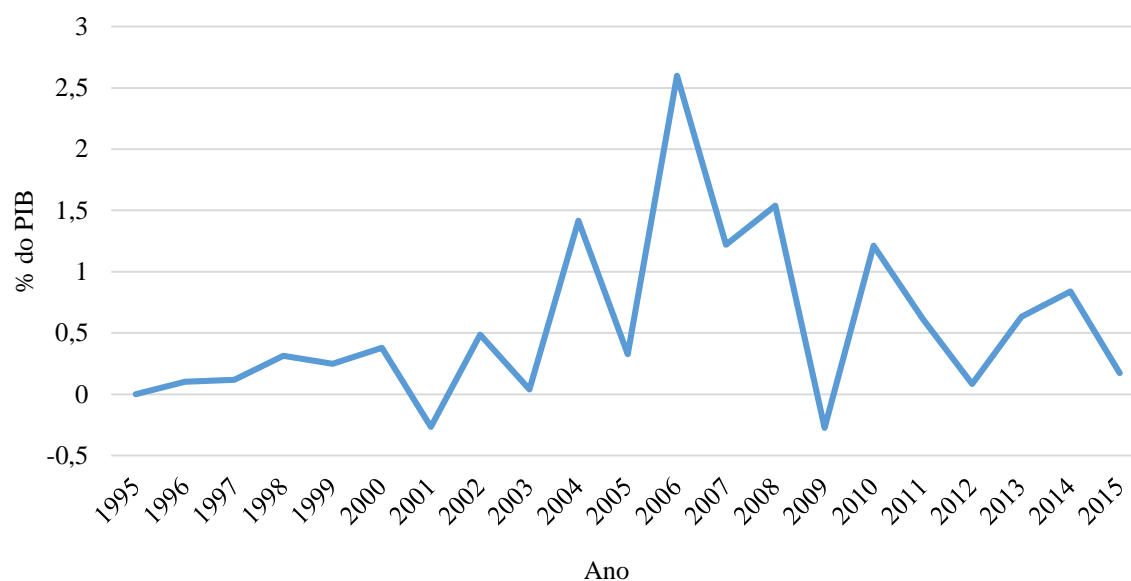
Neste ano, o Brasil foi o terceiro país que mais realizou IDE entre os países em desenvolvimento, atrás de Hong Kong na China e Singapura). Além disso, o IDE foi realizado por 885 multinacionais, mas também é possível observar um esforço de pequenas e médias empresas para alcançar o comércio internacional.

Essas empresas possuem algumas características em comum como o fato de serem em sua maioria privadas e terem suas sedes localizadas em São Paulo; as três primeiras da lista, incluindo a Gerdau, respondem por mais de três quartos de todo os ativos no exterior; oito das dez primeiras possuem ações na Bolsa de Nova Iorque tendo, assim, acesso a capital externo. Além disso, a maioria se caracteriza por exploração de recursos naturais e materiais básicos (como aço).

Sendo assim, podem se estabelecer em diversas regiões do mundo, diferentemente dos produtos de bens em massa que em geral se estabelecem em regiões próximas a de origem devido a maior proximidade psíquica ou similaridade das institucionais e de infraestrutura.

O gráfico 1 abaixo mostra a evolução das saídas líquidas, em porcentagem do PIB, dos investimentos diretos estrangeiros realizados pelo Brasil no período 1995-2015.

GRÁFICO 1- INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO BRASILEIRO
(Saídas líquidas em US\$)



FONTE: Banco Mundial. Elaboração própria

Observando o gráfico é possível identificar que os investimentos diretos brasileiros realizados no exterior apresentam, na segunda metade da década de 1990, valores tímidos que passam a aumentar com a abertura econômica e financeira ocorrida no período. O seu maior valor foi em 2006, quando o Brasil se mostrou o terceiro maior exportador de IDE entre os países em desenvolvimento. Já na segunda metade da década de 2000, com a crise econômica mundial, o IDE apresenta acentuada queda, voltando a oscilar até 2015 sem, no entanto, voltar ao patamar anterior à crise.

3. COMÉRCIO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PRINCIPAIS MERCADOS DE DESTINO E EXPORTAÇÃO DE AÇO

3.1 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS MERCADOS E GRUPOS DE PRODUTOS

A análise dos principais mercados de destino das exportações brasileiras de produtos siderúrgicos permite compreender os motivos que levaram as empresas brasileiras a se internacionalizarem, bem como a escolha por uma estratégia de internacionalização específica.

O uso de dados do Comtrade possibilita entender as mudanças de posição relativa dos principais parceiros comerciais do Brasil na siderurgia e, a partir desta análise, é possível investigar se existe *trade off* entre grau de agregação do produto e nível de desenvolvimento do parceiro. Os dados apresentados nas tabelas 1 e 2 abaixo estão discriminados para os principais grupos de produtos siderúrgicos⁴ de baixo e alto valor agregado, além dos principais destinos desses produtos.

TABELA 1⁶ – EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE BAIXO VALOR AGREGADO POR GRUPO DE PRODUTOS EXPORTADOS

Principais grupos de produtos	Exportação/Total				
	1995	2000	2005	2010	2015
72.01	19,35%	22,96%	40,79%	17,78%	25,36%
72.02	18,58%	23,49%	16,04%	37,33%	74,19%
72.03	nd ⁵	nd	0,01%	nd	nd
72.04	0,06%	0,15%	nd	nd	nd
72.05	0,07%	0,16%	0,16%	0,32%	0,45%
72.06	0,00%	0,00%	0,61%	0,00%	0,00%
72.07	61,93%	53,24%	42,39%	44,57%	0,00%

FONTE: Comtrade. Elaboração própria

⁴ A descrição do grupo de produtos pode ser encontrada no ANEXO I

⁵ Não definido: valores em milhões de dólares não encontrados.

⁶ Os percentuais relativos foram calculados por meio da divisão do valor (em mil dólares) de exportação de cada produto pelo total do valor (em mil dólares) das exportações de baixo valor agregado

TABELA 2⁸ -PRINCIPAIS IMPORTADORES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE BAIXO VALOR AGREGADO

1995		2000		2009		2015	
Principais Parceiros	Exportação/ Total	Principais Parceiros	Exportação/ Total	Principais Parceiros	Exportação/ Total	Principais Parceiros	Exportação/ Total
EUA	30,07%	EUA	43,00%	China	23,15%	EUA	23,66%
Japão	8,79%	Coreia do Sul	7,45%	EUA	17,45%	Países Baixos	21,52%
Ásia, nes ⁷	7,44%	Ásia, nes	7,05%	Coreia do Sul	11,41%	China	18,74%
Coreia do Sul	7,15%	Japão	6,45%	Países Baixos	7,03%	Japão	7,80%
Filipinas	5,85%	Bélgica	5,98%	Japão	6,59%	Singapura	7,20%
Tailândia	4,14%	Países Baixos	4,75%	Indonésia	5,02%	Itália	3,12%
Argentina	3,98%	Alemanha	3,35%	Ásia, nes	4,93%	México	2,09%
Alemanha	3,92%	Tailândia	3,22%	Singapura	4,22%	Finlândia	1,97%
Malásia	3,80%	França	3,13%	Tailândia	3,90%	Ásia, nes	1,80%
Países Baixos	3,46%	Turquia	2,45%	México	2,35%	Bélgica	1,64%

FONTE: Comtrade. Elaboração própria

Assim, é possível observar que entre os produtos de origem brasileira, na categoria de baixo valor agregado, o grupo de “Produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado” (72.07) é o mais exportado (exceto em 2015), seguido pelo grupo de “Ferro fundido bruto e ferro *spiegel* (especular), em lingotes, linguados ou outras formas primárias” (72.01) e pelo grupo “Ferro-ligas” (72.02) que apresentam variação quanto a sua importância no decorrer dos anos. Os destinos desses produtos são principalmente Estados Unidos e países asiáticos como Japão, Coreia do Sul, os países asiáticos não especificados e Tailândia, devido ao crescimento econômico observado na região. Além disso, percebe-se a presença de alguns países europeus e latino-americanos que não se manifestam de maneira sustentada em todos os anos da análise.

Um ponto que merece destaque é o fato de que a China passa a se apresentar como importante parceira comercial nos anos 2000 e já no ano de 2009 se torna o maior país importador de produtos siderúrgicos brasileiros de baixo valor agregado.

Já os dados apresentados nas tabelas 3 e 4 abaixo estão discriminados para os principais grupos de produtos siderúrgicos de alto valor agregado e os principais destinos desses produtos.

⁷ Ásia nes se refere à países asiáticos não especificados.

⁸ Os percentuais relativos foram calculados por meio da divisão do valor (em milhões de dólares) de exportação para cada país pelo total do valor (em milhões de dólares) das exportações de baixo valor agregado. Além disso, são considerados na tabela os 10 maiores importadores

TABELA 3 - EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE ALTO VALOR AGREGADO POR GRUPO DE PRODUTOS EXPORTADOS

Principais grupos de produtos	Exportação/Total				
	1995	2000	2005	2010	2015
72.08	45,04%	32,99%	27,16%	39,11%	nd
72.09	12,86%	18,21%	14,67%	11,95%	nd
72.10	20,26%	19,45%	17,54%	15,88%	nd
72.11	1,57%	2,43%	1,65%	1,58%	nd
72.12	0,28%	0,34%	0,28%	0,34%	nd
72.13	10,50%	12,64%	19,27%	11,62%	nd
72.14	6,21%	6,10%	12,08%	12,42%	nd
72.15	0,46%	0,34%	0,21%	0,62%	nd
72.16	1,16%	4,23%	4,66%	3,21%	61,02%
72.17	1,66%	3,27%	2,49%	3,27%	38,98%

FONTE: Comtrade. Elaboração própria

TABELA 4 - PRINCIPAIS IMPORTADORES DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS BRASILEIROS DE ALTO VALOR AGREGADO

1995		2000		2008		2015	
Principais Parceiros	Exportação/Total	Principais Parceiros	Exportação/Total	Principais Parceiros	Exportação/Total	Principais Parceiros	Exportação/Total
EUA	16,78%	EUA	23,16%	Argentina	16,56%	Argentina	31,91%
Tailândia	7,70%	Argentina	11,06%	Chile	12,49%	Paraguai	16,32%
Chile	6,66%	México	6,20%	EUA	10,96%	Bolívia	10,08%
Argentina	6,29%	Canadá	5,70%	Bolívia	7,64%	EUA	6,07%
China	5,69%	Itália	4,51%	Espanha	6,73%	Colômbia	5,83%
Japão	5,60%	Colômbia	4,50%	Peru	6,58%	Bélgica	3,75%
Coreia do Sul	4,94%	Chile	4,25%	Portugal	4,23%	Venezuela	2,75%
México	4,03%	Espanha	3,23%	Colômbia	3,84%	Rep. Dominicana	2,68%
Ásia, nes	3,71%	Bolívia	2,92%	Alemanha	3,56%	Panamá	2,30%
Singapura	2,35%	Bélgica	2,85%	Paraguai	2,79%	Reino Unido	2,05%

FONTE: Comtrade. Elaboração própria

Os principais produtos exportados pertencem aos grupos de “Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, não folheados ou chapeados, nem revestidos” (72.08); “Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, folheados ou chapeados, ou revestidos” (72.10); “Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a frio, não folheados ou chapeados, nem revestidos” (72.09); “Fio-máquina de ferro ou aço não ligado” (72.13) e; “Barras de ferro ou aço não ligado, simplesmente forjadas, laminadas, estiradas ou extrudadas, a quente, incluindo as que tenham sido submetidas a torção após laminagem” (72.14).

