

Dossiê

A indústria siderúrgica como grupo de interesse na guerra comercial sino-americana

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.1.4>

 **Débora Lemos Nascentes**

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (IRI-USP), bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo nº 22/05841-2).

E-mail: deboralemos@usp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7322-6770>

74

 **Bruno Taddeo de Lima Campos**

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (IRI-USP), bolsista CAPES.

E-mail: brunotcampos@usp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4074-0551>

RESUMO: Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Trump na guerra comercial sino-americana foi a imposição de tarifas de 25% ao aço importado e 10% ao alumínio, decisão que gerou, para além dos impactos econômicos internacionais, reverberações para a indústria siderúrgica doméstica. Porém, o papel dos grupos de interesse da indústria siderúrgica norte-americana na imposição dessas tarifas em 2018 é ainda abstrato e, em grande medida, especulativo. Assim, objetivando avaliar a influência da indústria siderúrgica norte-americana nessas medidas tarifárias, este artigo consiste em uma pesquisa em fontes primárias para compilar dados referentes às principais empresas do grupo de interesse da indústria siderúrgica norte-americana e analisá-los à luz de testemunhos e documentos oficiais. Esse banco de dados aponta que de fato há uma influência do grupo na imposição de tarifas sobre o aço e o alumínio e abre caminhos para novas pesquisas sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Estados Unidos; China; Indústria Siderúrgica; Tarifas; Guerra Comercial.

Recebido em: 27/11/2022

Aprovado em: 02/10/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

A indústria siderúrgica norte-americana é vital para a economia e geopolítica do país. Desde o início do século XIX, quando as indústrias nacionais se consolidaram e a atividade siderúrgica tomava forma, sua robustez e influência eram impressionantes. Mais de um século depois, apesar das flutuações sofridas, a influência do setor na economia e na política ainda é notável. Segundo dados de 2020, os Estados Unidos (EUA) são o quarto maior país produtor de aço do mundo, o segundo maior importador e o vigésimo maior exportador (Watson, 2022). A título de exemplo tem-se que, em 2017, a indústria siderúrgica norte-americana respondia por mais de 520 bilhões de dólares em produção econômica e quase dois milhões de empregos (AISI, 2022). Já em 2021, produziu-se aço bruto com um valor estimado de 110 bilhões de dólares, o que representou um crescimento de 21% em relação aos 91 bilhões de dólares estimados no ano anterior (USGD, 2022).

Não obstante, com o crescimento de outras indústrias estrangeiras no ramo, em especial a chinesa, as empresas norte-americanas começaram a perder quotas de mercado e valor em ações (Macrotrends, 20--a; Macrotrends, 20--b; Riley, 2018; Seth, 2022; Trading Economics, 20--). Observou-se, por conseguinte, um aumento dos gastos em *lobby*¹ pelo grupo de interesse dos produtores de aço em aproximadamente 47%, entre 2016 e 2018, por 34 entidades norte-americanas do setor (*OpenSecrets*, 2022). Esses dois anos, 2016 e 2018, são simbólicos para os Estados Unidos. O primeiro, 2016, foi o ano em que Donald Trump se elegeu e seu discurso de que “consertaria o abuso de longa data da China no sistema internacional”² e de que tornaria a “América grande de novo” teve um impacto otimista no setor siderúrgico (Sider, 2020). Já o segundo, 2018, foi o ano em que a guerra comercial³ sino-americana teve início, marcada pela imposição de 10% de tarifas na importação de alumínio e 25% nas importações de aço, com um impacto estimado em 18 bilhões de dólares.

A imposição de tais tarifas foi elogiada por personalidades importantes do setor, como o CEO da US Steel, David Burritt, que agradeceu ao governo Trump por sua “liderança corajosa” nas tarifas, e afirmou que a força dos Estados Unidos dependia delas para uma grande base industrial (Riley, 2018). É interessante notar que o preço das ações da empresa foi negociado acima de 45 dólares por ação desde o anúncio de Burritt, superando o mínimo de menos de 20 dólares no verão de 2017, e de 7 dólares por ação no início de 2016 (HL, 2022; Riley, 2018).

¹ Para fins do presente trabalho, adotaremos a definição de Mancuso e Gozetto (2018) que entendem por *lobby* “[...] a defesa de todos os tipos de interesse diante de todos os tipos de decisão do poder público”. Nesse sentido, consideramos o *lobby* como uma das atividades que os grupos de interesse desempenham.

² No original: “[...] to fix China’s long-time abuse of the broken international system and unfair practices”. Tradução nossa.

³ Após uma investigação sob a Seção 301 sobre o potencial roubo de propriedade intelectual pelos chineses, Washington impôs sanções a Pequim, que, por sua vez, as retaliou, escalonando o conflito através de sanções de igual medida e igual valor. Esse movimento sustentado e de alta intensidade envolvendo pelo menos uma rodada de retaliação mútua é o que distingue, segundo Ka Zeng (2004), uma guerra comercial de um conflito comercial e, portanto, assim denominaremos esse evento.

Nesse sentido, objetivamos avaliar a influência da indústria siderúrgica norte-americana como grupo de interesse na imposição de tarifas sobre o aço e o alumínio advindos da China. Dito isso, vamos realizar dois esforços: (i) contextualizar historicamente as indústrias siderúrgicas norte-americanas e chinesas, apresentando suas respectivas trajetórias, processo de consolidação e particularidades; e (ii) compilar dados referentes às principais empresas do grupo de interesse da indústria siderúrgica norte-americana – como gastos em *lobby*, produção, lucro, receita, ativos e preço⁴ – e analisá-los à luz de testemunhos e documentos oficiais. Para tal, utilizamos fontes primárias, como depoimentos de audiências públicas, dados e relatórios oficiais, e secundárias, como livros, artigos e notícias, para avaliar em que medida o grupo de interesse da indústria siderúrgica norte-americana influenciou na política econômica internacional dos Estados Unidos em prol de medidas incisivas e retaliatórias, que, ao cabo, culminaram nas tarifas sobre o aço e o alumínio e, por conseguinte, na conflagração da guerra comercial sino-americana. Mediante esses dados, o problema de pesquisa é analisar em que medida as principais empresas da indústria siderúrgica dos EUA influenciaram a política econômica do país na imposição das tarifas, por meio também dos gastos em *lobby* do setor nos últimos anos.

Destarte, na seção seguinte, apresentaremos a trajetória da indústria siderúrgica dos Estados Unidos, abordando aspectos fulcrais para se compreender como as principais empresas do setor se consolidaram como grupo de interesse, bem como destacaremos as principais especificidades do setor ao longo do tempo. A seguir, dissertaremos sobre o contexto da industrialização chinesa, dando destaque à trajetória de internacionalização do setor siderúrgico chinês em contraponto com o mercado mundial. Já na terceira seção, apresentaremos os dados compilados, obtidos principalmente pelo *Open Secrets* — um dos principais grupos de pesquisa dos Estados Unidos que rastreia dinheiro na política do país e seu efeito nas eleições e nas políticas públicas — e pela *World Steel Association*, *vis-à-vis* testemunhos proferidos por representantes das principais empresas selecionadas, bem como informações obtidas por outras fontes oficiais. Ao final, vamos apontar breves considerações acerca da análise realizada sobre a hipótese levantada, isto é, que houve uma relação de influência entre o grupo de interesse da indústria siderúrgica e a imposição de tarifas sobre o aço e o alumínio durante o governo Trump.

Ao examinar os gastos em *lobby* e entendermos a indústria siderúrgica norte-americana como um grupo organizado, esclarecemos que nossa análise dialoga diretamente com a Teoria dos grupos de interesse (Allern, 2010; Mcfarland, 1987), especialmente nos pressupostos de mobilização de recursos financeiros para articulação política. Os gastos em *lobby* analisados representam uma estratégia desses grupos para aumentar sua visibilidade e capacidade de influência dos legisladores, e consideramos essa atividade como um mecanismo de ação coletiva através da qual consolida-se projetos que resultam em um acesso maior às políticas do governo.

⁴ A relação utilizada trata-se da relação preço de mercado e valor contábil da empresa (P/B, *price/book ratio*), a qual é comumente utilizada a fim de identificar alguma sobrevalorização ou subvalorização no mercado.

2 A indústria siderúrgica norte-americana como grupo de interesse

A formação da indústria siderúrgica norte-americana tem suas raízes ainda no século XIX, quando, no final da década de 1880, empresas pioneiras no ramo cresciam e se concentravam próximo à região do Lago Superior. O clímax deste movimento, segundo Berglund (1968), deu-se em 1901, quando a *United States Steel Corporation* (US Steel) foi formada. Desde a sua fundação, a US Steel era “uma empresa incrivelmente grande” e, com o passar dos anos, tornou-se líder global na produção de aço (Marco, 2012). Contudo, tanto a US Steel quanto outras grandes empresas norte-americanas perderam posições no *ranking* de produção mundial e influência política (World Steel Association, 2022).

A posição predominante da indústria siderúrgica norte-americana no mundo, obtida no pós-Segunda Guerra Mundial, começou a diminuir já na década de 1950, à medida que a Europa e o Japão se tornaram importantes produtores (Moore, 2007). Esse cenário, por outro lado, intensificou o movimento de coesão entre os grupos interessados na indústria siderúrgica, levando a uma cooperação sem precedentes entre os produtores de aço e o sindicato (*United Steelworkers*⁵ – USW).

77 Duas décadas depois uma sucessão de eventos⁶ contribuíram para que houvesse uma queda fundamental no crescimento da demanda internacional por aço e, por conseguinte, um excesso de capacidade siderúrgica mundial que levou a um aumento significativo das exportações para os Estados Unidos. À vista disso, os produtores norte-americanos e a USW argumentaram que esse aumento das importações foi resultado de práticas desleais de produtores japoneses e europeus, e defenderam a necessidade de restrições quantitativas para evitar importações desleais para o mercado nacional (Moore, 2007). Em termos de *lobby* político, o pequeno número de empresas significava que havia pouca chance de uma única empresa integrada obter uma “carona” nos esforços de *lobby* de outras empresas.

Vale destacar, ainda, que nesse momento o grupo de interesse da indústria siderúrgica tinha grande poder de influência nos processos decisórios do poder público nacional devido, principalmente, ao tamanho e à concentração geográfica das indústrias, que reverberavam, em última instância, nas urnas (Berglund, 1968; Moore, 2007). Em 1974, por exemplo, havia mais de meio milhão de norte-americanos empregados diretamente na indústria siderúrgica. Assim, a concentração desses trabalhadores em regiões geográficas relativamente importantes fez com que os interesses do setor fossem particularmente significativos nas eleições para a Câmara. Esses congressistas, por sua vez,

⁵ A *United Steelworkers* é o maior sindicato industrial da América do Norte, com membros nos Estados Unidos, Canadá e Caribe (USW, 20--).

⁶ Nesse período, os Estados Unidos vivenciaram o fim do sistema de Bretton Woods, recessão econômica, déficit no balanço de pagamentos e estagflação.

tinham um interesse comum na política de importação de aço e conseguiam pressionar todo o Congresso para ajudar a indústria siderúrgica (Moore, 2007).

A existência de um grupo de interesse coeso, formado pelos mesmos produtores, sindicatos e distritos parlamentares significava, segundo Moore (2007), que os envolvidos no *lobby* pela proteção do setor siderúrgico eram bem conhecidos uns dos outros, o que ajudou a reforçar a solidariedade e a influência do grupo. No entanto, mudanças nos fatores que anteriormente levaram à coesão política do setor suscitaram sua perda de influência política a partir da década de 1980. Essas mudanças incluem a estrutura de mercado em rápida evolução nos Estados Unidos, em particular a crescente importância de um grande número de produtores de “aço reciclado”, mais conhecido por *mini-mills*⁷. O crescimento das *mini-mills* teve um efeito em cascata, resultando em uma dispersão geográfica da siderurgia, o que por sua vez diminuiu a concentração geográfica da indústria e o número absoluto de metalúrgicos, repercutindo, portanto, em um efeito negativo no número de eleitores particularmente interessados em questões relacionadas ao setor siderúrgico (Moore, 2007).

