

Os efeitos da privatização sobre a estrutura industrial da siderurgia brasileira¹

Marcelo Pinho e José Maria F. J. da Silveira

Introdução

A privatização vem se disseminando internacionalmente nos últimos anos. Além das mudanças drásticas que ocorrem nos países que constituíam o bloco socialista, esse processo tem alcançado, ainda que em extensões bastante diferenciadas, muitas economias capitalistas, tanto desenvolvidas quanto em desenvolvimento. A onda de desestatização marca uma reversão da tendência, visível numa larga faixa de países no período do pós-guerra, de expansão das atividades produtivas do Estado, especialmente mas não apenas em infra-estrutura e fabricação de insumos básicos.

Na verdade, a privatização faz parte de um processo mais amplo de mudança institucional de alcance geográfico também abrangente. Combinando desestatização com abertura ao exterior e desregulamentação da atividade econômica, a experiência brasileira na década de 90 reproduziu um padrão observado em diversos países latino-americanos e de outras partes do mundo, bem de acordo com o figurino do chamado Consenso de Washington.

Essa conjunção de políticas não é arbitrária. Seus defensores sustentam que os resultados delas no tocante à promoção da eficiência econômica se reforçam mutuamente. Mais ainda, têm defendido a idéia de que apenas a adoção conjunta dessas medidas permite garantir a obtenção de efeitos benéficos. Tome-se a relação entre abertura comercial e privatização. A liberalização das importações é vista como um mecanismo fundamental para disciplinar a atuação das empresas privatizadas. Também a desregulamentação, notadamente através do rompimento de normas que impõem monopólios ou limitam a concorrência, jogaria seu papel na inibição do exercício do poder de mercado por essas empresas (Mello, 1992). Numa ordem de condicionamento inversa, a desestatização é tida como um elemento crítico para aumentar a eficiência e a competitividade dos países e, assim, conferir viabilidade à maior penetração das importações.

Não se pode esquecer, todavia, que, ao menos no caso das economias latino-americanas, a privatização foi concebida num contexto de profunda crise fiscal. Nesse sentido, ela emerge como uma resposta às dificuldades financeiras

(1) Elaborado com informações disponíveis até setembro de 1996. Os autores agradecem a laboriosa contribuição de Graziela Ares no trabalho de assistência à pesquisa.

do Estado e tem seu andamento muitas vezes subordinado à lógica fiscal. O Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído no governo Collor e marco efetivo de um movimento de privatização de grandes proporções no Brasil, postula a redução da dívida e do déficit públicos como um de seus objetivos básicos, da mesma forma que a promoção da competitividade e, adicionalmente, a democratização do controle do capital das empresas brasileiras (BNDES, 1991).

Grande parte do debate sobre o processo de privatização no Brasil concentrou-se precisamente na avaliação das condições em que foram alienadas as participações do Estado no capital das empresas estatais. Houve muita controvérsia sobre a ordem cronológica de venda das empresas, a conjuntura inicialmente adversa à alienação de ativos produtivos, a adequação dos parâmetros empregados na avaliação das empresas e a utilização de títulos da dívida pública – as “moedas podres” – no pagamento das transações.² A evolução das cotações das ações de empresas privatizadas e os vultosos ganhos de capital auferidos na revenda dessas ações por alguns dos compradores originais permitem julgar, na perspectiva atual, que os mecanismos adotados nas privatizações dos governos Collor e Itamar Franco não foram, de fato, os ideais para maximizar a receita obtida pela União.³

Interrogações quanto à capacidade da privatização servir de esteio ao ajuste fiscal têm se difundido mesmo entre analistas que se posicionam a favor do processo (Mello, 1992; Pinheiro & Giambiagi, 1994). Estas análises postulam que a avaliação do impacto fiscal da privatização deve tomar em consideração, além das receitas imediatamente obtidas com a venda das estatais, o fluxo de rendimentos associado a suas futuras operações. O cancelamento de tais rendimentos evidentemente reduz o resultado fiscal líquido da privatização. Embora a adoção deste critério para mensuração do impacto da venda de ativos sobre as contas públicas não seja pacífica, está claro que somente uma medida desse gênero considera em seus devidos termos efeitos não mais que transitórios.⁴