Aqui, novamente, os Estados Unidos aparecem como parceiro importante. No entanto, é interessante observar que países latino-americanos se apresentam com destaque, sendo

possível concluir que os produtos de maior valor agregado alcançam com mais facilidades países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o que demonstra o *trade off* entre grau de desenvolvimento do país e grau de agregação do produto.

3.2 RELAÇÕES ENTRE BRASIL E SEUS PRINCIPAIS PARCEIROS

Nessa seção estão destacadas as relações comerciais do Brasil com seus parceiros pertencentes ao plano dos países desenvolvidos como Estados Unidos e países europeus. Também destaca-se a relação com a China, já que esse país tem ganhado relevância na balança comercial brasileira e, em 2009, foi o maior importador de produtos siderúrgicos de baixo valor agregado.

3.2.1 Estados Unidos

Após a 2ª Guerra Mundial, os Estados Unidos estabeleceram um papel central na economia mundial. Assim, esse país passou a fazer parte da agenda de relações do Brasil. No entanto, existiram oscilações nas relações Brasil-Estados Unidos já nas décadas de 1970 e 1980, pois esses períodos foram marcados pela tentativa brasileira de diversificar suas parcerias externas, adotando certa autonomia.

Porém, o fim da Guerra Fria fez com que os país norte-americano retomasse sua posição central, juntamente à nova postura política adotada no Brasil caracterizada pela abertura comercial e financeira sob a égide neoliberal.

Além disso, os anos 1990 foram marcados pelo aumento do comércio bilateral e, o mercado brasileiro se tornou um importante mercado consumidor de produtos norte-americanos. No entanto, registram-se *déficits* comerciais a partir da instituição do Plano Real (somente os Estados Unidos foram responsáveis por 50% do *déficit*). Essa intensificação de relações teve como consequências disputas comerciais no âmbito de órgãos internacionais como OMC e GATT.

Os Estados Unidos são historicamente um dos maiores parceiros comerciais do Brasil, ocupando a segunda posição no ranking de exportação e importação em 2018, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic).

No setor siderúrgico não é diferente, mas os produtos de origem brasileira encontram diversas barreiras no mercado norte-americano. Segundo Silva (2008), esses produtos são os mais afetados por medidas *antidumping*, anti-subsídios e quotas. Somente no período 1989 e

2002 ocorreram 33 investigações contra produtos brasileiros. Alguns produtos que classificados como de alto valor agregado continuam limitados como é o caso de alguns aços planos e fios-máquina. Ainda segundo a mesma autora, houveram tentativas de acordos de quotas e preços mínimos, mas a situação não se modificou.

A explicação para o alto teor de proteção está na estrutura do setor siderúrgico norte-americano que é caracterizado existência de *lobby*⁹ e por usinas com altos custos de produção mantidas com subsídios governamentais.

Os pedidos *antidumping* e anti-subsídios aumentaram ainda mais depois do aparecimento de usinas de menor porte e com menores custos de produção. Em 2002, impuseram-se as seguintes restrições:

- 1) Quotas tarifárias de 2.5 milhões de toneladas com tarifas extra quotas de 30% no primeiro ano, 24% no segundo ano e, 18% no terceiro ano.
- 2) As mesmas alíquotas de tarifas adicionais para produtos acabados planos, barras a quente e a frio;
- 3) Tarifas adicionais de 13% no primeiro ano, 10% no segundo ano e, 7% no terceiro ano para flanges de carbono;
- 4) Tarifas adicionais de 15% no primeiro ano, 12% no segundo ano e, 9% no terceiro ano para barras e cabos inoxidáveis;
- 5) E por fim tarifas adicionais de 8% no primeiro ano, 7% no segundo ano e, 6% no terceiro ano para fios inoxidáveis.

Além das barreiras observadas, em março de 2018, o governo de Donald Trump anunciou a imposição de tarifas de importação de 25% para o aço e 10% para o alumínio com a justificativa de proteger a indústria americana e de preocupação com os déficits comerciais, além da alegação de perdas de postos de empregos no setor.

As medidas foram consideradas pelo país latino-americano como descabidas com a defesa de que o aço brasileiro não concorre com o americano. Nesse sentido, fizeram-se esforços para convencer o governo de Donald Trump a não tarifar o aço brasileiro com o argumento de Alexandre Lyra, então presidente do conselho diretor do Instituto Aço Brasil, de que a maioria das exportações para os Estados Unidos são de produtos semiacabados, diferentemente das exportações de outros países. Além disso, afirmou que uma restrição desse tipo tornaria necessária a realocação das exportações, causando uma guerra comercial, o que diminuiria a produção brasileira em um momento de crise, no qual o setor opera com alta

⁹ Influência de um grupo com o objetivo de interferir nas decisões do poder público.

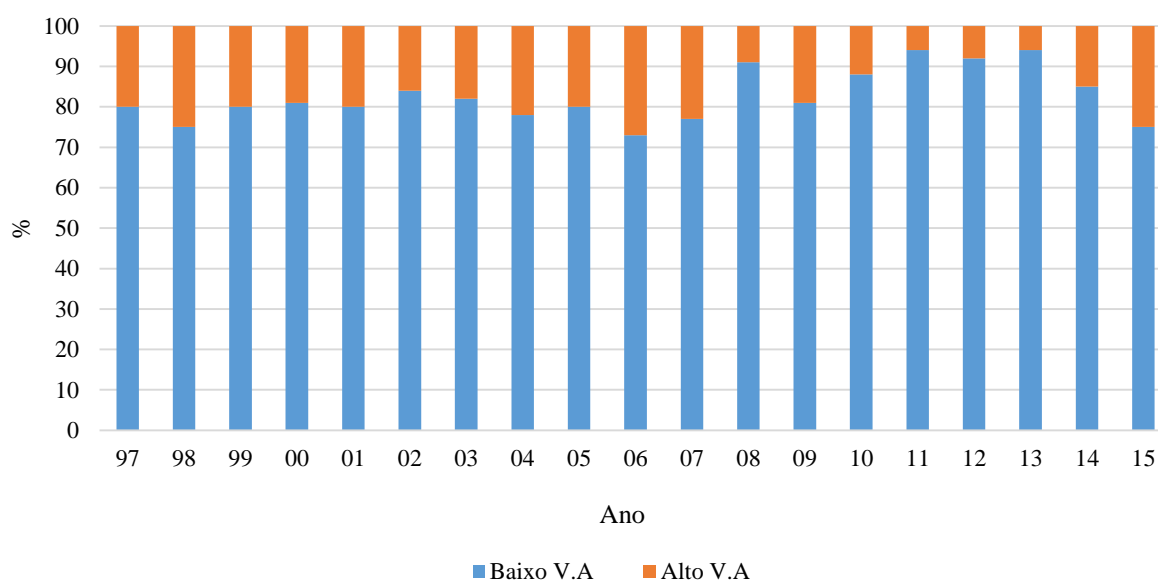
capacidade ociosa. Segundo a agência de risco Moody's, em reportagem ao jornal El País, a medida afetaria as três empresas foco desse estudo.

O governo norte-americano, no entanto, anunciou que estava disposto a negociar as restrições. Porém, o governo brasileiro não conseguiu ser incluído na lista de países isentos dessas novas tarifas. Segundo reportagem do jornal Folha de S. Paulo, em ligação com representantes, o governo americano estabeleceu um prazo ao governo brasileiro de 24 horas para que se aceitasse uma proposta de limitação de exportação. Caso contrário, o aço seria tarifado em 25%.

De acordo com essa proposta, as quotas limitariam as importações de aço semiacabado à média dos três anos anteriores ao anúncio das restrições (2015, 2016, 2017), ou seja, 3.5 milhões de toneladas, e as importações de aço acabado seriam reduzidas em 30% da média nos últimos três anos, ou seja, a 496 mil toneladas. O Brasil aceitou o ultimato americano por considerar que, ainda que injusto, seria menos penoso que as tarifas inicialmente anunciadas.

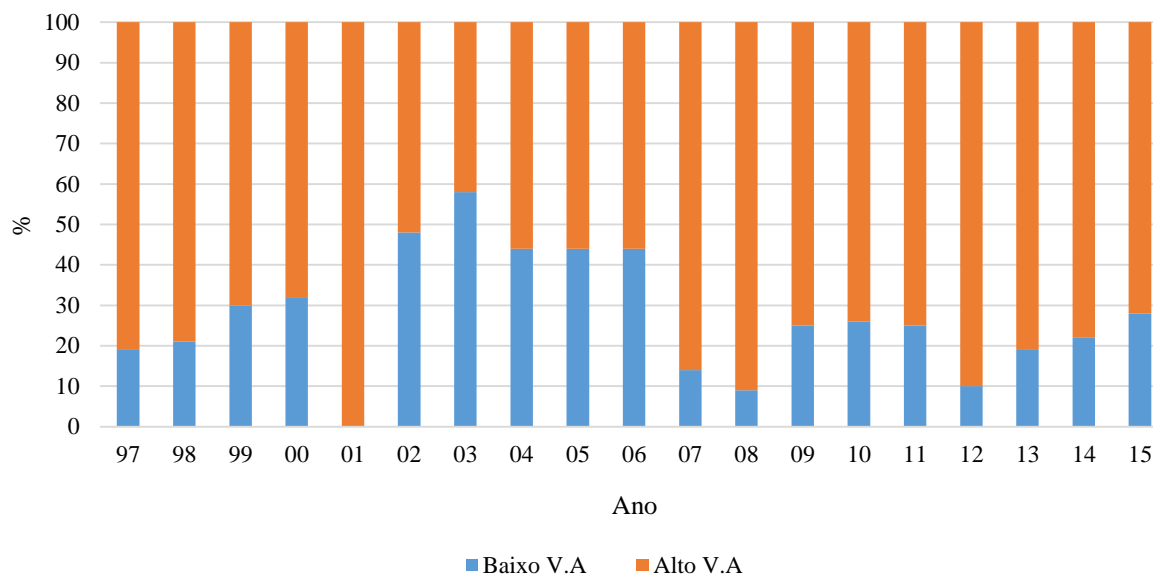
Os gráficos 2 e 3 apresentados abaixo mostram as exportações e importações de produtos siderúrgicos brasileiros em parceria com os Estados Unidos, calculadas em relação ao total anual.