Em decorrência dessas mudanças, o número de empresas no ramo cresceu substancialmente, o que impactou diretamente na coesão do grupo. Houve, ainda, uma queda substancial nos custos de entrada e saída, o que significa que o mercado siderúrgico dos Estados Unidos se assemelhou muito mais ao exemplo clássico de um mercado competitivo — o que acentuou ainda mais a fragmentação da indústria siderúrgica como grupo de interesse.

78

Ironicamente, a influência política enfraquecida do setor foi acompanhada por uma melhoria substancial na sua competitividade internacional. A US Steel, por exemplo, foi líder global em produção, ficando em segundo lugar como a produtora de aço mais abundante do mundo na década de 1970, com cerca de 28 milhões de toneladas métricas produzidas (Marco, 2012). No entanto, com o surgimento crescente de concorrentes internacionais, a US Steel se tornou um *player* menor entre os produtores de aço. Os quatro principais *players* na produção mais recente são: ArcelorMittal (sede em Luxemburgo), Baosteel (maior produtora de aço chinesa), Nippon Steel (sede no Japão) e JFE Holdings (produtora de aço japonesa).

É digno de nota que a indústria norte-americana como um todo perdeu sua primazia mundial. Na década de 1980, o setor siderúrgico integrado nos Estados Unidos começou a sofrer com grandes problemas competitivos. Segundo Moore (2007), o início da recessão profunda em 1981 e 1982 foi quase catastrófico para a indústria dos Estados Unidos. Por oitenta anos ela havia superado todas as outras, mas, na década de 1990, a capacidade dos Estados Unidos era cerca de um terço a menos do

⁷ A indústria de *mini-mills* utiliza sucata como matéria-prima para sua produção. A denominação *mini-mill* se deve à rota tecnológica — uma combinação de aciaria a forno elétrico a arco e processos compactos como o lingotamento contínuo —, aliada à utilização de modernas práticas gerenciais. As *mini-mills* se diferenciam das usinas integradas não só pelas fases iniciais de elaboração do aço, mas principalmente pela mínima escala eficiente de produção, pelo baixo capital investido e pelo estilo gerencial próprio (Andrade; Cunha; Gandra, 2000).

que no início dos anos 1970. Em 1996 os líderes mundiais, em termos de tonelagem, eram a China, seguida pelo Japão⁸ (Warren, 2001).

Não obstante, a perda de influência do setor siderúrgico norte-americano na política nacional desempenhou um papel singular nesse cenário, dado que não houve uma participação do governo dos Estados Unidos mais forte ou mais ativa do que uma série de versões atualizadas da política de tarifas sobre o aço importado. Apesar disso, as indústrias siderúrgicas nacionais pressionaram cada vez mais o governo por uma intervenção direta para conter os surtos de importação (Mueller, 2002).

Nos últimos 10 anos a indústria siderúrgica norte-americana gastou mais de 180 milhões de dólares em *lobby* para promover suas políticas. A atividade do *lobby* é regulamentada no país desde 1946 no nível federal (alterada por emendas em 1995, 2007 e 2010) e por regulamentos específicos no nível estadual (Chari et al., 2019). Em 2016, os dados revelam que a Câmara e o Senado dos Estados Unidos foram os principais alvos, no nível federal, dos lobistas⁹, computando 50.395 e 49.906 relatórios, respectivamente (Chari et al., 2019).

3 A industrialização chinesa e o seu setor siderúrgico sob um prisma histórico

79 O desenvolvimento chinês, quando considerado à luz de sua trajetória no século XX, está diretamente atrelado ao papel do Estado na promoção da atividade econômica. Nesta seção, destacaremos brevemente as fases do desenvolvimento econômico chinês (a partir da Revolução Chinesa de 1949) – as quais são exaustivamente categorizadas pela bibliografia – e apresentaremos os principais elementos da consolidação da indústria chinesa no contexto recente. Como um breve adendo, destacaremos que, no decorrer do levantamento bibliográfico, identificamos que há poucos dados concretos da produção siderúrgica anteriores à década de 1970 – tendo em vista o acesso restrito aos dados econômicos deste período (Passos; Maciel, 2017). À vista disso, apresentaremos uma quantidade maior de dados quantitativos acerca da indústria chinesa a partir desse período, o qual demarca um processo de abertura econômica do país.

Segundo Zheng (2004), após a Revolução Chinesa de 1949, o governo comunista teve o desafio de não apenas superar a destruição causada pela guerra contra os nacionalistas, mas também lidar com um país completamente dependente da atividade agrícola. Até aquele momento a China tinha perpassado por uma série de humilhações advindas da exploração das potências estrangeiras. Após o conflito civil e os combates da Segunda Guerra Mundial, o país estava completamente

⁸ O autor, nessa métrica, não considera a União Europeia como um todo. Coletivamente, as nações da União Europeia há muito eram um produtor maior.

⁹ No presente trabalho consideramos lobistas todos aqueles indivíduos que defendem interesses ao longo de processos de tomada de decisão do poder público (Mancuso; Gozetto, 2018).

devastado e boa parte de sua precária infraestrutura foi destruída, condenando a pequena indústria incipiente.

Para o Partido Comunista Chinês, o desenvolvimento das forças materiais – que deveria ser prioridade – só poderia ser alcançado pela industrialização e superação da dependência do setor primário. O foco na militarização, outro elemento prioritário, também dependia do sucesso no desenvolvimento de tecnologias bélicas (Zheng, 2004). A execução do Primeiro Plano Quinquenal, de 1953 a 1957, foi responsável pelo controle total da produção pelo Estado chinês – elemento determinante para orientar a política econômica em prol da indústria pesada. Dentre outras medidas, destaca-se a expansão da produção industrial (principalmente maquinários e bens de produção) e da infraestrutura nacional. Com um planejamento centralizado na indústria e a prática de cooperativas no setor agrícola, a China teve bons resultados, destacadamente na criação de novos distritos industriais, similares aos consolidados na União Soviética. Segundo Marconi (1999), neste período do plano, o setor industrial e de transportes recebeu um total de 76,3% do Produto Interno Bruto (PIB) dos investimentos do Estado chinês.

No entanto, de acordo com Milaré e Diegues (2012), o sucesso da industrialização dependia dos bons resultados da agricultura. Uma possível instabilidade na produção agrícola, como problemas advindos da coletivização do campo, poderia causar quedas significativas no avanço da indústria. Em 1952, por exemplo, a produção no campo representava 70% do PIB, apesar dos altos investimentos no setor industrial por parte do governo. Em 1957, a produção de aço anual chinesa atingiu o patamar de 5,3 milhões de toneladas (Tang, 2010).

80

Ao final da década de 1950, com os primeiros bons resultados, o governo acreditou na possibilidade de catapultar os resultados econômicos em um curto período, e estabeleceu ambiciosas metas econômicas que ficaram conhecidas como o “Grande Salto”. No setor industrial, Pequim adotou a siderurgia como peça-chave para sua política, e requereu, de 1957 a 1958, que a produção de aço dobrasse (Zheng, 2004). Para consolidar esse programa, o plano foi baseado plenamente na mobilização das massas do campo e na exaltação do nacionalismo chinês para aumentar a produtividade (Felipe, 2009). No entanto, houve uma queda de produtividade da agricultura no final da década de 1960, e, como resultado, o Grande Salto passou a ser visto como um fracasso e responsável pelo aumento da fome no país.

Tais eventos deixam evidentes a relação de dependência do setor industrial às instabilidades não apenas da agricultura, mas também da gestão política chinesa (Carvalho, 2013). O insucesso do Grande Salto afetou diretamente a imagem de Mao Tsé-Tung dentro do partido, consolidando uma oposição ao seu modo de gestão da indústria chinesa, e trazendo à tona figuras influentes do partido, como Liu Shaoqui e Den Xiaoping que defendiam a implementação de mecanismos de mercado para catapultar a economia chinesa (Carvalho, 2013).

No restante da década de 1960, as políticas chinesas para o desenvolvimento tinham como objetivo principal a superação do retrocesso, almejando, principalmente, a recuperação da produção

agrícola, a superação da fome, do caos social, e a reestruturação do projeto industrial. Nesta fase de recuperação econômica, destaca-se o programa de construções chamado de Terceiro Fronte, que consistiu, basicamente, em projetos de consolidação das bases produtivas em regiões pouco habitadas no país, fortalecendo a produção industrial e a planificação da economia (Felipe, 2009).

Segundo Dong (2019), a indústria do aço chinesa, até o final da década de 1970, perpassou por um estágio chamado de “exploração e desenvolvimento instável”. Por meio das condições previamente explicitadas, a produção de aço no território chinês, durante esse primeiro período, cresceu e decaiu significativamente três vezes, e, nesta fase, ganhou experiência e novas maneiras de impedir futuras crises. Uma área que teve considerável destaque foi institutos de pesquisa e educação, os quais foram criados no ramo de tecnologia a fim de desenvolver e aplicar técnicas de aprimoramento da produtividade, onde se identificou uma formação inicial de um sistema de pesquisa e desenvolvimento voltado ao setor siderúrgico.

De 1978 em diante é possível identificar como as reformas econômicas graduais na economia afetaram diretamente a produção de aço e alumínio, bem como possibilitaram um projeto de importação de tecnologia. Durante a década de 1980, a produção siderúrgica doméstica crescia e, apesar de ser insuficiente para suprir a demanda interna, foi fundamental para a construção de plantas¹⁰ de média e grande capacidade, as quais consolidaram uma capacidade de 30 milhões de toneladas apenas em máquinas de fundição (Dong, 2019). Neste ponto, o governo chinês identificou a abertura de seus mercados como uma solução para estabilizar seu mercado interno (Tang, 2010; Zheng, 2004).