Um dos trabalhos mencionados acima procura, dentro de tal perspectiva, prover uma estimativa abrangente do impacto fiscal das privatizações conduzidas durante os governos Collor e Itamar Franco. Pinheiro & Giambiagi constroem um modelo em que são parâmetros críticos para a determinação desse impacto os

(2) Outros aspectos também essenciais para a determinação do resultado fiscal da privatização despertaram muito menos atenção. Vale destacar entre eles a sistemática de transferência do controle das empresas em leilão aberto e único, as condições privilegiadas oferecidas aos empregados e, principalmente, os esquemas de prévio saneamento financeiro de algumas das empresas privatizadas (Paula, 1995).

(3) Esta foi uma das principais conclusões a que chegamos num estudo mais genérico sobre o processo de privatização (Pinho & Silveira, 1997).

(4) O caso chileno ilustra bem os vieses que podem redundar da consideração apenas do valor de venda na avaliação do impacto fiscal da privatização. No biênio 1986/87, o resultado de caixa foi muito significativo, atingindo um montante da ordem de 5% da arrecadação tributária do governo central. Ainda assim, um estudo de Marcel (1989), citado em Mello (1992), estima que as vendas das estatais, previamente saneadas e com as tarifas recuperadas, implicaram em subsídio implícito em relação ao valor econômico das empresas de nada menos que 41,5% do preço de venda.

ganhos ou perdas de capital obtidos pela União na venda das estatais, a transferência ao setor privado da responsabilidade por futuros investimentos nas empresas e uma taxa de desconto que define a preferência intertemporal entre fluxos presentes e futuros. Após elencar diversas combinações hipotéticas para esses parâmetros, os autores sustentam que, assumindo a configuração mais plausível, “a redução anual nas necessidades de financiamento do setor público seria de cerca de 0,4% do PIB”. Com base nesses números concluem que, embora não desprezível, o impacto fiscal da privatização conduzida no período 1990/94 é relativamente pequeno.⁵ Em contraste, a expectativa embutida originalmente no Plano Collor I, por exemplo, era obter com a venda de estatais, somente no ano de 1990, um montante equivalente a 2,5% do PIB (Prado, 1994: 117).

O reconhecimento de que os resultados possíveis da privatização no campo fiscal são mais modestos do que se supõe habitualmente tem contribuído para um importante deslocamento na escala proposta de prioridade dos objetivos da desestatização por esses autores. Mello (1992: cap. 8: 14) expõe essa posição de maneira clara, concluindo que “a melhor contribuição que o programa de privatização pode trazer é a melhoria da eficiência alocativa da economia, que poderia aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, delineando um novo modelo de desenvolvimento econômico.” Pinheiro e Giambiagi, por sua vez, sustentam que a priorização dos objetivos fiscais do PND tem inibido a adoção de restrições aos compradores habilitados a participar da privatização. Observando que certas empresas, notadamente as concorrentes e as consumidoras, podem usufruir de um aumento em seu poder de mercado através da compra de estatais e que, por isso mesmo, elas estariam dispostas a apresentar melhores lances no processo de privatização, pode-se definir a existência de um *trade-off* no processo de privatização entre melhores preços de venda e estruturas de mercado menos concentradas. Em termos mais gerais, esses autores vislumbram um conflito entre os objetivos nos âmbitos das políticas fiscal e industrial, posto que a promoção de configurações mais pulverizadas de mercado é tida como um princípio norteador da política industrial.