GRÁFICO 2 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO AOS ESTADOS UNIDOS



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

GRÁFICO 3 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM NORTE-AMERICANA



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

É possível inferir que, como defendido por Alexandre Lyra, a maior proporção de produtos exportados para os Estados Unidos está na categoria de baixo valor agregado, ou seja, aço semiacabado. Em contraste, as principais importações são de produtos de alto valor agregado. Desse modo, a imposição de tarifas por parte do governo americano não se justifica.

No entanto, como esse fato não foi levado em consideração, ocasionando em adoção de medidas restritivas, o mercado norte-americano torna-se de difícil acesso para o aço brasileiro, principalmente aço acabado, fazendo com que as empresas brasileiras busquem outros meios de entrada que não através de exportações. Nesse sentido, a internacionalização surge como uma alternativa.

3.2.2 China

A virada do século foi acompanhada por mudanças estruturais na economia global, como a crise de 2008 e a perda da centralidade das economias desenvolvidas. Com isso, os países em desenvolvimento obtiveram maiores chances de inserção internacional. Nesse contexto, a China passou por um processo de crescimento econômico, constituindo-se em importante parceiro comercial para os demais países.

3.2.2.1 O comércio

O início da relação comercial entre Brasil e China data do fim dos anos 1950, sendo definido por Becard (2011) como um objetivo de ambos os países. Do lado chinês, houve a busca por liberdade, apoiando-se em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos após dificuldades políticas com a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Já o Brasil buscava ampliar seu comércio internacional, adicionando novos parceiros, sendo um ponto marcante dessa tentativa de aproximação, a visita à China do vice-presidente João Goulart. No entanto, a influência norte-americana no contexto mundial era muito presente, o que dificultou o estreitamento dos laços.

Posteriormente, os países passaram por tentativas de aproximação nos anos 1970, porém foram frustradas por adoções de posturas pragmáticas de ambos os países, como a política de combate ao comunismo do período Médici. Além disso, haviam dificuldades de relacionamento em decorrência do pouco conhecimento que cada país tinham acerca da realidade do outro, da distância geográfica e das grandes diferenças culturais.

Ainda segundo a autora, um marco importante encontra-se no ano de 1978 com a assinatura do “Acordo Comercial entre Brasil e China”, marcando o aumento das trocas comerciais. Os principais produtos exportados pelo Brasil eram algodão, açúcar e farelo de soja; e os principais importados pelo Brasil eram produtos químicos e farmacêuticos. No entanto, ainda haviam limitações como financiamento e conhecimento acerca da realidade doméstica de seu parceiro.

No geral, a década de 1980 foi marcada pela tentativa de ambos os países aumentarem as relações “Sul-Sul”: o Brasil focou nos países próximos e a cooperação com a China se restringiu ao âmbito institucional, notadamente acordos e a criação de grupos de trabalho.

Para Becard (2011), a cooperação efetiva apenas se concretizou em 1988, tendo ainda presentes as limitações no financiamento, na infraestrutura, na concentração das pautas exportadora e importadora, além da crise interna brasileira (dívida externa, inflação, moratória) e da repressão dos movimentos democráticos chineses e a da queda da URSS.

A década de 1990 apresentou, no Brasil, a abertura financeira e comercial adotada sobre as bases do neoliberalismo, apresentando-se como uma saída à crise que vinha se arrastando na década de 1980. Assim, foram promovidas aproximações com países desenvolvidos em detrimento de países não tradicionalmente ligados ao Brasil, como a China. Por outro lado, a China estava interessada em estabelecer laços mais fortes com os países

latino-americanos com o intuito de romper com o isolamento, o que foi conquistado no início dos anos 1990. No entanto, as relações sino-brasileiras ainda esbarravam em problemas no âmbito da cooperação científica e tecnologia, da aproximação comercial e do financiamento (BECARD, 2011).

No âmbito comercial, o país asiático concentrou-se em estabelecer laços com outros países inseridos em sua região geográfica, promover uma reforma econômica, substituir os produtos siderúrgicos brasileiros por nacionais, além dos baixos preços do petróleo exportado para o Brasil pela China e a baixa oferta de produtos exportados pelo Brasil.

A situação apenas se modificou no governo de Itamar Franco, em 1992, quando a busca por relações com países desenvolvidos cedeu espaço para a volta das relações com os países em desenvolvimento. O governo Itamar Franco apresentou vontade de estabelecer ligações tanto no âmbito bilateral quanto multilateral, agora com maior empenho no financiamento, além do aprofundamento da cooperação tecnológica e científica. Assim, a partir de 1994, o comércio voltou a se estabelecer em patamares próximos aos do ano de 1985. Além disso, empresas como a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO) e a Andrade Gutierrez concorreram à licitações para adentrar o mercado chinês através da construção de hidrelétricas.

Já o objetivo chinês foi o de contrabalancear a participação de países asiáticos e dos Estados Unidos em seu comércio. As metas em relação ao Brasil eram a busca por matérias-primas, recursos energéticos e mercados. O comércio entre China e os países da América Latina cresceu em 70%, concentrado em poucos países e em poucos produtos. Houve IDE chinês nas áreas de extração de matérias-primas e de infraestrutura.

Já no início da década de 2000, o governo “Lula” apresentou tentativas de inserção internacional e de diversificação de parcerias. Em 2004, o presidente visitou a China e, na ocasião, foram assinados, segundo a autora, nove atos bilaterais e quatorze contratos empresariais. Além disso, o Brasil reconheceu seu parceiro como “economia de mercado”, esperando em troca o apoio para a conquista da cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas (o que não se verificou). Observa-se também, nesse período a “Agenda China” que, segundo a autora, permitiu uma melhora na identificação de oportunidades comerciais.

De acordo com os dados trazidos pela autora, os anos 2000 são marcados pelo aumento da participação chinesa no comércio brasileiro. No período 2000-2004, tornou-se o 4º maior parceiro do Brasil e; este saltou da 24ª posição para a 14ª (um salto relativamente pequeno), devido ao fato de a pauta exportadora não apresentar modificações profundas, continuando concentrada no setor primário.

A dificuldade de diferenciação se deve aos seguintes fatores: alta carga tributária, infraestrutura deficitária, baixa identificação de novas oportunidades comerciais, capacidade de poucos setores produtivos expandirem a oferta, queda do preço das *commodities* e concorrência no mercado chinês. Além disso, medidas tomadas pela China como juros baixos, créditos aos exportadores e barreiras não tarifárias dificultaram as relações.

Bercard (2011), conclui que as relações sino-brasileira apresentam trajetória crescente, fazendo com a China se tornasse o maior parceiro comercial do Brasil pela primeira vez em 2009, desbancando a grande potência norte-americana.

Quando feita uma análise focada no setor siderúrgico, depreende-se que o crescimento econômico observado no país asiático nesse século tem impacto significativo no comércio de produtos siderúrgicos com o Brasil. De acordo com Puga et al. (2004), o período 1999-2003 é marcado pelo aumento das exportações do Brasil para China a uma taxa média de 61% a.a. No entanto, as importações brasileiras de produtos chineses apresentaram crescimento mais moderado.

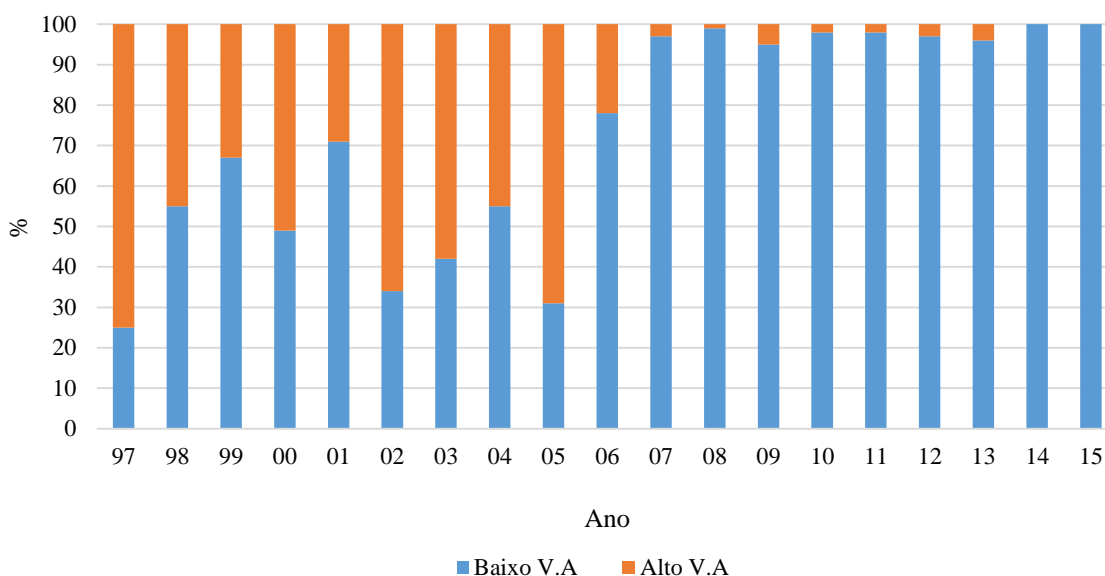
Mesmo que, desde 1996, ano em que ultrapassou o Japão, a China seja o maior produtor de aço, a grande demanda que não foi acompanhada pela produção interna também tornou esse país um grande importador.

Esse aumento de demanda tem suas explicações em fortes investimentos em infraestrutura em cidades que apresentaram rápido crescimento, e crescimento da produção de bens de capital e de bens de consumo durável. A participação chinesa no consumo mundial de aço passou de 11.9% em 1992 para 25.8% em 2002.

Em 2003, as exportações de aço do Brasil para China cresceram mais de 500%, o que fez com que a China se tornasse o 2º maior parceiro comercial do Brasil. Esse aumento se beneficiou tanto do crescimento da quantidade quanto do aumento dos preços. No entanto, o país latino-americano ocupa apenas a 11ª posição no ranking de exportadores de produtos siderúrgicos para o país asiático. Os principais parceiros são: Coreia do Sul, Japão e países do Leste Europeu pertencentes à antiga URSS.