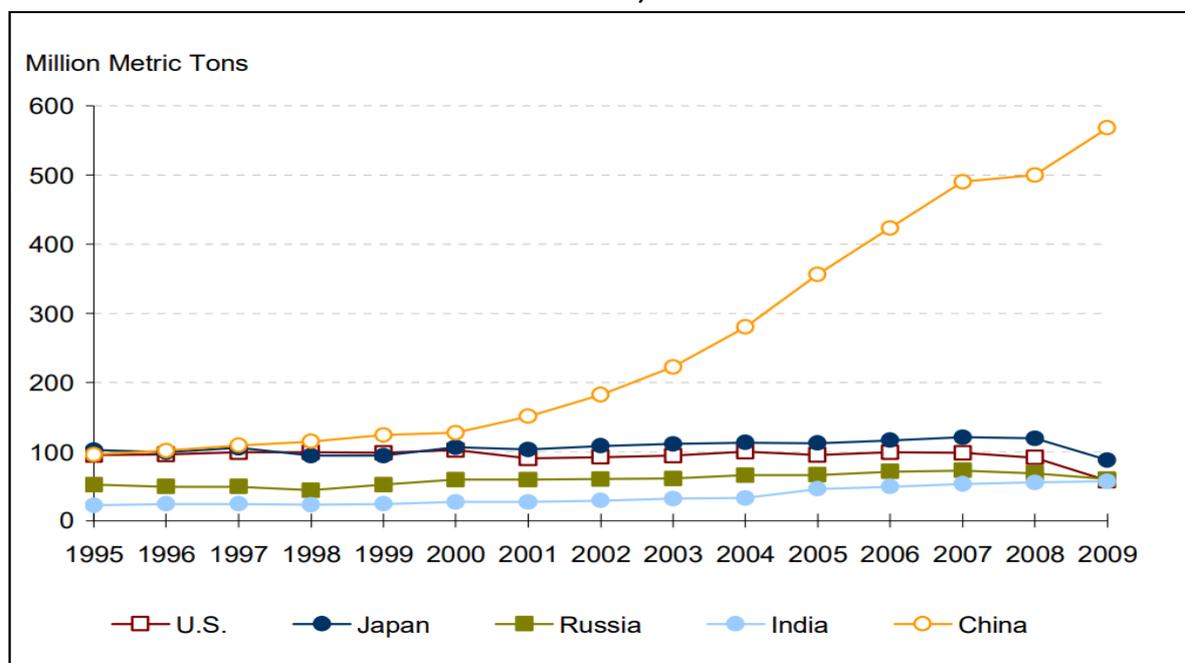
81

Foi nesse contexto que o governo de Deng Xiaoping, ao investir na aquisição de novas tecnologias siderúrgicas de outros países estrangeiros, estabeleceu o plano de criação da *Baoshan Iron and Steel*, visando criar a rede de fábricas de aço e ferro mais eficiente do país. Ao se beneficiar justamente da abertura econômica para adquirir know-how, e dos programas de facilitação à exportação para países vizinhos, a empresa se tornou líder de produção total no continente asiático e, posteriormente, a nível mundial (Freund, 1996). Hoje, sob o nome do conglomerado de *Baowu Steel Group*, sediado em Shanghai, a empresa chinesa é a maior produtora de aço e ferro bruto do mundo em nível de receita (China Hoje, 2021).

Após grandes transformações na estrutura econômica, a produtividade de várias empresas chinesas aumentou consideravelmente, o que também possibilitou um aumento relativo da poupança bruta. Nesse mesmo período, um novo Plano Quinquenal entrava em vigor, estabelecendo a meta de aumentar a produção de aço bruto para 60 milhões de toneladas anuais em 1990, e 80 milhões de toneladas em 1995. No final de 1995, os chineses já haviam ultrapassado essa meta, atingindo uma produção anual de 95 milhões de toneladas – a mesma quantidade de aço produzida pelos Estados Unidos naquele mesmo ano. De 1996 em diante, a China assumiu o posto de maior produtora de aço do mundo, e se mantém nesta posição até os dias de hoje (ver Gráfico 01).

¹⁰ É possível citar a atuação das empresas chinesas WISCO, *Tanshan, Shousang Steel* e TISCO na construção de plantas de siderurgia de alta capacidade da época (Dong, 2019).

Gráfico 01 - Produção de produtos de aço bruto em milhões de toneladas métricas (1995-2009)



Fonte: World Steel Association (2010).

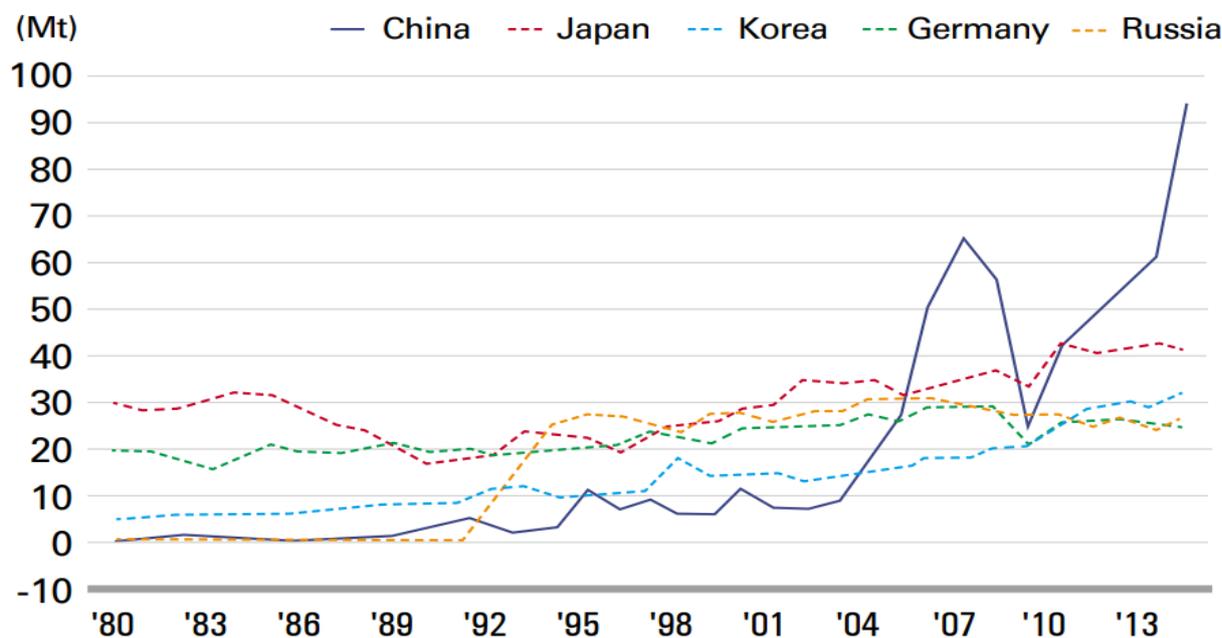
82

No início dos anos 2000, a indústria de aço chinesa vivenciava um estágio de “desenvolvimento à alta-velocidade”. Segundo Dong (2019) isso se deu em grande medida devido à admissão de Pequim na Organização Mundial do Comércio (OMC), pois gerou um aumento do poder de negociação chinês e proporcionou um maior acesso a novos mercados. Em sua capacidade interna, relevantes progressos tecnológicos foram alcançados; as empresas privadas conseguiram uma maior independência para elaborar seus projetos de produção e houve uma valorização dos produtos nacionais a nível doméstico. Esse período trouxe, portanto, um novo ciclo de expansão baseado na indústria pesada e infraestrutura, e assumiu a dianteira como um dos principais polos de exportação de tecnologia e produtos manufaturados.

Essa expansão, tanto na produção quanto nas exportações da siderurgia, refletiram a industrialização e a urbanização em larga escala do território chinês. De acordo com dados de 2008, havia cerca de 600 empresas produtoras de aço bruto na China, e apenas 10 delas controlavam mais da metade da produção do país. Em outras palavras, a indústria do aço chinesa era altamente industrializada, e a maioria das companhias eram controladas ou financiadas diretamente pelo Estado (Holloway et al, 2010). Um dos grandes destaques desse movimento foi o setor siderúrgico, que se tornou o pilar da nova fase do crescimento chinês, principalmente com o alcance da exportação de ferro, aço e alumínio (ver Gráfico 02). Vale ressaltar, ainda, que a China teve êxito tanto na substituição de importações destes produtos, quanto na diversificação de suas próprias exportações, as quais

dominam boa parte do mercado internacional a partir dos anos 2000 e conseguiram se recuperar de crises sistêmicas rapidamente – como ocorreu após 2008 (Ribeiro, 2013).

Gráfico 02 - Exportações de aço bruto dos principais países (em milhões de toneladas métricas)



Fonte: World Steel Association (2013).

Na análise do contexto mais recente da economia chinesa (a partir dos anos 2000), Swenson (2019) argumenta que, apesar das políticas de abertura comercial – e as consequências da entrada do país na OMC –, diversas ações chinesas frustraram expectativas internacionais, em especial dos Estados Unidos. Tais ações são elencadas pela autora sob a alcunha de “decepções”. A primeira delas é a promessa não cumprida dos chineses em abrirem seus principais mercados, os quais continuam fechados mesmo após as reformas. A segunda, relaciona-se com a forma que a China se comporta nas condicionalidades para o acesso a seus mercados que, para os Estados Unidos, é claramente injusta e desleal, dado que o governo chinês apenas permite a venda de certos produtos de tecnologia se os mesmos forem produzidos sob acordo de *Joint Ventures* (JV) em parceria com alguma empresa chinesa. A terceira diz respeito ao uso de um *status* de “país em desenvolvimento” pela China na OMC, de forma a implantar uma ampla gama de subsídios e obstáculos à importação para apoiar a sobrevivência de empresas estatais ineficientes em seu território. Assim, ao invés de submeter suas empresas à livre concorrência, as empresas nacionais chinesas de alta tecnologia estão sujeitas a certos benefícios. Por fim, a última decepção mencionada pela autora é a capacidade chinesa de vencer corridas tecnológicas relevantes (Swenson, 2019).

Apenas no setor siderúrgico, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estimou o excesso de capacidade global em aproximadamente 625 milhões de toneladas

métricas em 2020. A maior parte desse excesso de capacidade está na China, que respondeu por mais da metade da produção global de aço em 2020, enquanto os Estados Unidos responderam por aproximadamente 4% (CRS, 2022). Riley (2018) aponta como esse excesso de produção de aço chinês afeta negativamente a economia norte-americana, fazendo com que o mercado desse produto fique inflado em termos de oferta. Em outras palavras, o domínio chinês na produção faz com que países menores percam mercado para as exportações chinesas e, para compensar esse déficit, esses países exportam mais aço para os Estados Unidos. O mercado interno norte-americano acaba sendo inflado de produtos estrangeiros, dificultando a comercialização de seu aço produzido nacionalmente. É por meio desse cenário em que foi fundamentado as críticas contrárias à China por parte das empresas norte-americanas que abordamos anteriormente.

Esse movimento, por sua vez, foi um dos elementos que levaram à eleição de Donald Trump à presidência, em 2016, dado que o cinturão da ferrugem (*rust belt*) forneceu grande apoio ao então candidato, que prometeu impor tarifas, conter as exportações chinesas e gerar novos empregos no setor siderúrgico (Gai, 2018; Lima; Mendonça, 2020; Mendonça et al, 2019). Assim, apesar da China não ser diretamente a maior exportadora de aço para os Estados Unidos, é possível compreender essa conjuntura político-econômica devido à preocupação de outros países com os mercados controlados por Pequim.

4 A conflagração da guerra comercial sino-americana e a indústria siderúrgica como grupo de interesse

A vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016 foi um marco importante na política comercial dos Estados Unidos. Ainda durante a corrida eleitoral, o então candidato anunciou que “[...] consertaria o abuso de longa data da China no sistema internacional falido e as práticas injustas” (Sider, 2020, p. 15, tradução nossa), afirmando que reformularia os princípios de cooperação de seu país com Pequim (Gibbon; Vestergaard, 2017). Assim, quando ele assume a presidência, em janeiro de 2017, a política externa e comercial de Washington se torna “mais beligerante e menos negociadora” (Castillejo; Silvente, 2020, p. 33). Diferentemente de seus antecessores, Trump adotou um discurso realista e mercantilista, que visava recuperar perdas econômicas e, sobretudo, a liderança estratégica dos Estados Unidos (Mendonça et al., 2019).

É dentro desse contexto que a China ganhou os holofotes, tanto no comércio internacional como um todo, quanto no setor específico da siderurgia. Como foi possível observar nas primeiras seções deste trabalho, a indústria siderúrgica dos Estados Unidos passou por um movimento de contração da sua presença internacional e do seu poder de influência na tomada de decisões políticas governamentais internas ao longo das décadas, em especial nos anos 1980, quando teve que lidar com sucessivas crises e com o crescimento substancial de outros mercados internacionais.