A experiência da privatização na siderurgia brasileira já é suficientemente longa para que se possa examinar, ao menos tentativamente, esta e outras questões relativas à adequação da estrutura industrial do setor depois do processo de reordenação patrimonial. O objetivo central deste artigo é precisamente avaliar o

(5) O impacto fiscal pode ser ainda menor do que esse. Os ganhos ou perdas de capital foram computados com base na diferença entre o valor efetivamente desembolsado pelo comprador - isto é, o valor da transação descontado pelo deságio no mercado secundário de moedas podres - e uma estimativa ajustada do valor presente dos rendimentos futuros das empresas na hipótese de se manterem estatais. Este último valor não corresponderá ao preço mínimo de venda se os consultores encarregados de avaliar as empresas houverem “inflado” suas avaliações justamente para considerar a liquidação da venda com títulos desagiados e captar o aumento esperado da rentabilidade sob gestão privada. Na escolha dos parâmetros julgados mais adequados, Pinheiro e Giambiagi supõem que isso de fato tenha ocorrido. Se essa hipótese, bastante duvidosa, for relaxada, a estimativa do resultado fiscal das privatizações diminui ainda mais, para algo em torno de 0,2% do PIB nos quatro anos que se seguem à privatização (Pinheiro & Giambiagi, 1994: 748, tab. 6).

impacto da desestatização sobre a eficiência e competitividade da siderurgia. Desde logo, é importante ressaltar que um exame acurado dessa temática não pode adotar como ponto de partida a existência de uma configuração de mercado indistintamente mais desejável para qualquer indústria.

O tema proposto será abordado de forma abrangente neste artigo. A próxima seção examina sucessivamente o impacto do processo de privatização sobre vários dos elementos mais relevantes à caracterização da estrutura industrial da siderurgia: produtividade, iniciativas de reestruturação produtiva, nível de investimento, desempenho financeiro e grau de concentração. Ainda que seguindo uma subdivisão em itens, pretendemos que o tratamento de todos esses aspectos tenha sido feito de maneira articulada, dando conta da interação entre seus determinantes. A partir dessa avaliação, discutimos a capacidade da siderurgia brasileira enfrentar os principais desafios que lhe estão postos a médio e longo prazos. Além dessa análise, o artigo apresenta uma seção conclusiva, na qual se procura destacar como os resultados aqui obtidos podem contribuir para a discussão da orientação mais recente do processo de privatização.

O artigo enfoca basicamente a experiência de desestatização realizada entre 1990 e 1994. Isto não implica desprezar os efeitos de operações realizadas anteriormente, mas sim em centrar a análise no período em foram privatizadas aquelas empresas que constituíam o núcleo tipicamente estatal da siderurgia brasileira. As desestatizações anteriores quase sempre repassaram ao setor privado empresas que haviam sido assumidas pelo Estado no bojo de dificuldades financeiras. Já a etapa subsequente da privatização tem se pautado pelo predomínio de empresas fornecedoras de serviços de utilidade pública, alcançando o suprimento de infra-estrutura de energia e transportes. O período 1990/94 constitui, de fato, uma “fase manufatureira” do processo de privatização, concentrando-se nele a maior parte das operações de vendas de participações da União nas indústrias siderúrgica, petroquímica, de fertilizantes e de material de transporte aeronáutico e ferroviário.

1. Privatização e mudança estrutural na siderurgia

Antes de iniciar propriamente a análise das questões centrais para este artigo, é conveniente apresentar algumas informações básicas sobre as siderúrgicas privatizadas. As ex-estatais apresentavam uma posição dominante no setor. Controlavam a produção de laminados planos e semi-acabados para exportação. Era estatal também a maior empresa isolada do segmento de aços especiais. Já as empresas estatais de menor porte que produziam aços não-planos comuns respondiam por cerca de 15% da produção do segmento. O Quadro 1 reúne dados sobre cada uma das usinas desestatizadas, constituindo um quadro de referência para a discussão subsequente.