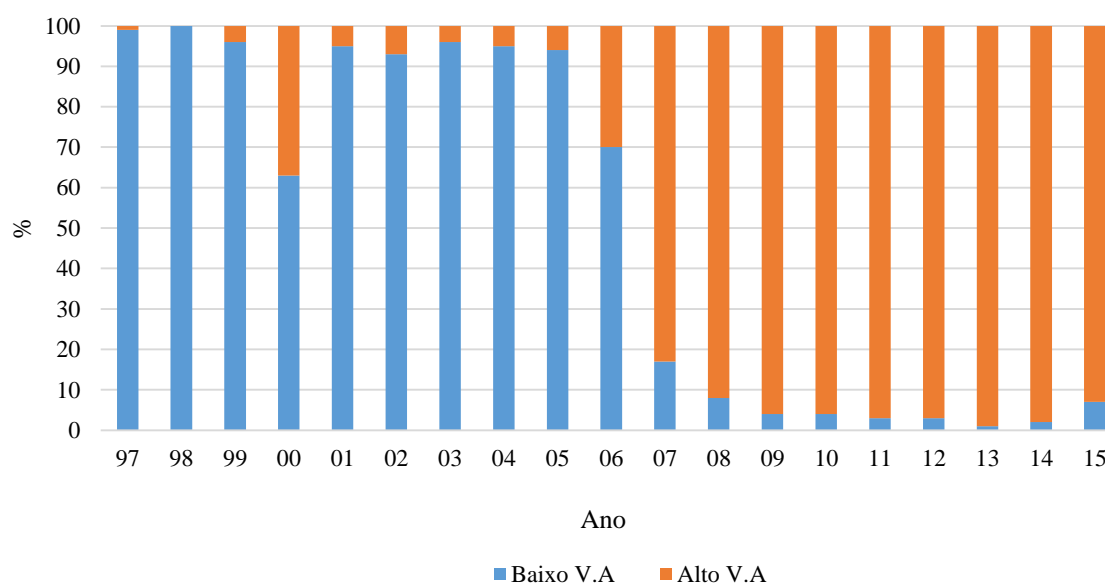
Os gráficos abaixo apresentam a evolução das exportações e das importações brasileiras realizadas com o país asiático cujos valores apresentam-se relativamente ao total de cada ano.

GRÁFICO 4 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO À CHINA



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

GRÁFICO 5 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM CHINESA



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

A partir da observação dos gráficos 4 e 5 é possível depreender que as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos com destino à China tem forte presença dos produtos de alto valor agregado a partir da segunda metade da década de 1990 e, em contrapartida, as importações brasileiras são, em sua maior parte, de produtos de baixo valor agregado. No entanto, a partir de 2006, a composição das importações e exportações brasileiras realizadas com o país asiático demonstra trajetória contrária. No todo, essa mudança da tendência pode

encontrar sua explicação no *boom das commodities* do início dos anos 2000, já que o crescimento chinês fez aumentar as necessidades de aço e colocou o país em posição de destaque no comércio internacional.

Segundo reportagem do jornal O Globo (2009), o fim da década dos anos 2000 é marcado pela tomada da China do posto de principal parceiro comercial brasileiro, posto esse pertencente desde 1930 aos Estados Unidos. A reportagem cita os dados trazidos pelo então secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento à época, Welber Barral, segundo os quais as exportações para Estados Unidos e Europa caíram, respectivamente, 40.7% e 28% em 2009. No entanto as exportações para a China subiram para 35.6%. Além disso, a queda dos preços das *commodities* como consequência da crise foi compensada pelo aumento do volume exportado.

Miguel Daoud, economista-chefe da consultoria *Global Financial Advisor* e especialista em China, em reportagem do jornal Estadão (2009), atribui essa nova dinâmica à crise global. Segundo ele, o governo chinês lançou um plano de investimentos da ordem de US\$ 600 bilhões com o objetivo de estimular a economia, voltando-se ao mercado interno. Esse pacote se concentrou na construção civil, tornando necessária importação de produtos brasileiros, o que aumentou o consumo de aço. Além disso, o país decidiu se tornar autossuficiente em alguns produtos agrícolas, aumentando a importação de outros produtos agrícolas (os quais não desejava a especialização), como a soja.

3.2.2.2 Os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE)

Em se tratando dos Investimentos Diretos no âmbito bilateral, os dados do Banco Central do Brasil (BACEN) apontados por Becard (2011) demonstram um aumento de 294.5% entre os períodos 2001-2005 e 2006-2010 do IDE chinês no Brasil. No entanto, a China foi somente o 27º no ranking de maiores investidores no ano de 2009. Os principais setores foram: defensivos agrícolas, semiacabados em aço e fabricações de malte, cervejas e chopes. Além disso, houveram fusões e aquisições, sobretudo no setor de petróleo, exploração do pré-sal e mineração.

Já os IDE's brasileiros na China tiveram sua participação diminuída entre 2006 e 2010, ocupando a 30ª posição. Isso é resultado do pequeno número de empresas brasileiras capazes de se internacionalizarem e às barreiras à entrada em alguns setores. A principal dificuldade está em adentrar setores no qual haja competição chinesa, fazendo parte das regulações chinesas o estabelecimento de *joint-ventures*.

Entre as empresas do Brasil capazes de se internacionalizarem no mercado chinês encontra-se uma que é objeto de estudo deste trabalho: a Gerdau. Para operar no setor siderúrgico a empresa estrangeira deve comprar apenas uma participação minoritária na empresa nacional. A dificuldade da Gerdau está em encontrar uma parceira adequada.

3.2.3 União Europeia

O Brasil está inserido em um bloco econômico, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), configurado como uma união aduaneira, havendo livre comércio e política comercial comum. Nesse contexto, desde 1995, existem tentativas de acordos entre Mercosul e União Europeia (bloco econômico que reúne principais países europeus).

As primeiras propostas apenas aconteceram de fato em 2011, passando anteriormente por diversos desacordos. No entanto, ambos os blocos continuam a impor barreiras aos setores em que não possuem vantagens comparativas. No caso do Mercosul, o setor que mais conta com proteção e com prazos longos de liberalização comercial é o de manufaturados, e no caso da UE, os setores intensivos em recursos naturais são os mais protegidos contra importações.

Segundo Castilho (2001), a União Europeia é o principal parceiro comercial do Mercosul. No entanto, o Mercosul tem uma participação de apenas 1.1% na UE. Além disso, de acordo com a mesma autora, esse resultado tem como explicação a “hierarquia de preferências”, ou seja, a política comercial europeia discriminatória. Assim, a posição do Mercosul nessa hierarquia é prejudicial ao comércio, pois os únicos benefícios que possuem são os previstos pelo Sistema Geral de Preferência (SGP).

A pauta de importações do Mercosul com origem na União Europeia é composta por bens de alto valor agregado como químicos, máquinas e equipamentos, e materiais de transporte. Já a pauta exportadora é composta por bens primários, intensivos em recursos naturais. Além disso, os produtos exportados pelo Mercosul são pouco dinâmicos no que diz respeito às necessidades da economia mundial, e encontram barreiras comerciais na União Europeia.

Entre 1990 e 1999, o Mercosul perdeu espaço no comércio da UE com parceiros fora do bloco. Alguns produtos apresentaram comportamento favorável e outros, comportamento desfavorável. Os produtos da categoria de “ferro, aço e seus artigos” se encaixam no segundo grupo com queda das importações pela UE em 0.9%.

As barreiras comerciais incidentes sobre as exportações do Mercosul para a União Europeia são tanto de cunho tarifário quanto não-tarifário. Castilho (2001) aponta que as

barreiras tarifárias aplicadas são as *ad valorem* e as específicas. Já em relação às barreiras não-tarifárias, destacam-se as medidas *antidumping* (que atingem 23% das importações com origem no Mercosul).

Calculando-se as médias simples e ponderada das tarifas aplicadas às exportações do Mercosul e, posteriormente a diferença entre essas duas médias, observa-se a sensibilidade dessas exportações às barreiras. Os produtos mais afetados pelos dois tipos de barreiras são os agrícolas.

A partir de dados da Trains (Trade Analysis Information System) da UNCTAD, a autora demonstra que na categoria de “Ferro, aço e seus artigos”, em 1997, o nível máximo de tarifas foi de 6.2%. Já na análise das barreiras não-tarifárias, 63.9% das importações de ferro e aço sofrem limitações desse tipo.

Em 2018, os Estados Unidos anunciaram barreiras à importação de produtos siderúrgicos provenientes da União Europeia, fazendo com que esse bloco impusesse barreiras aos produtos siderúrgicos brasileiros a partir de 2019. Sete diferentes produtos sofreriam com tais restrições, segundo a Firjan: laminados planos à frio, folhas metálicas, perfis, outros tubos sem costura, laminados planos de aço inoxidável, chapas grossas e laminados planos à quente. Portanto, alguns desses produtos são considerados de alto valor agregado. Os produtos semiacabados, de baixo valor agregado, importantes para a União Europeia, não sofreram restrições. Aço inoxidável e perfis foram posteriormente retirados da lista, possibilitando que busquem mais mercados.

Após 20 anos, em junho de 2019, Mercosul e União Europeia estabeleceram um acordo de livre comércio. Segundo dados divulgados em reportagem do jornal El País, o acordo debate “[...] temas tanto tarifários quanto de natureza regulatória, como serviços, compras governamentais, facilitação de comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias e propriedade intelectual” (El País, 28 jun. 2019).