Em paralelo, Pequim perseguiu um caminho, em certa medida, inverso. Como um país ainda em classificação de subdesenvolvido da OMC, a China conseguiu superar a condição de dependência agrícola a partir de 1980, principalmente devido aos investimentos na consolidação da indústria nacional e ao aproveitamento das reformas econômicas. Já após a morte de Mao, por meio da reorientação de sua política econômica que favoreceu a abertura de seus mercados em ascensão, foi observado uma consolidação das exportações chinesas de produtos manufaturados, colocando o país no topo da economia mundial. Após os anos 2000, a economia chinesa colocou a produção industrial no cerne de seu ciclo de crescimento — justamente para expandir suas exportações e, concomitantemente, superar suas restrições estruturais domésticas (Ribeiro, 2013; Zheng, 2004).

No entanto, esse movimento de crescimento chinês e contração norte-americana, quando analisado quantitativamente sob o recorte do comércio de aço e alumínio entre China e Estados Unidos, não é observado de forma tão intuitiva e causal como muitos podem pensar¹¹, como se fosse uma simples relação de causa e consequência (EUA, 2018; EUA, 2020; PIE, 2017). Há uma série de outros fatores que, direta e indiretamente relacionados, reverberam nessa relação. Destarte, buscando traçar caminhos para compreender se a indústria siderúrgica norte-americana desempenhou alguma influência na decisão de se implementar 10% em tarifas de importação de alumínio e 25% nas de aço (a segunda “onda tarifária” da guerra comercial iniciada pela administração Trump), compilamos dados referentes à produção e ao comércio do aço, bem como dados e depoimentos das principais empresas norte-americanas do setor.

85

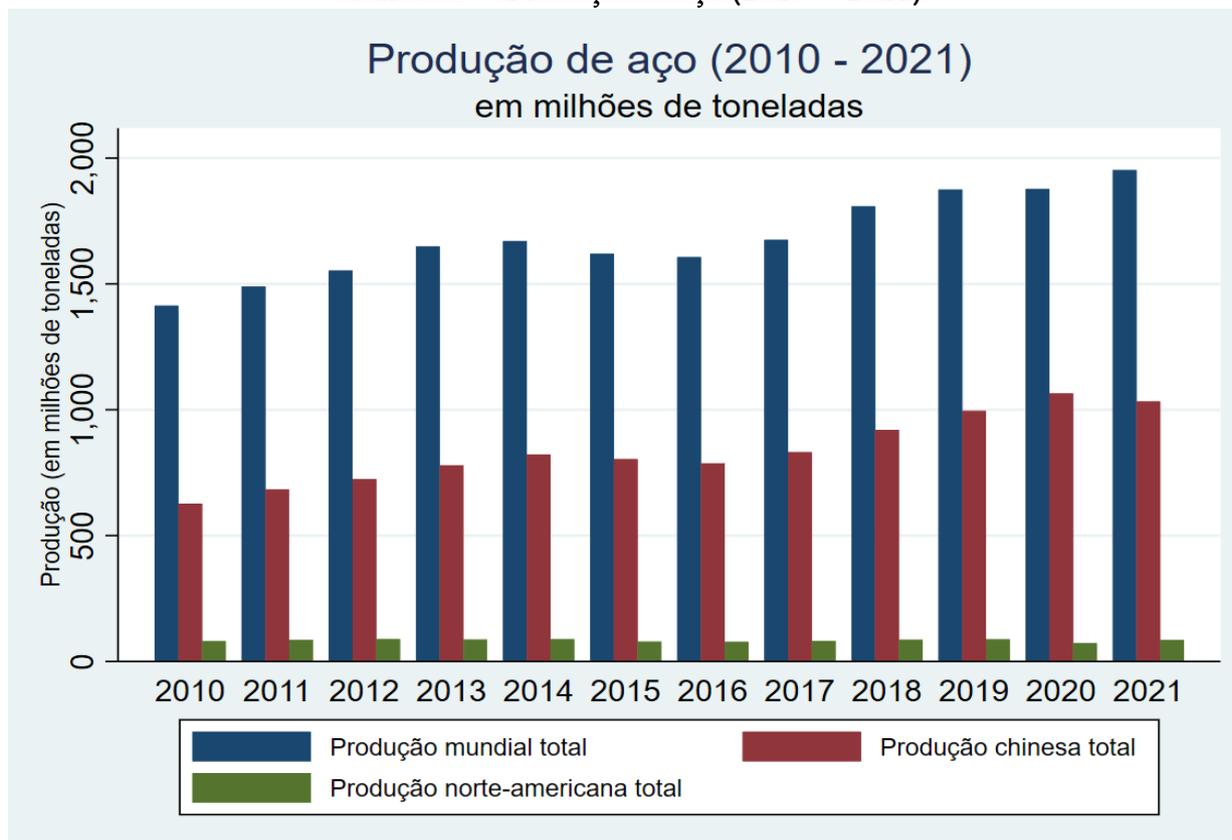
Faz-se digno de nota que essa temática — a participação dos grupos de interesse do setor siderúrgico nacional nos bastidores da formulação de política externa norte-americana — é pouco analisada por trabalhos acadêmicos. Há poucos trabalhos recentes que versam sobre a relação entre indústria siderúrgica e a imposição tarifária e/ou a conflagração da guerra comercial sino-americana, e os que o fazem concentram seus esforços nos efeitos das tarifas para o setor (Swenson; Woo, 2019; Zhang, 2020). É justamente com o objetivo de iniciar o debate dessa temática que seguimos com a compilação de dados e análise de documentos a seguir.

Segundo o Relatório do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (2018), a atual situação do comércio internacional de aço tem reverberado de forma negativa e preocupante no âmbito interno, uma vez que as quantidades atuais de importações afetam negativamente o bem-estar econômico da indústria siderúrgica norte-americana e tem o grave efeito de enfraquecer a economia interna. Segundo dados da *World Steel Association* (2022), entre 2010 e 2021 houve um crescimento médio anual de aproximadamente 3% na produção mundial de aço, a qual progrediu de 1,41 bilhões de toneladas, em 2010, para 1,95 bilhões, em 2021. Destas, 0,62 bilhões de toneladas foram produzidas

¹¹ Em 2006, por exemplo, a China exportou 50,96 milhões de toneladas, 5,26 milhões destas para os Estados Unidos. Já em 2016, esses valores eram de 107,08 e 2,21 milhões de toneladas, respectivamente (PIE, 2017). Esses números revelam, assim, que as exportações chinesas diminuíram nesse recorte temporal de 10 anos, passando de 10,3% do total de exportações da China, para 2,06%, aproximadamente. Essa redução, por sua vez, está ligada a fatores externos, como a crise do subprime, que levou a uma contração da economia mundial e a entrada de medidas AD e CVD em vigor.

na China, em 2010, e 1,03 bilhões, em 2021, representando, respectivamente, 44,3% e 52,9% da produção mundial (Gráfico 03). Nestes mesmos anos em destaque, a parcela da produção mundial concernente aos Estados Unidos foi de apenas 5,7% em 2010 e 4,3% em 2021, contando com um crescimento médio anual de apenas 0,95% no período, enquanto que o chinês foi cinco vezes maior (4,75%).

Gráfico 03 – Produção de aço (2010 – 2021)



86

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *World Steel Association* (2022).

Conforme explicado anteriormente, o excesso de capacidade global de aço – com a China tendo a maior capacidade instalada (representando mais da metade da produção mundial a partir de 2018) –, aliado a uma contração da demanda mundial pela *commodity*, gerou uma sequência de eventos que afeta direta e indiretamente os Estados Unidos, em especial as indústrias nacionais no setor. Segundo o Relatório do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (2018), em 2015 a diferença entre capacidade e demanda atingiu mais de 700 milhões de toneladas. Essa capacidade de aço global adicional que entrou em operação representou mais de 80% da capacidade de produção de aço existente nos Estados Unidos, demonstrando que o desafio de importação para a indústria norte-americana continuou crescendo.

Tal problemática reverbera em outras esferas para além daquela estritamente econômica, de modo que não apenas o Departamento de Comércio dos Estados Unidos reconheceu essa questão como pertencente à esfera da segurança nacional, mas também o grupo de interesse da indústria siderúrgica norte-americana. A título de exemplo, podemos citar o testemunho de Thomas J. Gibson, presidente e CEO da *American Iron and Steel Institute*, na audiência sobre a Seção 232 de Investigação de Segurança Nacional sobre o Aço, em maio de 2017. Gibson explicou a importância do aço para os distintos níveis, como a segurança energética e infraestrutura – em termos de transporte, saúde e segurança pública e energia, para citar algumas áreas-chave.

Nesse sentido, o CEO defendeu que a capacidade da indústria doméstica de suprir o estabelecimento de defesa e as necessidades críticas de infraestrutura dos Estados Unidos depende da sua capacidade contínua de competir em mercados comerciais e manter uma presença interna de fabricação. Ele, reiterou, ainda, que:

Repetidos aumentos nas importações de produtos siderúrgicos com *dumping* e subsidiados de vários países nos últimos anos prejudicaram a indústria dos Estados Unidos e ameaçam causar mais danos, colocando [a] segurança nacional em grande risco¹² (EUA, 2018, Appendix F, p. 31, tradução nossa).

87

Dentre os principais países que adotam essas práticas “injustas” de comércio (*unfair trade*), Gibson e outros representantes do grupo de interesse em questão destacam a China como principal ator, e urgiram ao Estado que tomasse medidas, nas palavras de John Ferriola – Chairman, CEO e presidente da *Nucor Corporation*¹³ –, “[...] amplas que [garantissem] a viabilidade de longo prazo da indústria siderúrgica [dos Estados Unidos]”¹⁴ (EUA, 2018, Appendix F, p. 15, tradução nossa). Segundo David J. Rintoul, presidente da US Steel¹⁵:

[...] os governos da Coreia do Sul, China e outros países consideraram o domínio desse mercado [siderúrgico] uma questão de segurança nacional. Para atingir esse objetivo, eles claramente subsidiaram suas indústrias domésticas, forneceram o suporte regulatório e

¹² No original: “Repeated surges in imports of dumped and subsidized steel products from numerous countries in recent years have injured the U.S. industry and threaten further injury, putting our national security very much at risk”.

¹³ A Nucor Corporation ocupou a primeira posição tanto em gastos em *lobby* quanto no *ranking* de maiores empresas em termos de produção de 2021 dentre as empresas dos Estados Unidos.

¹⁴ No original: “[...] to take broad action that will ensure the long-term viability of our nation’s steel industry”.

¹⁵ A US Steel foi a quarta maior contribuinte em gastos em *lobby*, de 2016 a 2018, e a segunda maior empresa norte-americana no *ranking* das 25 maiores empresas em termos de produção de 2021 (OpenSecrets, 2022; World Steel Association, 2022).

outros conforme necessário e trabalharam de forma constante para minar os esforços dos Estados Unidos¹⁶ (EUA, 2018, Appendix F, p. 07, tradução nossa).

Em um testemunho, seguindo a mesma linha de Rintoul, Ferriola denunciou várias irregularidades e práticas desleais de comércio exercidas por governos estrangeiros, especialmente o chinês (EUA, 2018, Appendix F, p. 12).