Quadro 1
Dados gerais sobre as empresas siderúrgicas privatizadas no Brasil

Empresa	Segmento	Capacidade (mt./ano)	Características da Privatização		
			Data	Valor	Principais compradores
Aparecida	Especiais	90	jul./88	12,9	Villares
COSIM	Relaminadora	36	set./88	4,1	Duferco
CIMETAL	Não-planos	200	nov./88	59,0	Gerdau
COFAVI	Não-planos	410	jul./89	8,2	Duferco
USIBA	Não-planos	350	out./89	54,2	Gerdau
USIMINAS	Planos	4.200	out./91	1.941,2	Previ, CVRD, Valia, Bozano
COSINOR	Não-planos	84	nov./91	15,0	Gerdau
Piratini	Especiais	210	fev./92	106,6	Gerdau
CST	Semi-acabados	3.500	jul./92	353,6	Bozano, Unibanco, CVRD
ACESITA	Especiais	850	out./92	465,4	Previ, Sistel, Safra, Real
CSN	Planos	4.600	abr./93	1.495,3	Bamerindus, Vicunha, CVRD
COSIPA	Planos	3.900	ago./93	585,7	USIMINAS, Bozano, Grupo Seis
AÇOMINAS	Semi-acabados	2.300	set./93	598,5	Mendes Júnior, Econômico, BCN

Notas: 1) A capacidade das usinas está expressa em milhares de t./ano de aço bruto com exceção da Cosim, cuja capacidade refere-se à laminação de tubos sem costura, única linha da usina original mantida em operação e efetivamente privatizada. 2) A data da privatização refere-se ao mês e ano de transferência do controle da empresa. 3) O valor das operações de privatização está expresso em US\$ milhões correntes e envolve todas as ações alienadas. No caso da COSIPA, o processo de privatização ainda não se completou integralmente.

Fontes: IBS (1991); Passanezi (1992); BNDES (1996).

1.1. Produtividade e racionalização do uso da força de trabalho

A dimensão mais imediata, e também uma das mais significativas, do processo de ajustamento gerencial das siderúrgicas privatizadas foi a racionalização do uso da força de trabalho. A Tabela 1 resume informações críticas sobre os passos iniciais do enxugamento, evidenciando que – à exceção talvez da USIMINAS, empresa reconhecida como a de gestão mais eficiente entre as estatais do setor – houve cortes profundos no quadro de pessoal das grandes siderúrgicas integradas. A mesma tabela aponta um outro eixo desse movimento: a diminuição do número de cargos de chefia e a supressão de níveis hierárquicos intermediários de comando. Embora não estejam disponíveis informações para todas as usinas, o impacto financeiro dos programas de desmobilização do efetivo pode ser avaliado a partir de estimativas de duas delas quanto à economia de despesas com pessoal por elas propiciada. ACESITA e CST calculam a redução de gastos em, respectivamente, US\$ 25 milhões e US\$ 32 milhões por ano.

A dimensão desse processo de ajustamento tem sido comumente apontada como um indicativo da inépcia na administração das empresas estatais. Contudo, as informações que reunimos na Tabela 2 permitem questionar a validade dessa interpretação para o caso das usinas siderúrgicas integradas. Fundamentalmente, não há evidência de que o enxugamento do quadro de pessoal durante a primeira metade da década de 90 tenha sido mais intenso nas empresas outrora estatais do que naquelas que sempre foram privadas.

Indicadores agregados parecem apontar até na direção contrária. Entre 1989 e 1995, enquanto as seis grandes usinas integradas experimentaram um decréscimo de 39% em seu número de empregados, o conjunto da siderurgia privada reduziu seu efetivo em cerca de 47%. No mesmo sentido, observe-se que a Belgo-Mineira promoveu um enxugamento maior do que qualquer uma das ex-estatais.

Tabela 1
Ajustamento de pessoal em siderúrgicas integradas privatizadas

Empresa	Redução do quadro de pessoal			Momento	Redução dos cargos de chefia
	Inicial	Final	$\Delta\%$		
USIMINAS	13.413	12.480	-7	Antes	422→202
CST	5.970	4.232	-29	Depois	191→93
ACESITA	7.300	5.500	-25	Depois	240→90
CSN	23.000	17.000	-26	Antes	-27
COSIPA	11.664	9.856	-16	Depois	400→170
AÇOMINAS	n.d.	n.d.	n.d.	Antes	n.d.