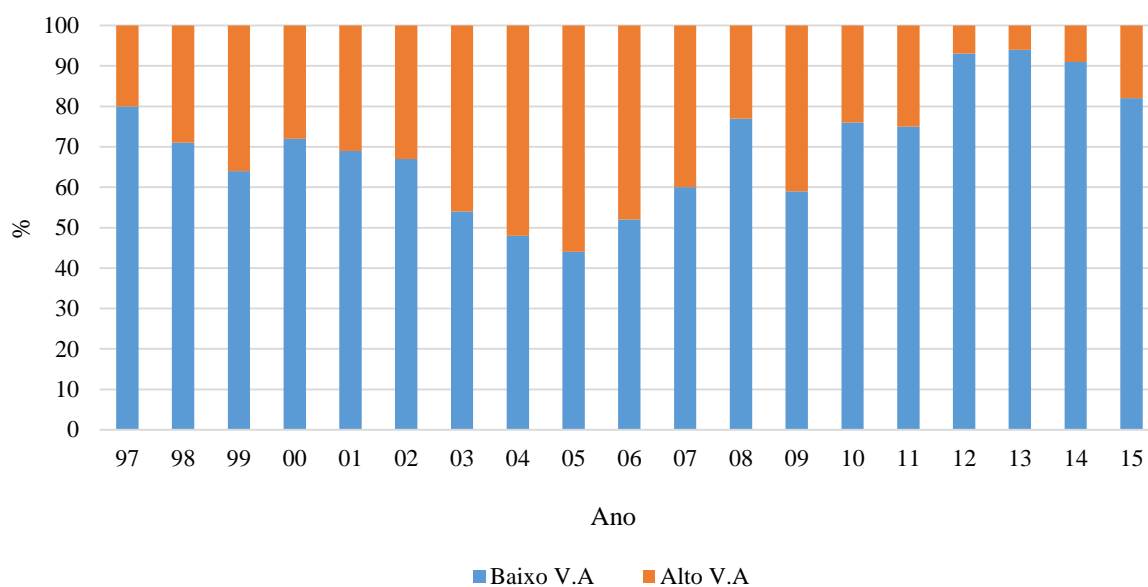
Segundo informações do Ministério da Economia trazidos pela reportagem do jornal El País, com a adoção desse acordo, o PIB do Brasil crescerá 87.5 bilhões de dólares em 15 anos, e as exportações podem crescer cerca de 100 bilhões de dólares.

Apesar das perspectivas positivas apresentadas, o Instituto Aço Brasil (IABr) demonstrou insatisfação com esse novo acordo. Isso porque, a indústria de aço brasileira é menos competitiva que a europeia, além desse setor estar operando em apenas 34% da capacidade instalada. A alíquota de importação sobre produtos siderúrgicos que era de 12% será zerada.

Assim, o IABr propõe que as “assimetrias competitivas” sejam corrigidas antes da abertura, o que incluem custos tributários altos e deficiência da infraestrutura.

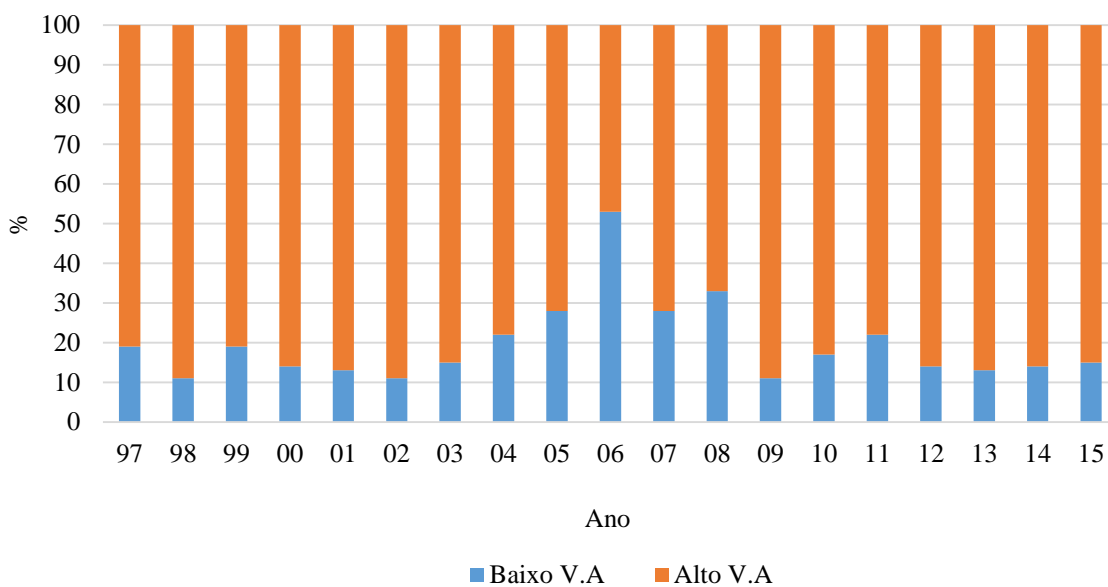
Os gráficos abaixo apresentam a evolução das exportações e das importações brasileiras realizadas com o bloco também em valores relativos ao total de cada ano.

GRÁFICO 6 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS COM DESTINO À UNIÃO EUROPEIA



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

GRÁFICO 7 - IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS DE ORIGEM EUROPEIA



FONTE: Comex Stat. Elaboração própria

Os gráficos 6 e 7 demonstram uma assimetria entre as importações e exportações brasileiras, assim como observado nas relações com os dois parceiros anteriormente apresentados. Pode-se observar que as importações concentram em produtos de alto valor agregado, enquanto as exportações, em produtos de baixo valor agregado, demonstrando o *trade off* entre grau de agregação de valor do produto exportado e nível de desenvolvimento do país importador.

3.3 A BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS

Os gráficos de comércio entre Brasil e seus parceiros apresentados acima, demonstram que as exportações brasileiras de produtos siderúrgicos são concentradas em produtos de baixo valor agregado e as importações, em produtos de alto valor agregado. A China, com papel de destaque no comércio mundial, orienta a produção brasileira para que produza o aço de baixo valor agregado de que necessita.

Como já apresentado anteriormente, Becard (2011) evidencia que o IDE chinês no Brasil sofreu um aumento de 294.5% entre os períodos 2001-2005 e 2006-2010. Coincidentemente, a partir de 2006, as exportações brasileiras de produtos de baixo valor agregado para China apresentam tendência crescente¹⁰.

A tabela 5 abaixo traz a balança comercial de produtos siderúrgicos (somando-se os de baixo e alto valor agregado), além da variação percentual do saldo durante o período.

TABELA 5 - BALANÇA COMERCIAL DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS¹¹

Ano	Estados Unidos				União Europeia				China			
	Exp.	Imp.	Saldo	Var. saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Var. saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Var. saldo
1997	1.071	23	1.048	0,1%	378	125	253	70,4%	83	30	53	-43%
2000	1.060	11	1.049	158,6%	519	88	431	98,4%	48	18	30	3.077%
2005	2.740	27	2.713	-36,7%	1.023	168	855	-22,2%	1.021	68	953	-132%
2010	1.882	163	1.718	67,2%	1.161	496	665	74,9%	925	1.231	-306	-491%
2015	2.944	71	2.873	-	1.527	364	1.163	-	1.893	698	1.195	-

FONTE: Comex Stat e Comtrade. Elaboração própria

A partir da tabela 5, observa-se que houve uma grande variação do saldo da balança comercial de produtos siderúrgicos no período 2000-2005. Esse fato pode ser explicado pelo *boom das commodities* ocorrido no início dos anos 2000. O grande saldo pode ser explicado por meio da grande expansão da infraestrutura e da indústria chinesa. A consequência disso,

¹⁰ Vide gráfico 4

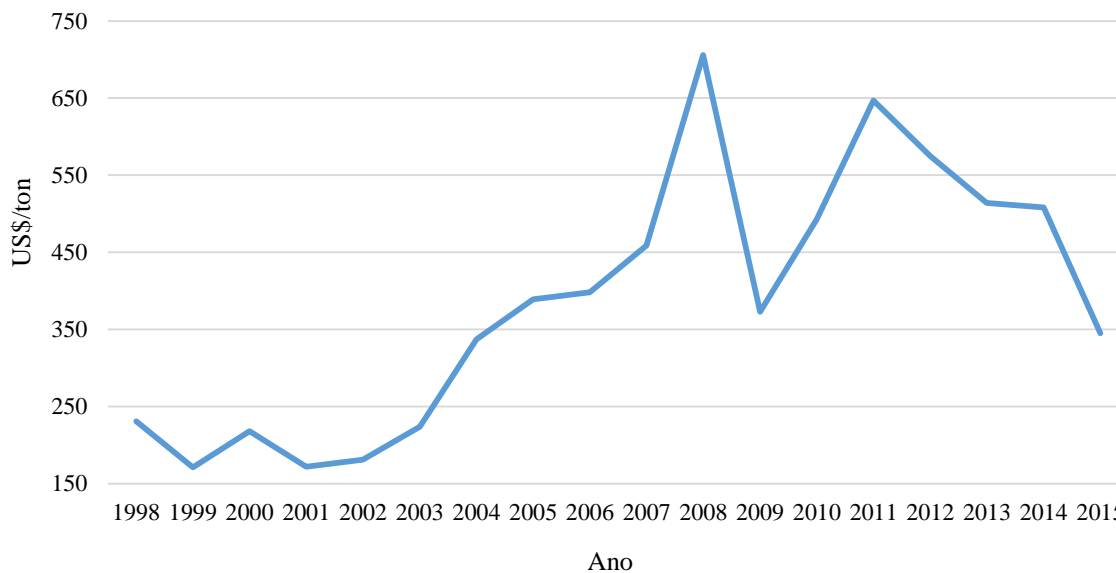
¹¹ Valores em milhões de US\$

segundo reportagem da revista Exame (2015), foi o aumento da renda no Brasil com consequente aumento do consumo interno. A demanda chinesa por *commodities* ocasionou o aumento dos preços desses produtos. Portanto, a posterior desaceleração chinesa impactou as economias dos exportadores de *commodities*.

Já o saldo do período 2005-2015 apresenta queda, o que pode ser explicado pela grave crise financeira em decorrência do estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2008, ocasionando o desaquecimento da economia com consequente queda da demanda no mercado internacional.

Assim, é possível inferir que, no geral, o Brasil é vulnerável às necessidades de seus parceiros comerciais, especializando-se na produção de aço de baixo valor agregado. No entanto, tal especialização não se torna prejudicial na medida em que as exportações de baixo valor agregado compensam as importações de alto valor agregado (salvo em períodos isolados). O ponto negativo da especialização se encontra na vulnerabilidade a oscilações nos preços internacionais desses produtos.

GRÁFICO 8 - PREÇO DOS PRODUTOS SEMIACABADOS DE AÇO EXPORTADOS PELO BRASIL



FONTE: Anuário Estatístico do Setor Metalúrgico (MME). Elaboração própria.

As *commodities*, como o aço, são importantes produtos integrantes da pauta exportadora de países em desenvolvimento e seus preços são definidos de acordo com a demanda no mercado internacional. O gráfico 8 demonstra como a economia internacional pode afetar o preço desses produtos, tornando países como Brasil dependentes dessa dinâmica. O início da década dos anos 2000 é marcado por um aumento dos preços de produtos

semiacabados de aço (produto de baixo valor agregado exportado pelo Brasil) em decorrência do *boom das commodities*, seguido pela queda desses preços a partir de 2008 como consequência da crise global.