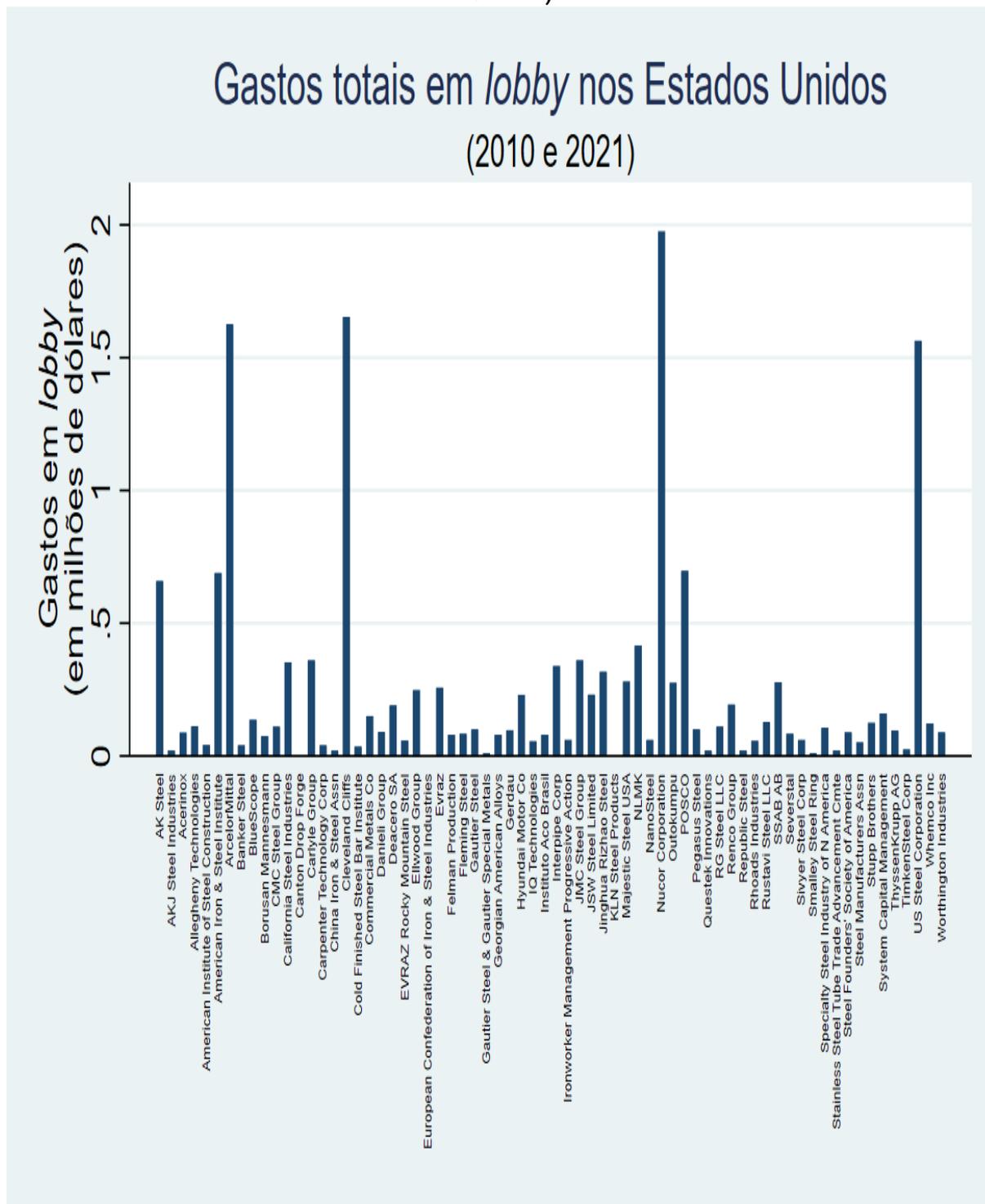
Não aleatoriamente os testemunhos de Gibson, Ferriola e Rintoul foram escolhidos para representar os pensamentos e ambições do grupo de interesse da indústria siderúrgica. Eles não apenas lideraram as instituições e empresas mais importantes no setor, mas seus esforços também influenciaram o curso das políticas governamentais em relação à indústria siderúrgica. Suas posições de liderança, poder e habilidades permitiram que eles moldassem os interesses desse grupo influente, impactando significativamente nas decisões tomadas por líderes norte-americanos. Por conseguinte, explicitar como esses “titãs” do *lobby* na indústria siderúrgica dos Estados Unidos pensam e quais argumentos eles defendem é de suma importância para se compreender o curso das ações de Washington em relação à China nesse setor específico.

Assim, percebemos, por meio desses testemunhos, que os principais atores do setor tinham seus principais objetivos alinhados no que diz respeito à audiência sobre a Seção 232, isto é, de persuadir o governo dos Estados Unidos a tomarem medidas mais sérias e incisivas em favor da indústria siderúrgica nacional, por meio, principalmente, de ações contra China (EUA, 2018; Martinez, 2019; Riley, 2018). Destarte, corroborando com o argumento de que houve, nesse momento, uma uniformidade na ação desse grupo de interesse, observamos que os gastos em *lobby* pelos 16 principais integrantes¹⁷ desse grupo começaram a aumentar em níveis significativos (ver Gráfico 05). Em 2016, por exemplo, houve uma redução de aproximadamente 23,3% nos gastos em *lobby*, enquanto em 2018 e 2019 houve aumentos de 0,26% e 21,24%, respectivamente.

¹⁶ No original: “[...] the governments in South Korea, China, and elsewhere have deemed dominance in this market a matter of their national security. To accomplish this goal, they’ve plainly subsidized their domestic industries, provided as much regulatory and other support as needed, and worked steadily to undermine U.S. efforts”.

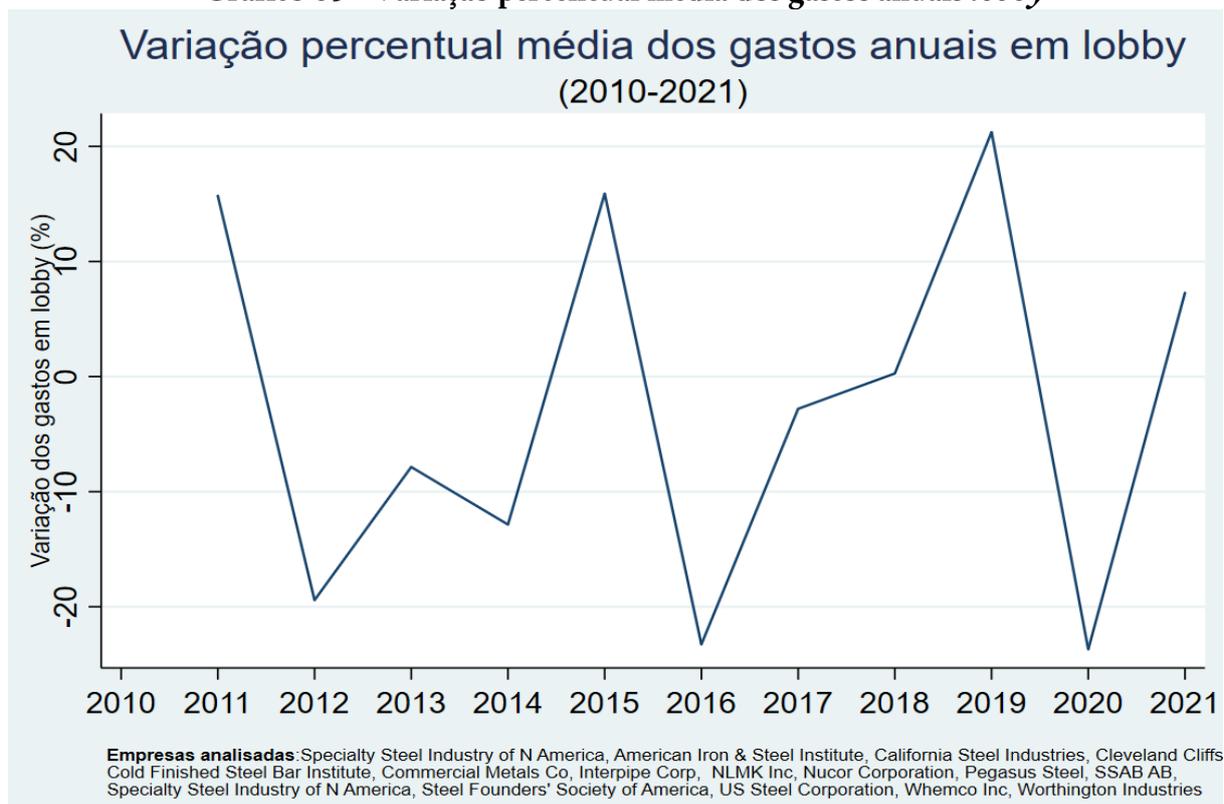
¹⁷ O recorte dessas 16 empresas foi realizado com base no *ranking* fornecido pelo *OpenSecrets*, no qual selecionamos apenas as principais empresas dos Estados Unidos, dado que empresas sediadas em outros países também realizam *lobby* nos Estados Unidos, como a ArcelorMittal S.A. que é um conglomerado industrial multinacional de empresas de aço com sede em Luxemburgo. Para mais informações ver Gráfico 04 com todas as empresas que realizaram *lobby* nos Estados Unidos entre 2010 e 2021 (média anual), segundo o *OpenSecrets*.

Gráfico 04 - Gastos totais em *lobby* nos Estados Unidos durante 2010 e 2021 (em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *OpenSecrets* (2022).

Gráfico 05 - Variação percentual média dos gastos anuais *lobby*



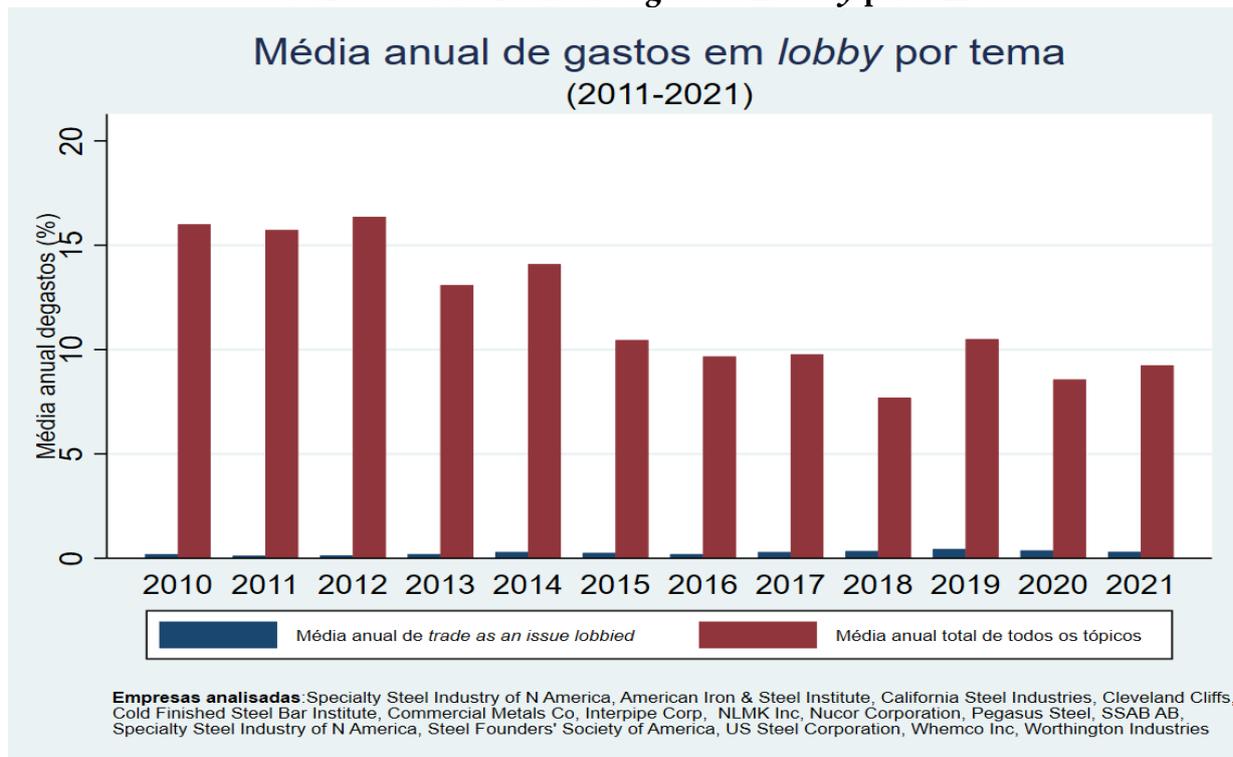
90

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *OpenSecrets* (2022).