4. A ESTRATÉGIA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS: GERDAU, CSN E USIMINAS

Esse capítulo se dedica a explicar como ocorreu o processo de internacionalização de cada uma das empresas foco desse trabalho, até o ano de 2010, evidenciando as estratégias adotadas e quais resultados foram alcançados em relação a presença dessas empresas no mercado internacional.

4.1 GERDAU

A Gerdau é uma das empresas brasileiras mais importantes no setor. Foi fundada em 1901 em Porto Alegre - RS e concebida inicialmente como uma fábrica de parafusos, tornando-se um siderurgia apenas em 1948.

Sua produção se refere a aços longos, aços longos de carbono, aços longos especiais, placas, blocos e tarugos (BARICELO, 2011: 24). Além disso, sua internacionalização começou já na década de 1980, tendo hoje participação em diversos países da América Latina, Ásia e, principalmente, América do Norte.

A internacionalização da Gerdau se deu por meio de fusões e aquisições, e um estudo de Baricelo (2011) traz as principais negociações realizadas pela companhia com o intuito de adentrar os mercados internacionais.

Pioneira no processo brasileiro de internacionalização entre as empresas siderúrgicas, a Gerdau adquiriu em 1980 a uruguaia Laisa, uma *mini-mill*¹² responsável pela fabricação de 70 mil toneladas de aço bruto e 72 mil toneladas de aço laminado (BARBOSA, 2004: 85) e, em 1989, adquiriu a siderúrgica canadense Courtice Steel, produtora de aço laminado. Posteriormente, em 1995, como já estava presente no mercado canadense, a Gerdau viu a oportunidade de adquirir a MRM Steel que produz perfis especiais e produtos laminados.

O próximo passo em direção a internacionalização se deu na década de 1990, com a compra das empresas Indac e Aza, no Chile. Aqui destaca-se a instalação de uma nova planta em 1999, aumentando a capacidade produtiva da Aza, tanto de aço laminado quanto de aço bruto.

¹² Usinas siderúrgicas que operam aciarias elétricas (responsáveis por transformar ferro-gusa em aço), sendo sua principal matéria-prima a sucata. Se caracterizam por possuírem escala reduzida. Entretanto, sua denominação se deve à sua rota tecnológica semi-integrada.

Em 1998 adquiriu a SIPSA e, em 1999, se associou a Sipar Aceros, ambas argentinas e produtoras de bens siderúrgicos de maior valor agregado. No entanto, a crise econômica que assolou o país em 2001, causando a queda da demanda de aços longos, levou a uma reestruturação da produção. Em 2002, a SIPSA se tornou subsidiária da SIPAR (BARBOSA, 2004: 88).

Entre os anos de 1999 e 2000 tomou posse da AmeriSteel, produtora de aços longos, através da compra da Kyohei Steel Ltd. e da FLS Holding Inc. que possuíam ações da AmeriSteel. Os passos da Gerdau rumo aos mercados internacionais avançaram nos anos 2000 e, já em 2001 adquiriu ativos da americana Birmingham Southeast LLC, produtora de aço laminados.

Em 2002 houve um movimento de unificação da produção siderúrgica na América do Norte, unindo a canadense Co-Steel às siderúrgicas da Gerdau presentes nos Estados Unidos, passando então essas empresas a atuarem sob o nome de Gerdau Ameristeel Corporation. Assim, a Gerdau passou a controlar 11 usinas com grande capacidade de produção de laminados. Esse processo foi útil no sentido de aumentar a variedade de produtos vendidos, além do aumento da capacidade de produção.

Sob a égide da Gerdau AmeriSteel Corporation, a expansão nos Estados Unidos prosseguiu:

- 1) Foram comprados, em 2004, ativos da POTTER E FORM &TIE CO, produtora de vergalhões;
- 2) No mesmo ano” [...] adquiriu 4 usinas produtora de aços longos, três unidades de processamento de fio máquina, uma unidade de corpos moedores de aço para a indústria de mineração e o capital de giro que pertenciam a North Star Steel” (BARICELO, 2011: 29);
- 3) Ainda em 2004, as empresas Gate City Steel e RJ REBAR passaram a ser controladas pela Gerdau, produzindo cerca de 30 mil toneladas de vergalhões;
- 4) Em 2006, adquiriu a Callaway Building Products, empresa produtora de vergalhões e que cobre parte da demanda da indústria civil, e a Fargo Iron and Metal Company.
- 5) Também adquiriu a Sheefield Steel, *mini-mill* produtora de aços longos, e integrou uma *joint-venture* com a Pacific Coast Steel e a Bay Area Reinforcing;
- 6) Em 2007 adquiriu as empresas Valley Placers INC, Chaparral Steel, ENCO Materials INC (ligada à construção civil), Macsteel e a Quanex Corporation. Essa

última aquisição tornou a Gerdau capaz de ofertar aços especiais para a indústria de automóveis na América Latina;

- 7) Após pausa nas F&A¹³ devido à crise financeira de 2008, a AmeriSteel passou a ser majoritariamente pertencente à Gerdau em 2010;
- 8) Por fim, houve a compra da *mini-mill* TAMCO, produtora de vergalhões. A justificativa foi a de expansão no atendimento à demanda da construção civil.

A expansão na América Latina também teve continuidade e, em 2004 houve a aquisição da colombiana Diaco S.A, produtora de aço e vergalhões, e da Sidelpa, produtora de aços especiais. Em 2005, a Gerdau passou a controlar mais da metade da SIPAR, da qual já era controladora de 40.49% do capital.

Além disso, ainda em 2005, obteve acesso a um novo mercado, o mercado peruano, por meio da aquisição da Empresa Siderúrgica Del Perú S.A.A, produtora de aços planos e longos, marcando também a entrada da Gerdau na produção de aços planos.

O ano de 2005 continua em destaque com a entrada da Gerdau no mercado europeu com a aquisição da espanhola Corporación Sidenor, permitindo o acesso a conhecimentos de produção e de prática administrativas, além do acesso ao mercado consumidor do setor automobilístico. Em 2006, essa subsidiária adquiriu a GSB Aceros que produz aços especiais para o setor automobilístico.

A empresa brasileira também alavancou seu alcance com a entrada em países como o México, adquirindo 49% do capital da *holding*¹⁴ Corsa Controladora S.A, possuidora dos ativos da Aceros Corsa S.A; República Dominicana, por meio da aliança com a empresa denominada Industrias Nacionales (INCA) e; Índia, motivado pelo aumento da demanda devido ao crescimento econômico observado nesse país, participando de uma *joint venture* com o Grupo Kalyani.

O estudo de Barbosa (2004) utiliza-se de entrevistas com gestores da Gerdau ligados aos processos de F&A. Quando questionados se havia outra estratégia de internacionalização diferente de F&A, a resposta é positiva, citando investimentos *greenfield*¹⁵ na Argentina. No entanto, o tamanho reduzido dos mercados demonstrou que tal estratégia seria desvantajosa.

Como aspectos importantes do processo de internacionalização, pode-se citar que, em um primeiro momento, a proximidade cultural foi aspecto relevante, voltando a atenção

¹³ Fusões e Aquisições.

¹⁴ Empresa que detém a posse majoritária de ações de outra empresa.

¹⁵ Alocação de recursos para a construção de nova estrutura produtiva.

da empresa ao Uruguai em 1980, de acordo com a chamada “distância psíquica” do Modelo de Uppsala.

Outro aspecto importante, denominada como vantagem de propriedade no contexto do Paradigma Eclético de Dunning, refere-se ao fato de que as empresas adquiridas pela Gerdau encontravam-se debilitadas. A aposta da empresa brasileira era de que a capacidade de gestão seria de grande valia nas empresas que viesse a comprar.

Em relação às vantagens de localização, também referente a Dunning, o processo de internacionalização da Gerdau voltou-se a países cujo mercado consumidor tivesse potencial de crescimento e baixa competitividade das concorrentes locais, além da oferta de matéria-prima e mão-de-obra barata. Um aspecto de importante destaque, principalmente em relação aos Estados Unidos é o de que uma de suas vantagens seria o acesso a um mercado extremamente protegido por barreiras comerciais.

Por fim, Barbosa (2004), aponta as vantagens de internalização de Dunning, demonstrando que a Gerdau buscou instalar *mini-mills* próximas aos mercados consumidores. Como as empresas estabelecidas no Brasil não teriam a capacidade de atender a demanda internacional, considerou-se mais vantajoso produzir no exterior do que aumentar a capacidade produtiva interna.

4.2 COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL (CSN)

A Companhia Siderúrgica Nacional foi fundada em 1941, mas só começou a operar em 1946, sendo importante para a industrialização brasileira. Inicialmente pertencia ao Estado, mas passou pelo processo de privatização sob a égide neoliberal, sendo controlada pelo Grupo Vicunha.

Os produtos comumente exportados por essa empresa são “[...] tiras a quente, a frio e galvanizados utilizadas em uma ampla gama de setores consumidores, que vai da indústria de utilidades domésticas e eletroeletrônicos à automotiva, passando pela construção civil, bem como folhas metálicas, produto exclusivo destino à indústria de embalagens” (BARBOSA, 2004: 73). Assim, sua estratégia de entrada ocorre por meio tanto de exportações quanto por F&A, sendo que a segunda estratégia é a mais marcante recentemente, segundo Barbosa (2011).

Além da siderurgia, a companhia possui atividades secundárias que auxiliam na produção de aço a custos mais baixos, entre elas a mineração (permitindo a autossuficiência em minério de ferro), construção do porto de Sepetiba (para fins de distribuição) e a

hidrelétrica de Ita (para fins de suprir sua necessidade de energia elétrica, conseguindo produzir 60% de sua demanda).

Segundo a consultoria World Steel Dynamics (WSD), a CSN pode ser considerada a “[...] única siderúrgica integrada latino-americana dentre as 10 mais competitivas e promissoras do setor” (BARBOSA, 2004: 73).

O autor também destaca a estratégia principal da empresa para expandir sua produção de bens de maior valor agregados por meio de quatro linhas: investimentos voltados à melhorias em produtos destinados a setores da economia de maior valor agregado; investimentos em canais de distribuição; verticalização afim de obter matéria-prima e insumos a baixos preços; e internacionalização via IDE.

O processo de internacionalização teve início mais tardiamente se comparada a Gerdau (apenas em 2001), tendo duas aquisições:

- 1) A empresa norte-americana Heartland Steel, em 2001, constituindo a CSN LLC;
- 2) A empresa portuguesa Lusosider, em 2003, por meio da compra dos ativos do Banco Espírito Santo Investimentos S.A, controlador da siderúrgica. Já em 2006, conseguiu obter o capital restante que ainda não estava sob seu domínio.

Em 2002, a CSN iniciou negociações para obtenção da anglo-holandesa Corus. No entanto, a tentativa não se concretizou, já que a Corus Group optou por um leilão. Desse modo, a companhia foi adquirida pela indiana Tata Steel. Além dessa tentativa, a CSN também teve a intenção de comprar a norte-americana Wheeling-Pittsburgh Corporation. Essa segunda transação não obteve sucesso devido a diversos “focos de conflitos”, entre eles o fato de que o sindicato dos metalúrgicos dos Estados Unidos era contrário à fusão.

De acordo com Silva (2011), a internacionalização da CSN se deu pela estratégia de aquisição *finishing facilities*, segundo a qual, as empresas adquiridas no exterior recebem o aço bruto originado no Brasil e, é no mercado internacional que esse aço passa por processamentos e se transforma em aço laminado.

Portanto, apesar de obter um histórico de F&A menor que o da Gerdau, a CSN é mais voltada à produção de bens de maior valor agregado como aços planos, laminados a quente e especiais. Além disso, a estratégia *finishing facilities* tem o objetivo de driblar as barreiras comerciais impostas pelos parceiros do Brasil.

4.3 USIMINAS

A estatal Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A (Usiminas), foi fundada em abril de 1956, na cidade mineira de Ipatinga, tendo como cenário o Plano de Desenvolvimento do governo JK. Em 1958 passou a fazer parte, em conjunto com investidores japoneses, de uma *joint-venture*.

No advento do “Milagre Econômico” dos anos 1970, a Usiminas teve participação importante como fornecedora de insumos para outros setores como o automobilístico, naval e construção civil, apresentando também projetos de investimentos voltados à expansão de sua capacidade produtiva. No entanto, a crise da década de 1980 afetou a empresa, obrigando-a a adotar um plano de economia interna por meio do controle de seus investimentos.

Segundo Almeida (2004), no início das operações da Usiminas, as exportações tiveram caráter oportunista, já que o objetivo era alocar os excedentes da produção que não eram consumidos no mercado interno. Os principais destinos eram os países da América Latina, ainda que a América do Norte representasse parcela expressiva do mercado internacional.

Já nos anos 1970 teve de voltar-se ao mercado interno devido à política de Substituição de Importações, e apenas em 1979 pode retomar às exportações agora com o objetivo de demonstrar qualidade através de certificações, passando a atuar em segmentos mais dinâmicos

Nos anos 1980 concentrou-se no aprimoramento tecnológico com o intuito de atingir novos mercados já que “[...] a disputa por mercados mais maduros representava também uma oportunidade singular para a absorção de conhecimentos e desenvolvimento de sua capacidade gerencial” (ALMEIDA, 2004: 123).

Nos anos 1990, a empresa siderúrgica participou de uma aliança estratégica formada por 35 siderurgias de 18 países com o objetivo de fornecer aço ao setor automobilístico. Para isso, foi lançado o projeto ULSAB (*Ultra Light Steel Auto Body*). O grupo de empresas “[...] contratou a *Porsche Engineering Services* para conduzir um estudo a fim de determinar se uma carroceria substancialmente leve, feita de aço, poderia ser projetada” (ALMEIDA, 2004: 136). Posteriormente outros projetos foram apresentados com o intuito de garantir o uso de aço como matéria-prima de outros componentes na indústria automotiva como o ULSAC (*Ultra Light Steel Auto Closures*), ULSAS (*Ultra Light Steel Auto Suspension*), ULSAB-AVC (*Ultra Light Steel Auto Body-Advanced Vehicle Concepts*).

Além disso, a Usiminas também faz parte da *joint-venture* UNIGAL em conjunto com a empresa japonesa Nippon Steel Corporation, controlando 60% de seu capital. Por meio dessa parceria, a empresa brasileira teve acesso à tecnologia de ponta, tornando possível a produção de aços de alto valor agregado destinados à indústria automobilística. Já para a empresa asiática, a parceria significou a venda de tecnologia e a oportunidade de atender as montadoras de origem japonesa localizadas no Brasil.

Segundo Silva (2011), a Usiminas esteve entre as empresas privatizadas no Programa Nacional de Desestatização (PND) que ocorreu nos anos de 1990. Após a privatização, iniciou-se um processo de reestruturação e de investimentos em segmentos de produtos de maior valor agregado. Assim, essa empresa tornou-se a siderúrgica brasileira mais apta a adquirir tecnologia no exterior e a vendê-la aos parceiros latino-americanos.

Em 1998, a Usiminas apresentou sua primeira tentativa de integração internacional por meio de sua entrada no “Consórcio Amazônia” para obtenção da empresa estatal venezuelana Sidor. A empresa, que exporta 40% de sua produção, tem como principais mercados os países do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), Colômbia, América central, América do Sul e Caribe. Dessa maneira, a Usiminas conquistou aproximação com o mercado norte-americano.

Os objetivos para obtenção de participação na Sidor, produtora de aços laminados planos e longos, foram a venda de tecnologia e a defesa de sua posição no mercado. Esse último motivo também foi um incentivo para as outras empresas participantes do consórcio. A empresa possui um porto privativo localizado em um polo industrial estratégico, favorecendo o recebimento de matérias-primas e o escoamento da produção.

No entanto, nos anos de 1990, passou por dificuldades financeira cuja solução encontrada foi a privatização. Assim o “Consórcio Amazônia” composta pela Usiminas, pela Siderar (Argentina), pela Hylsamex (México) e pela Sivensa (Venezuela) adquiriu 70% da Sidor.

O mercado siderúrgico era antes dividido em três grupos de produtores (produtores do Mercosul, produtores do Pacto Andino e produtores Mexicanos), mas o consórcio representou um afastamento do perigo de competição, além da quebra de barreiras comerciais. Segundo Silva (2011), “[...] havia uma barreira geográfica entre estes três grupos, contudo o comércio era dificultado, preponderantemente, por barreiras logísticas e tarifária”. Outras características da Sidor são marcantes como a mão-de-obra de baixo custo, a sua proximidade do mercado consumidor e, a disponibilidade de recursos naturais.

No entanto, com a crise causada pela incerteza das eleições em 1999, a queda do preço do petróleo e a queda da demanda no mercado mundial de aço, a Sidor e o “Consórcio Amazônia” passaram por dificuldades em honrar suas dívidas. Assim, renegociações foram estabelecidas em 2000. Posteriormente em 2002, a crise interna que diminuiu a demanda e os cortes de gás (insumo da produção de aço) causaram novas dificuldades financeiras.

A partir dos anos 2000, a estratégia da Usiminas esteve concentrada em expandir sua capacidade produtiva e se modernizar por meio de alianças estratégicas como a que se formou com as empresas mineiras Codeme e Metform no ano de 2010, tendo como motivação a aproximação com o setor de construção civil. Assim como a CSN, passou a atuar em outros segmentos como o de mineração e logística por meio da parceria com a Sumimoto Corporation do Japão (o objetivo era a obtenção de sua própria matéria- prima).

Já em 2005, a Usiminas passou a integrar a *holding* Ternium. No ano 1992, o Grupo Techint adquiriu a Companhia do Aço Estatal Somisa e, em conjunto com a Propulsora Siderúrgica, criou a siderúrgica argentina Siderar. Já em 2005 adquiriu a mexicana Hylsamex e em conjunto com a Siderar e Sidor, criou a Ternium. Com sua participação na *holding* que controlava a Siderar (empresa produtora de laminados planos), a Usiminas tornou-se pioneira na internacionalização via IDE de uma siderúrgica brasileira produtora de aços planos. Os objetivos foram:

- 1) Transferência de tecnologia. A venda de tecnologia anteriormente adquirida da parceria com a Nippon Steel Corporation;
- 2) Defesa da posição no mercado, já que a Siderar poderia se tornar importante competidora da empresa brasileira, pois possuía proximidade geográfica com o mercado de aços planos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina;
- 3) Vantagens que poderiam ser obtidas a partir de seu potencial de crescimento competitivo;
- 4) Por fim, as barreiras comerciais impediam a entrada dos produtos brasileiros nesse mercado, exceto por uma pequena gama daqueles produtos que a Siderar não tinha capacidade de produção. Isso, no entanto, poderia mudar, já que a empresa argentina apresentava, como citado anteriormente, capacidade de crescimento. Portanto, “[...] as elevadas tarifas de importação e a excessiva fragmentação do consumo interno daquele país não permitiam a importação econômica de elevados lotes. A competição contra as empresas em seu mercado interno era, portanto, mínima [...]” (SILVA, 2011: 140).

No entanto, em 2011, a Usiminas vendeu sua participação na *holding*, deixando de participar do mercado internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liberalização comercial após a 2ª Guerra Mundial tornou-se importante para dinamizar as economias devastadas pelo conflito. Nesse sentido, realizaram-se diversas negociações de redução de tarifas, culminando na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). No entanto, as barreiras tarifárias foram substituídas pelas barreiras não-tarifárias. A presença dessas barreiras e a retomada das tarifas contrariam a ideia de livre mercado presente nas Rodadas de Negociações exemplificado pela adoção das novas tarifas ao aço impostas pelo governo norte-americano. Esse cenário obrigou as empresas que desejassem entrar nesses mercados protegidos a adotarem novas estratégias.

As relações comerciais importantes que o Brasil possui com países fortemente presente no comércio internacional como China, os países europeus e, em especial, os Estados Unidos obrigou-o a também adotar uma estratégia particular de internacionalização. A maneira encontrada foi a realização de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's), passando então a siderurgia brasileira a produzir nesses mercados.

A análise do perfil das importações e exportações brasileiras de produtos siderúrgicos demonstrou que o país exporta, em sua maior parte, produtos de baixo valor agregado e importa, dos mesmos parceiros, produtos de alto valor agregado. Isso significa que os importadores orientam a produção brasileira para que atendam suas necessidades, tornando a produção de aço especializada em produtos de baixo valor agregado. Para ilustrar essa orientação pode-se citar o aumento de 294.5% do IDE chinês no Brasil entre os períodos 2001-2005 e 2006-2010. O período do aumento coincide com o momento em que o Brasil mais exportou aço de baixo de valor agregado para a China.

Apesar de parecer negativa, essa especialização mostrou-se vantajosa para o Brasil, isso porque o saldo da balança comercial é positivo (salvo em períodos pontuais). No entanto, como os preços das *commodities* são definidos no mercado internacional, o país torna-se vulnerável às variações nos preços.

Em relação às estratégias de internacionalização adotada pelas empresas foco deste estudo, não é possível encaixá-las em apenas uma estratégia apresentada na revisão da literatura. A expansão ocorreu por meio do processo de fusões e aquisições.