Não obstante, esses gastos em *lobby* podem ser destinados aos mais diversos temas, como tarifas, questões trabalhistas, meio ambiente, entre outras. Destarte, visando focalizar na parcela desse *lobby* que mais se relaciona com os gastos do grupo de interesse da indústria siderúrgica destinados a persuadir os tomadores de decisão de Washington a adotarem medidas mais céleres e tenazes frente a essa problemática – o que ao cabo levou à imposição de tarifas sobre o aço e o alumínio e, por conseguinte, à conflagração da guerra comercial sino-americana – destacamos, para a presente análise, o número de vezes que o comércio foi uma questão nas áreas sujeitas ao *lobby*.

Assim, utilizando o mesmo recorte dos 16 principais integrantes do grupo de interesse da indústria siderúrgica, observamos que a média anual de vezes que o comércio foi um tema de *lobby* é bastante singela quando comparada com o total de temas – computando ainda seus subtemas e questões específicas (ver Gráfico 06). Sem embargo, ao ajustar o prisma de análise para a variação média anual do comércio como uma questão sujeita ao *lobby* (ver Gráfico 08), observamos que, quando enfocamos apenas no número médio de vezes que o comércio foi uma questão para essas empresas (ver Gráfico 07), essa mesma tendência observada com os gastos em *lobby* se faz presente, mas com uma acentuação ainda maior.

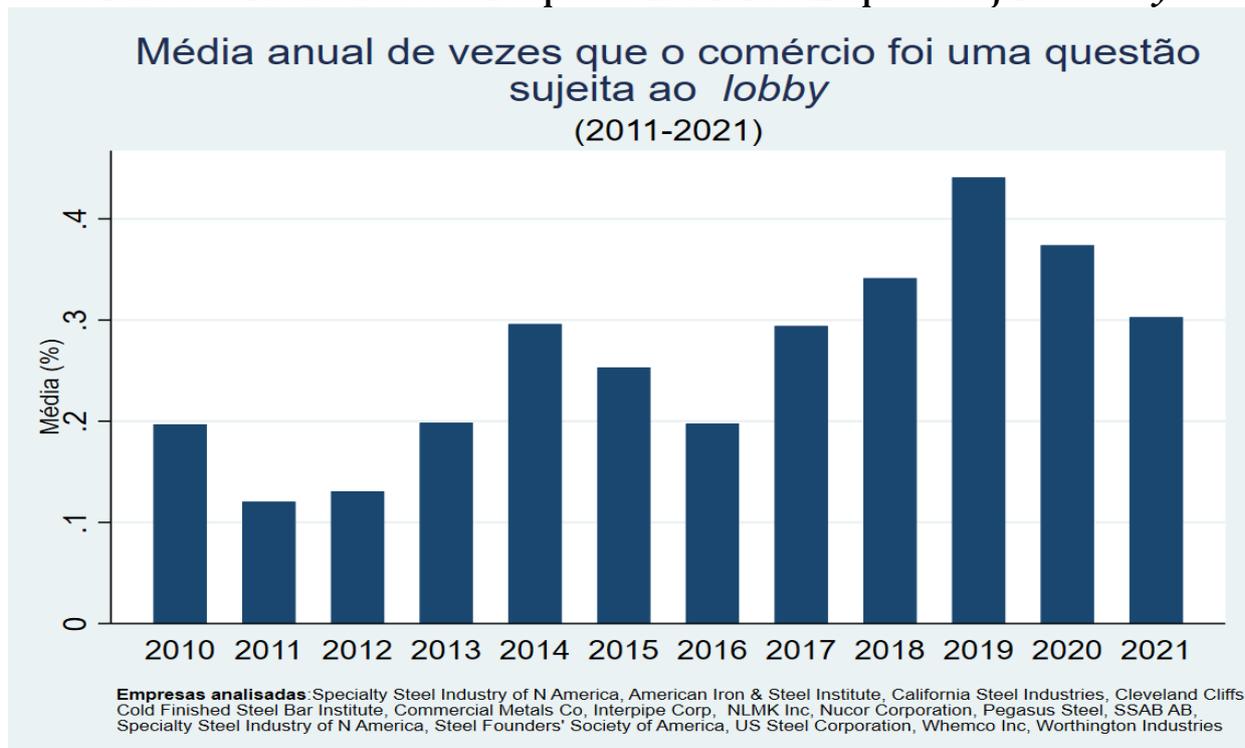
Gráfico 06 - Média anual de gastos em *lobby* por tema



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *OpenSecrets* (2022).

91

Gráfico 07 - Média anual de vezes que o comércio foi uma questão sujeita ao *lobby*



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *OpenSecrets* (2022).

Gráfico 08 - Variação anual média de vezes que o comércio foi uma questão sujeita ao lobby



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *OpenSecrets* (2022).

92

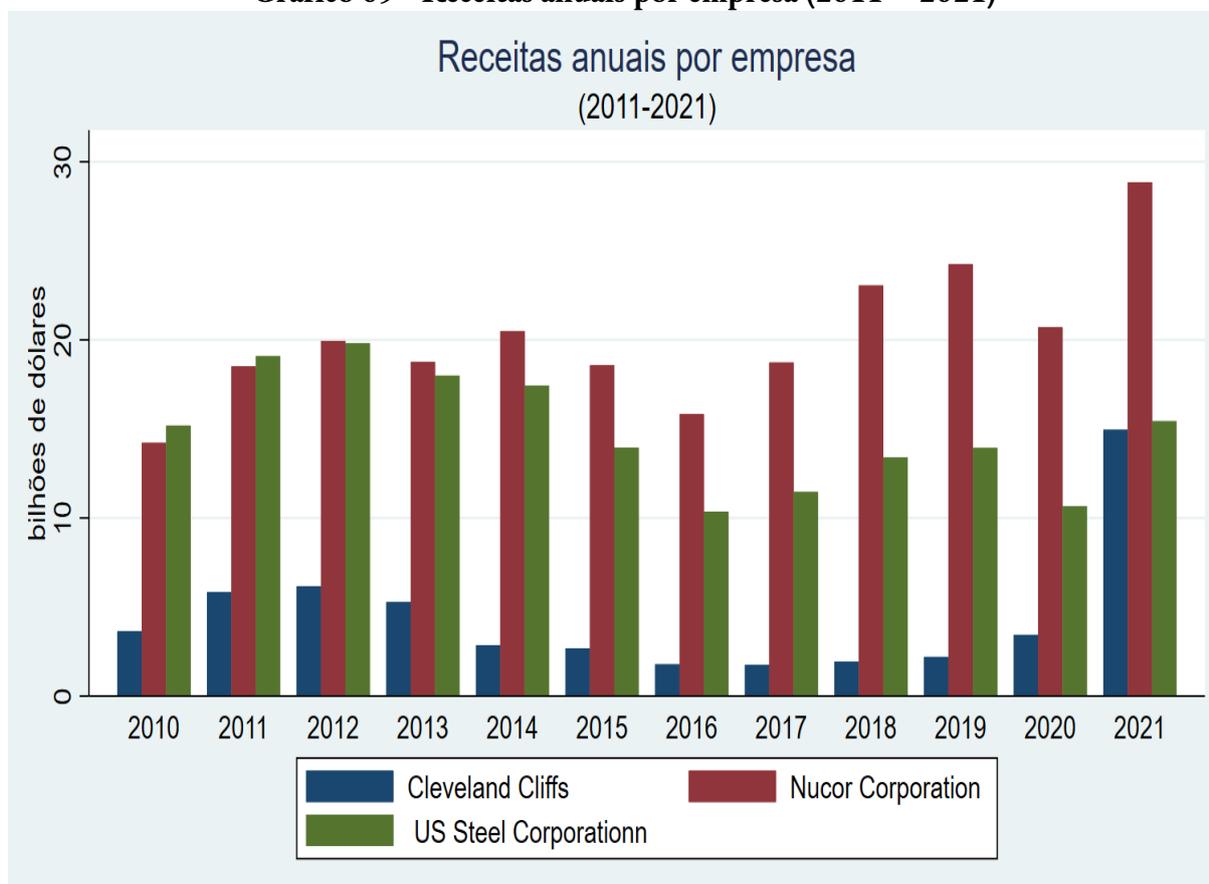
Assim, a partir dos gráficos 06, 07 e 08, temos que a variação média anual do número de vezes que o comércio foi uma questão nas áreas sujeitas ao lobby (Gráfico 08) apresenta uma extensão da tendência observada nos gráficos anteriores. Nessa variação, os anos de 2015 e 2016 são simbólicos, pois neles observamos um recuo de gastos, que se interrompeu a partir de 2017 – ano em que Donald Trump começa a governar. A partir de então, com a administração Trump, o setor comercial norte-americano retomou gastos positivos e atingiu um aumento de 39,28% em 2019. O recuo significativo nos gastos no ano seguinte, 2020, pode ser parcialmente explicado devido às consequências da pandemia de Covid-19, a qual afetou o comércio internacional não apenas dos Estados Unidos, mas também do mundo todo.

A identificação das principais empresas financiadoras desses gastos (ver Gráfico 05) em conjunto com o movimento da guerra comercial que reverberou nos desembolsos em lobby destes 16 atores, nos levam à construção de um novo levantamento acerca das condições financeiras e contábeis dessas empresas. Para este fim, selecionamos as três maiores empresas norte-americanas que atuaram como lobistas em nosso recorte (ver Gráfico 04), a saber: *Nucor Corporation*; *US Steel*; *Cleveland Cliffs*. Em seguida, compilamos dados de três variáveis particulares para contribuir na avaliação das condições financeiras das companhias siderúrgicas. O primeiro indicador escolhido foi a receita – relevante para compreender o desempenho da siderurgia – o segundo, os valores dos ativos – úteis para se avaliar a condição da empresa – e, por fim, o índice de preços – que fornece a relação entre o valor de mercado da empresa e seu valor contábil.

Destarte, ao analisarmos a receita de cada uma dessas empresas, temos que a *Nucor Corporation* é a que teve maior média de receitas neste período (cerca de 20 bilhões de dólares), seguida da *US Steel* (quase 15 bilhões de dólares) e da *Cleveland Cliffs* (aproximadamente 4 bilhões de dólares) (ver Gráfico 09). No entanto, foi justamente a *Cleveland Cliffs* a empresa que apresentou maior variação percentual média em suas receitas entre 2011 e 2021, com destaque especial para o ano de 2021, no qual se observou um aumento de 336% de suas receitas. Isso se deu, em grande medida, devido à aquisição da *AK Steel Holding* pela *Cleveland Cliffs* por cerca de 1,1 bilhão de dólares, e das operações da *ArcelorMittal* em território norte-americano (CEO, 2016; Cleveland Cliffs, 2020). Em complemento, a redução das restrições impostas no combate à Covid-19 e a vacinação em massa contribuíram para que as empresas retomassem suas atividades.

É interessante notar também que, em 2016, houve uma queda significativa nas receitas das três empresas em questão, seguido de uma guinada notável nesse decréscimo nos anos seguintes, justamente quando as tarifas sobre o aço e o alumínio entraram em vigor.

Gráfico 09 - Receitas anuais por empresa (2011 – 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Macrotrends* (20--e).