Segundo Babosa (2004), o processo da Gerdau traz algumas características tanto do Modelo de Uppsala quanto do Paradigma Eclético de Dunning, já que a empresa iniciou seu processo de internacionalização com a obtenção de uma empresa localizada em um país com características similares ao Brasil (distância psíquica de Uppsala). Além disso, as empresas

adquiridas estavam debilitadas (vantagens de propriedade de Dunning), e os mercados consumidores apresentavam potencial de crescimento e baixa competitividade das concorrentes, além de abundante oferta de matéria-prima e mão-de-obra (vantagens de localização de Dunning). Por fim, as plantas instaladas foram do tipo *mini-mills* próximas ao mercado consumidor (vantagem de internalização Dunning).

A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) internacionalizou-se por meio da estratégia de *finishing facilities*, ou seja, o aço bruto produzido no Brasil é enviado para as empresas adquiridas no exterior e é nesses locais que o aço bruto é processado e comercializado.

A Usiminas, em um primeiro momento, procurou obter vantagens como capacidade tecnológica e gerencial, que foram adquiridas por meio da *joint-venture* com a siderúrgica japonesa Nippon Steel. Posteriormente, estabeleceu-se em países que apresentavam proximidade psíquica (Modelo de Uppsala).

Além disso, as empresas apresentam características do modelo LLL (*linkage, leverage and learning*), pois adquiriram por meio de parcerias as vantagens que inicialmente não obtinham e, posteriormente transfeririam o conhecimento para as empresas adquiridas no exterior, apresentando constante processo de “parceria” e “alavancagem”.

Independentemente da estratégia adotada por cada empresa, o objetivo geral foi o entrar nos mercados protegidos adquirindo companhias que possuíssem capacidade de produzir aço de maior valor agregado, já que essa categoria de produtos é a que mais sofre com as barreiras comerciais nos países desenvolvidos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. (Org). **Internacionalização de empresas brasileiras, perspectivas e riscos (FDC)**. São Paulo: Elsevier. 2007.

ALMEIDA, R. M. **Análise empírica dos fatores determinantes e das estratégias de internacionalização da siderurgia brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentado a Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

ANDRADE, I. O.; NARETTO, N. A.; FRANCO, L. G. A. **Relações comerciais e cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos nos anos 2000**. Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, n.23, 2017.

ATSUMI, S. Y. K.; VILLELA, L. E.; FREITAS, J. A. de S. B. **Estratégias de internacionalização de empresas brasileiras: o processo de investimento externo direto**. Dissertação de Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2006.

AXÉLL, J.; DAHLQVIST, S. **The learning process of a Dragon MNE: How does DingLi learn and utilize acquired knowledge?** Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais e Comércio), Universidade de Gothenburg, Gothenburg, 2015.

BARBOSA, F. J. **A internacionalização do Grupo Gerdau: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração, PUC/Rio, Rio de Janeiro, 2004.

BARICELO, L. G. **A internacionalização do setor siderúrgico via fusões e aquisições: um estudo sobre a competitividade do setor no Brasil**. Monografia apresentada a Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Araraquara, 2011.

BECARD, D. **O que esperar das relações Brasil-China?** Revista de Sociologia Política, Curitiba, 2011.

BUENO, J. M.; DOMINGUES, C. R. **Estratégias de internacionalização de empresas emergentes: um estudo comparativo de casos brasileiros**. Future Studies Research Journal, São Paulo, v. 3, n. 2, 2011.

CARAZZAI, E. H. **EUA oficializam tarifa sobre aço e não poupam Brasil**. Folha de S. Paulo, Washington, 8 de mar. de 2018. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/eua-oficializam-tarifa-sobre-aco-e-nao-poupam-brasil.shtml>> Acesso em 25 de set. de 2019.

CASEIRO, L. C. Z. **Novas Estratégias de Internacionalização de Empresas Brasileiras: expansão geográfica, determinantes e alternativas de política industrial**. Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Sociologia, São Paulo, 2013.

CASTILHO, M. R. **Acordo de livre comércio com a UE: a vulnerabilidade dos produtos industriais produzidos pelo Mercosul à competição europeia.** Nova Economia, Belo Horizonte, ed. 15, n. 2, 2005.

CHIARA, M. **China vira principal comprador do Brasil.** O Estadão de S. Paulo, São Paulo, 2 de mai de 2009. Disponível em:
<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-vira-principal-comprador-do-brasil,364585>> Acesso em 25 de set de 2019.

COLANTUONO, A.F. **Internacionalização de empresas produtoras de insumos básicos de países em desenvolvimento: análise das indústrias de aço e de cimento.** Dissertação (Mestrado em Economia). FCLAr/UNESP. Araraquara, 2009.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Manual sobre barreiras comerciais e aos investimentos.** Brasília, 2017.

EMBAIXADA DO BRASIL. **Barreiras a produtos e restrições a serviços brasileiros no mercado dos Estados Unidos.** Washington, 2006.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Nota Técnica: Barreiras à importação de aço – UE.** Rio de Janeiro, 2019.

FIRME, V. A. C.; VASCONCELOS, C. R. F. **O setor siderúrgico nacional: uma análise inter-regional de insumo-produto para o período de 1999 a 2002.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 44, n.1, 2014.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **A decolagem das multinacionais brasileiras.** Belo Horizonte, 2007.

IGLESIAS, R. M.; VEIGA, P. da M. **Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro.** In: *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MACADAR, B. M. **A internacionalização de grandes empresas brasileiras e as experiências do Grupo Gerdau e da Marcopolo.** Texto para discussão FEE, nº 36, 2008.

MELLO, P. C.; PAMPLONA, N.; CARNEIRO, M. **EUA impõe cota ao aço, e siderúrgicas aceitam.** Folha de S. Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, 3 de mai de 2018. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/eua-impoe-cota-ao-aco-e-siderurgicas-aceitam.shtml>> Acesso em: 25 de set de 2019.

MENDONÇA, H. **A guerra do aço de Trump abala uma indústria com 200.000 empregos no Brasil.** El País, 9 de mar de 2018. Disponível em:
<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/08/politica/1520469660_405322.html> Acesso em 25 de set de 2019.

MENDONÇA, H. **Mercosul e União Europeia selam esperado acordo após 20 anos de negociações.** El País, 28 de jun de 2019. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/28/economia/1561741745_016799.html> Acesso em 25 de set de 2019.

MENEZES, J. D. **O novo protecionismo nos Estados Unidos e as exportações brasileiras de aço nas décadas de 1980 e 1990**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp para obtenção do título de Mestre em Economia. Araraquara, 2002.

MME – **Anuário Estatístico: Setor Metalúrgico/ Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. 1995**, Brasília.

PEREIRA, A. **Investimento estrangeiro por IED e capital multinacional**. [S.I], 2011.

PUGA, F. P. et al. **O comércio Brasil-China: situação atual e potencialidades de crescimento**. Rio de Janeiro: BNDES, Texto para discussão nº 104, 2005.

RODRIGUES, A. **Ásia foi principal destino de exportações brasileiras em maio**. O Globo, Brasília, 1 de jun. de 2009. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/asia-foi-principal-destino-de-exportacoes-brasileiras-em-maio-3199217>> Acesso em: 9 de nov. de 2019.

RODRIGUES, M. **Por que o Brasil surfou na onda das commodities?** Revista Exame, São Paulo, 27 de set. de 2015. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/por-que-o-brasil-surfou-na-onda-das-commodities/>> Acesso em: 9 de nov. de 2019.

SALES, G. F; OLIVEIRA, F. F; JUNIOR, P. S. P; SOUZA, R. S; PORTUGAL, N. S. **Internacionalização das empresas brasileiras: análise da estratégia de uma empresa do sul de minas**. Minas Gerais, 2015.

SILVA, G. C. **O processo de internacionalização de empresas nacionais do setor siderúrgico**. Monografia apresentada a Universidade Federal do Rio de Janeiro para obtenção do título de Bacharel em Economia, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, P. K. L. **As barreiras comerciais impostas pelos Estados Unidos às exportações brasileiras**. Monografia apresentada ao Centro Universitário de Brasília em Relações Internacionais, Brasília, 2008.

VIANA, F. L. E. **Indústria Siderúrgica: Investir em Eficiência**. Caderno Setorial, v. 39, 2018.

VIEIRA, L. D. **O crescimento e a expansão internacional da SMAR: uma análise a partir dos modelos de Dunning e Matthews**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

XAVIER, A. N; TUROLLA, F. A. **A Internacionalização da Empresa Brasileira: a Literatura e Alguns Fatos Estilizados**. In: *IV Ciclo de Debates EITT, Grupo de Estudos em Economia Industrial*, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: PUCSP, 2006.

ANEXO 1 – LISTA DE PRODUTOS SIDERÚRGICOS

SISTEMA HARMONIZADO (HS)

PRODUTOS DE BAIXO VALOR AGREGADO

72.01 Ferro fundido bruto e ferro *spiegel* (especular), em lingotes, linguados ou outras formas primárias.

72.02 Ferro-ligas.

72.03 Produtos ferrosos obtidos por redução direta dos minérios de ferro e outros produtos ferrosos esponjosos, em pedaços, esferas ou formas semelhantes; ferro de pureza mínima, em peso, de 99,94 %, em pedaços, esferas ou formas semelhantes.

72.04 Desperdícios e resíduos de ferro fundido, ferro ou aço; desperdícios de ferro ou aço, em lingotes.

72.05 Granalhas e pós de ferro fundido bruto, de ferro *spiegel* (especular), de ferro ou aço.

72.06 Ferro e aço não ligado, em lingotes ou outras formas primárias, exceto o ferro da posição 72.03.

72.07 Produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado.

PRODUTOS DE ALTO VALOR AGREGADO

72.08 Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a quente, não folheados ou chapeados, nem revestidos.

72.09 Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, laminados a frio, não folheados ou chapeados, nem revestidos.

72.10 Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura igual ou superior a 600 mm, folheados ou chapeados, ou revestidos.

72.11 Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura inferior a 600 mm, não folheados ou chapeados, nem revestidos.

72.12 Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado, de largura inferior a 600 mm, folheados ou chapeados, ou revestidos.

72.13 Fio-máquina de ferro ou aço não ligado.

72.14 Barras de ferro ou aço não ligado, simplesmente forjadas, laminadas, estiradas ou extrudadas, a quente, incluindo as que tenham sido submetidas a torção após laminagem.

72.15 Outras barras de ferro ou aço não ligado.

72.16 Perfis de ferro ou aço não ligado.

72.17 Fios de ferro ou aço não ligado.

FONTE: Nomenclatura Comum do Mercosul (NMC) e Secretária da Fazenda e Planejamento. Elaboração própria.