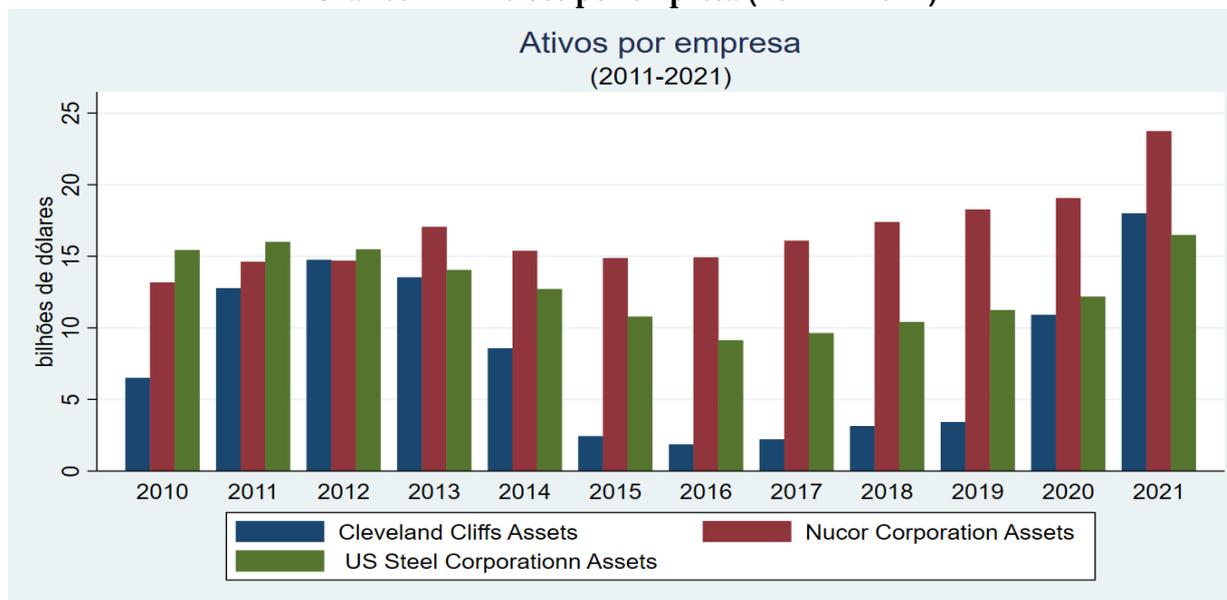
Gráfico 10 - Variação anual média das receitas por empresa (2011 – 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Macrotrends* (20--e)

Já no que diz respeito aos ativos e às variações do índice de preços, a *Cleveland-Cliffs* apresenta uma trajetória destoante das demais empresas (ver Gráfico 11, 12 e 13), com um desvio padrão bastante elevado (75,81) em sua variação anual dos ativos. Isso é, em grande parte, explicado pela própria trajetória da empresa, que passou por processos de fusões, aquisições e vendas importantes nesse período. Sobre esta questão, é relevante citar o processo de finalização das operações da Mina de Marquette em 2016, no Estado do Michigan, que resultou na demissão de aproximadamente 400 funcionários e afetou as ações da empresa (CEO, 2016; Cleveland Cliffs, 2020).

Gráfico 11 - Ativos por empresa (2011 – 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Macrotrends* (20--c).

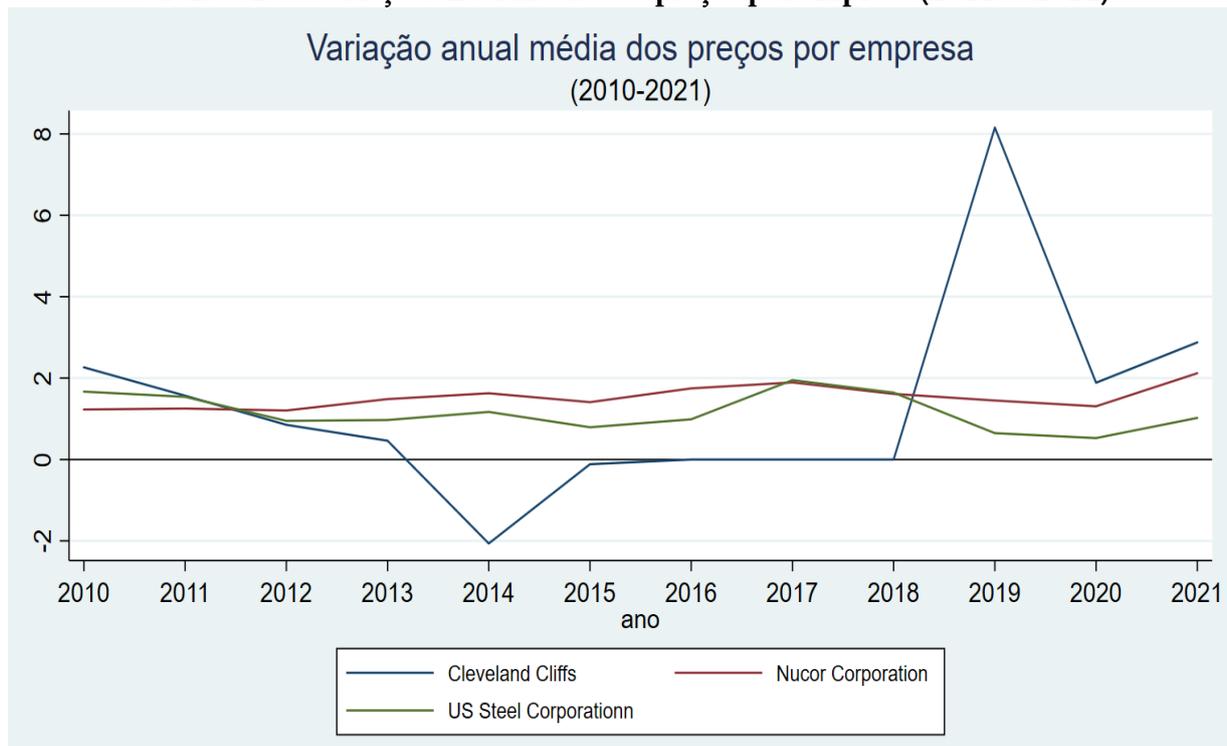
Gráfico 12 - Variação anual média dos ativos por empresa (2011 – 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Macrotrends* (20--c).

95

Gráfico 13 - Variação anual média dos preços por empresa (2011 – 2021)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Macrotrends* (20--d).

Verificamos, portanto, que não há uma correlação clara entre as variáveis independentes – receitas, ativos, preços e gastos em *lobby* – e o preditor – medidas tarifárias –, apesar de verificarmos que após a eleição de Donald Trump, notadamente em 2018, quando as primeiras tarifas sobre aço e alumínio são impostas, há aumentos consideráveis nas variações médias anuais de dados como ativos e gastos em comércio como um tema de *lobby*. Não obstante, diversos fatores externos podem gerar ruídos e reverberar tanto na tomada de decisão das empresas como atores individuais, quanto como grupo de interesse, por exemplo, mudanças no corpo diretor e de acionistas.

5 Conclusão

Por todo o exposto, foi possível observar que há uma relação entre as ações do grupo de interesse da indústria siderúrgica dos Estados Unidos e a imposição de tarifas sobre o aço e o alumínio, que marcaram o início da guerra comercial sino-americana. Porém, por meio dos dados reunidos nesta pesquisa, não foi possível estabelecer uma relação causal entre as duas variáveis apresentadas. Como já afirmado por diversos autores, como Swenson (2019), para as questões econômicas mais importantes que afetam muitos grupos dos Estados Unidos — por exemplo, relações econômicas Estados Unidos-China —, nenhum grupo de interesse dos Estados Unidos provavelmente será forte o suficiente por conta própria para determinar a posição política do país.

96

Ademais, embora a guerra comercial tenha sido vendida para os eleitores norte-americanos como trazendo empregos industriais de volta para os Estados Unidos e como uma forma de “*make America great again*”, os dados sugerem que as empresas mais antigas e de maior presença no mercado em termos de produção são as mais interessadas e beneficiadas pelas tarifas e medidas retaliatórias contra a China. A título de exemplo, temos que as ações das maiores empresas em termos de produção dos Estados Unidos apresentadas em nossa análise, *Nucor Corporation* e *US Steel*, mais que dobraram em 2020 segundo a *S&P Global Market Intelligence*.

Para além disso, notícias recentes sobre o movimento da indústria siderúrgica em prol da manutenção das tarifas impostas no governo Trump pela administração atual, de Joe Biden, corroboram nossa inferência acerca da existência de uma correlação entre o papel da indústria siderúrgica como grupo de interesse e a conflagração da guerra comercial. De acordo com o artigo de Aime Williams (2021) publicado no *Financial Times*, o setor siderúrgico dos Estados Unidos já está pressionando o presidente Biden para manter as tarifas, e especialistas afirmam que removê-las será politicamente muito difícil e improvável.

6 Referências

AISI - American Iron and Steel Institute. THE ECONOMIC Impact of the American Iron and Steel Industry. 2022. Disponível em: <<https://www.steel.org/economicimpact/>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ALLERN, E. H. **Political parties and interest groups in Norway**. ECPR press, 2010.

ANDRADE, M. L. A. de; CUNHA, L. M. da S.; GANDRA, G. T. A ascensão das mini-mills no cenário siderúrgico mundial. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 51-76, set. 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3182?&locale=pt_BR>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BAOSTEEL. **Profile**. 20---. Disponível em: <https://www.baosteel.com/group_en/contents/2880/39991.html>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BAOSTEEL e Wisco concluem fusão para criar maior siderúrgica da China. **IBRAM – Mineração do Brasil**. 05 dez. 2016. Disponível em: <<https://ibram.org.br/noticia/baosteel-e-wisco-concluem-fusao-para-criar-maior-siderurgica-da-china/>>. Acesso em: 03 ago. 2022.

97

BERGLUND, A. **The United States Steel Corporation: A Study of the Growth and Influence of Combination in the Iron and Steel Industry**. New York Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 1968.

CARVALHO, M. H. de. **A economia política do sistema financeiro chinês (1978-2008)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

CASTILLEJO, J. M.; SILVENTE, F. R. La guerra comercial de Donald Trump y sus consecuencias económicas. **Análisis económico**, n. 913, 2020, p. 33-56. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-66552020000200091>. Acesso em: 17 mai. 2021.

CEO: Empire Mine in Upper Peninsula will close. **Detroit Free Press**, Detroit, 25 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.freep.com/story/news/local/michigan/2016/03/25/empire-mines-upper-peninsula-close/82246052/>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G.; CREPAZ, M. **Regulating lobbying**: a global comparison. 2ª ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

CLEVELAND CLIFFS. Cleveland-Cliffs Inc Completes Acquisition of ArcelorMittal USA. 09 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.clevelandcliffs.com/news/news-releases/detail/8/cleveland-cliffs-inc-completes-acquisition-of>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

DI MAGGIO, D. Who rules the steel industry: the top 50 steel producers. **Expometals**. 2020. Disponível em: <<https://www.expometals.net/en-gb/news/news-in-detail/who-rules-the-steel-industry-the-top-50-steel-producers-id20573>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

DONG, H. et al. Roadmap of China steel industry in the past 70 years. **Ironmaking & Steelmaking**, v. 46, n. 10, p. 922-927, 2019.

EUA. **The Effect of Imports of Steel on the National Security**: An investigation conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended. U.S. Department of Commerce, 2018. Disponível em: <https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022.

98

EUA. **Steel Exports Report**: China. Department of Commerce of the United States. 2020. Disponível em: <<https://legacy.trade.gov/steel/countries/pdfs/exports-china.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

FELIPE, P. C. N. **O Sonho do Quarto Vermelho: revolução e reformas na China contemporânea**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2009.

FREUND, E. M. Privatized labor in socialist enterprises: China's Baoshan Iron and Steel Works. **Asian Affairs: An American Review**, v. 23, n. 3, p. 176-186, 1996.

FORTUNE Global 500. **Fortune**. 202-. Disponível em: <<https://fortune.com/global500/>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

GAI – Government Accountability Institute. **Commerce Secretary Wilbur Ross**: Trade Negotiations & Conflicts of Interest. 2018. Disponível em: <<https://g-a>

[i.org/2018/06/10/gaiexclusive-report-commerce-secretary-wilbur-ross-conflicts-interest/](https://www.gaiexclusive-report-commerce-secretary-wilbur-ross-conflicts-interest/)>. Acesso em: 05 jun. 2022.

GIBBON, P.; VESTERGAARD, J. **US Trade Policy under Trump**: Assessing the Unilateralism Turn. Copenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), 2017. Disponível em: <https://pure.diis.dk/ws/files/1246798/DIIS_RP_2017_8.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

HL - Hargreaves Lansdown. **United States Steel Corp (X)**: COM STK USD 1. 2022. Disponível em: <<https://www.hl.co.uk/shares/shares-search-results/u/united-states-steel-corp-com-stk-usd-1/share-charts>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

IMAI, K; BOUGHER, L. D. **Quantitative Social Science**: An Introduction in Stata. Princeton: Princeton University Press, 2021.

JFE. **About JFE Group**. 202-. Disponível em: <<https://www.jfe-holdings.co.jp/en/company/g-about/index.html>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

99

KENWARD, L. R. The Decline of the US Steel Industry: Why competitiveness fell against foreign steelmakers. **International Monetary Fund**, v. 24, n. 04, 1987. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0024/004/article-A009-en.xml>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

KIM, C. Fusão entre Nippon e Sumitomo indica onda de consolidação. **Exame**. 04 fev. 2011. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/fusao-entre-nippon-e-sumitomo-indica-onda-de-consolidacao/>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

KISSINGER, H. A. **On China**. New York: The Penguin Press, 2011.

LIMA, T.; MENDONÇA, F. As eleições nos Estados Unidos e o futuro do trumpismo. **Estadão**. 06 nov. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestaopolitica-e-sociedade/as-eleicoes-nos-estados-unidos-e-o-futuro-do-trumpismo/>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

LUZ. Chinese Steel Exports to the United States Dropped Dramatically in 2016. **Peterson Institute for International Economics (PIIE)**, 26 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/chinese-steel-exports-united-states-droppeddramatically-2016>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MACROTRENDS. **ArcelorMittal PE Ratio 2010-2022 | MT**. 20--a. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/stocks/charts/MT/arcelormittal/pe-ratio>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MACROTRENDS. **United States Steel PE Ratio 2010-2022 | X**. 20--b. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/X/united-states-steel/pe-ratio>. Acesso em: 09 ago. 2022.

MACROTRENDS. **Total Assets: X, NUE, CLF**. 20--c. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/stocks/stock-comparison?s=total-assets&axis=single&comp=X:NUE:CLF>>. Acesso em: 09 set. 2022.

MACROTRENDS. **Total Price/Book Ratio: X, NUE, CLF**. 20--d. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/stocks/stock-comparison?s=price-book&axis=single&comp=X:NUE:CLF>>. Acesso em: 09 set. 2022.

MACROTRENDS. **Total Revenue: X, NUE, CLF**. 20--e. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/stocks/stock-comparison?s=revenue&axis=single&comp=X:NUE:CLF>>. Acesso em: 09 set. 2022.

100

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. São Paulo: FGV Editora, 2018.

MARCO, G. et al. Sustainable Case Study: United States Steel Corporation. **Journal of Business Case Studies**, v. 8, n. 6, 2012.

MARCONI, V. **China la longa marcha**: De la revolución a la restauración. Buenos Aires: Editorial Antídoto, 1999.

MARTINEZ, L. C. R. Lobbying Pays, But for Whom? The Case of the US-China Trade War. **Kennedy School Review**, 28 fev. 2019. Disponível em: <<https://ksr.hkspublications.org/2019/02/28/lobbying-paysbut-for-whom-the-case-of-the-us-china-trade-war/>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MCFARLAND, A. S. Interest groups and theories of power in America. **British Journal of Political Science**, v. 17, n. 2, p. 129-147, 1987.

MENDES, N. C. As relações dos Estados Unidos com a China: uma perspectiva geoeconômica. In: MORAES, R. C. C. de; MENEZES, H. Z. de. (Org.). **A economia política do governo Obama**. João Pessoa: Editora UFPB, p. 219-236, 2017.

MENDONÇA, F.; THOMAZ, L. F.; LIMA, T.; VIGEVANI, T. “America First But Not Alone”: uma (nem tão) nova política comercial dos Estados Unidos com Donald Trump. **Revista Tempo no Mundo**, v. 5, n. 1, p. 107-142, 2019.

MOORE, M. O. The Rise and Fall of Big Steel’s Influence on U.S. Trade Policy. In. KRUEGER, A. O. (Ed.). **The Political Economy of Trade Protection**. Chicago: University of Chicago Press, p. 15-34, 2007.

MUELLER, H. Consensus and Conflict in the Steel Market. **Institute for the Study of International Aspects of Competition (ISIAC)**, Working Paper 02-1, 2002. Disponível em: <<https://web.uri.edu/isiac/files/wp02-1.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

NAURIN, D. Backstage Behaviour? Lobbyists in Public and Private Settings in Sweden and the European Union. **Comparative Politics**, v. 39, n. 2, 2007, p. 209–228. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20434034>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

NIPPON STEEL. **About us**. 20---. Disponível em: <<https://www.nipponsteel.com/en/company/>>. Acesso em: 05 ago. 2022.

OPENSECRETS. **Lobbying**. 2022. Disponível em: <<https://www.OpenSecrets.org/industries/lobbying.php?cycle=2022&ind=N14>>. Acesso em: 05 ago. 2022.

RIBEIRO, V. L. A expansão chinesa e seus impactos na África na primeira década do século XXI. **Universidade Federal do Rio de Janeiro**, 2013.

RILEY, J. The Legal and Policy Implications of the US Steel Tariffs on East Asia. **Journal of East Asia and International Law**, v. 11, n. 1, 2018. Disponível em: <http://journal.yiil.org/home/archives_v11n1_10>. Acesso em: 05 jul. 2022.

SETH, S. How China Impacts the Global Steel Industry. **Investopedia**. 31 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/021716/how-china-impacts-global-steel-industry.asp>>. Acesso em: 05 ago. 2022.

SIDER, K. J. Sino-American Clash of Hegemony: An Analysis of US-China Trade War. **Open Journal of Political Science**, v. 10, n. 1, 2020, p. 15-26. Disponível em:

<https://www.scirp.org/pdf/ojps_2019121315454661.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

STATICA. Production of finished steel products in China from 1970 to 2015. 2022. Disponível em:

<<https://tradingeconomics.com/china/exports-of-steel-products>>. Acesso em: 05 ago. 2022.

TANG, R. China's steel industry and its impact on the United States: issues for Congress.

Congressional Research Service. 2010.

TANG, R. The Rise of China's Auto Industry and Its Impact on the U.S. Motor Vehicle Industry.

Congressional Research Service. 2009.

TRADING ECONOMICS. **China Steel Production**. 20--a. Disponível em:

<<https://www.investopedia.com/articles/investing/021716/how-china-impacts-global-steel-industry.asp>>. Acesso em: 05 ago. 2022.

TRADING ECONOMICS. **China Exports of Steel Products**. 20--b. Disponível em:

<<https://tradingeconomics.com/china/exports-of-steel-products>>. Acesso em: 02 set. 2022.

USGD - United States Geological Department. **Iron and Steel**. 2022. Disponível em:

<<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2022/mcs2022-iron-steel.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

USW - United Steelworkers. **Our Union**. 20---. Disponível em: <<https://www.usw.org/union>>.

Acesso em: 12 ago. 2022.

WARREN, K. **Big steel**: the first century of the United States Steel Corporation, 1901-2001.

Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, 2001.

WATSON, C. D. Domestic Steel Manufacturing: Overview and Prospects. **Congressional Research Service (CRS)**. 2022. Disponível em:

<<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47107>>. Acesso em: 09 jul. 2022.

WILLIAMS, A. US steel lobby mobilises to preserve Donald Trump's tariffs. **Financial Times**, 25

maio 2021. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/d13ada8d-8fac-479b-953b-2826e313a3d9>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **World Steel in Figures 2022**. 2022. Disponível em: <<https://worldsteel.org/steel-topics/statistics/world-steel-in-figures-2022/>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **Steel Statistical Yearbook 2019: Concise version**. 2019. Disponível em: <<https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Steel-Statistical-Yearbook-2019-concise-version.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

WORLD STEEL ASSOCIATION. **Steel Statistical Yearbook 2020: Concise version**. 2020. Disponível em: <<https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Steel-Statistical-Yearbook-2020-concise-version.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

ZENG, K. **Trade threats, trade wars: bargaining, retaliation, and American coercive diplomacy**. University of Michigan Press, 2004.

ZHANG, J. J. **US-China Trade War: Interest Group Politics**. University of Kansas, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/347742262_US-China_Trade_War_Interest_Group_Politics/link/5fe376b7a6fdccdc8f7084d/download>. Acesso em: 07 ago. 2022.

ZHENG, L. O caminho do desenvolvimento econômico chinês. In: BELLUCCI, B. (Comp.). **Abrindo os olhos para a China**. Rio de Janeiro: Educam, p. 75-99, 2004.

The steel industry as an interest group in the US-China trade war

ABSTRACT: One of the first measures adopted by the Trump administration in the Sino-American Trade War was the imposition of tariffs of 25% on imported steel and 10% on aluminum, a decision that generated reverberations for the domestic steel industry, in addition to international trade impacts. Yet, the role of US steel industry interest group in imposing these tariffs in 2018 is still too abstract and largely speculative. Thus, to evaluate the influence of the American steel industry on these tariff measures, this paper consists of a primary sources research to compile data referring to the main interest group of the American steel industry and analyze them in testimonies and official documents. This database indicates that the interest groups have had an influence on steel and aluminum tariffs and opens new research paths on this subject.

KEYWORDS: United States; China; Steel Industry; Tariffs; Trade War.

La industria siderúrgica como grupo de interés en la guerra comercial chino-americana

RESUMEN: Una de las primeras medidas adoptadas por la administración Trump en la guerra comercial de Estados Unidos y China fue la imposición de aranceles del 25% al acero importado y del 10% al aluminio, decisión que generó, además de los impactos económicos internacionales, repercusiones para la industria siderúrgica nacional. Sin embargo, el papel de los grupos de interés de la industria siderúrgica de EE.UU. en la imposición de estos aranceles en 2018 sigue siendo abstracto y en gran medida especulativo. Por lo tanto, con el objetivo de evaluar la influencia de la industria siderúrgica norteamericana en estas medidas arancelarias, haremos una investigación de fuentes primarias para recopilar datos referentes a las principales empresas de la parte interesada de la industria siderúrgica norteamericana y analizarlas en vista de testimonios y documentos oficiales. Estos datos apuntan que el grupo efectivamente influye en la imposición de aranceles al acero y al aluminio y abre caminos para futuras investigaciones sobre el tema.

PALABRAS CLAVE: Estados Unidos; China; Industria Siderúrgica; Aranceles; Guerra Comercial.