Nota: Os dados desta tabela referem-se aos processos de ajustamento conduzidos imediatamente antes ou depois da privatização, conforme discriminado na coluna respectiva. Como em geral o processo teve seqüência no tempo, a magnitude total do ajuste foi bem maior – Veja-se a Tabela 2.

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas por Paula (1995).

Uma análise mais detida revela que essa maior redução do emprego nas empresas sob controle privado está associada a um estilo diferente de reestruturação, o qual muitas vezes incluiu o encerramento das operações de unidades produtivas inteiras. Naquele início de década, foram integralmente desativadas as usinas de Nova Iguaçu da COSIGUA, de São Caetano da Villares, além da COSINOR, que foi privatizada em 1991. Aliperti, Ferroeste e COFAVI paralisaram a operação de suas aciarias, mantendo em funcionamento, ainda assim com grande ociosidade, apenas parte de suas instalações. Por conta disso, o enxugamento do efetivo no conjunto dessas empresas está associado à expressiva diminuição da produção. Já em algumas das siderúrgicas integradas privatizadas, ocorreu simultaneamente ao ajustamento do emprego elevação importante da produção. Usinas como a CSN e a COSIPA, que completaram em meados da década de 80 importantes projetos de expansão, só conseguiram sustentar um nível de operação próximo da plena ocupação nos últimos anos. Por sua vez, as duas mais novas usinas integradas brasileiras, AÇOMINAS e CST, têm operado consistentemente acima de suas capacidades nominais.⁶ É, por conseguinte, mais a diferença de desempenho quanto ao volume produzido do que a intensidade da redução do emprego que explica o incremento substancialmente maior da

(6) À exceção da COSIPA, as outras usinas atingiram níveis positivos de ocupação da capacidade ainda sob controle estatal. O caso mais interessante é o da CSN. Não obstante ser ela a maior, e possivelmente a mais bem equipada, usina integrada brasileira, foram grandes as dificuldades para atingir-se sua plena ocupação. Mudanças estratégicas realizadas na fase de ajustes pré-privatização conduziram já em 1992 o grau de ocupação da aciaria a 95%, muito acima da média de 72% observada nos três anos anteriores. A maior agressividade na orientação comercial, em especial nas exportações, a interrupção de um padrão de greves longas e freqüentes, fruto de uma estratégia de relacionamento trabalhista que mesclou confronto e cooptação, e a adoção de um programa de controle total da qualidade (TQC) foram os três eixos mais importantes dessas mudanças (Leal & Pinho, 1995a).

produtividade nas siderúrgicas anteriormente estatais do que nas tradicionalmente privadas: 81% e 46%, respectivamente.

A Tabela 2 permite também comparar o vigor do processo de ajustamento entre as empresas. Se no tocante à redução do nível de emprego há certa convergência, a evolução do indicador de produtividade revela que algumas empresas tiveram uma performance francamente superior a outras. Nem sempre é possível associar, como no caso da Usiminas, aumentos de produtividade menos expressivos a uma melhor situação prévia. Embora a intensidade do ajuste certamente reflita idiosincrasias de cada empresa, observa-se também aqui correlação positiva entre evolução da produção e da produtividade.⁷

A constatação de que os dados sobre evolução do nível de emprego na siderurgia brasileira não corroboram a proposição genérica de que a gestão estatal teria provocado um grande “inchaço” do quadro de pessoal das empresas não implica, todavia, negar que a passagem para a administração privada promoveu importantes modificações na direção de maior eficiência na gestão de pessoal.

Tabela 2
Produção, emprego e produtividade na siderurgia brasileira (1989/95)

Empresa	Prod. de aço bruto (mt.)			Emprego			Produtividade		
	1995	1989	Δ%	1995	1989	Δ%	1995	1989	Δ%
CSN	4.340	3.514	23,5	13.882	23.455	-40,8	312,6	149,8	108,7
USIMINAS	4.161	4.395	-5,3	9.890	13.838	-28,5	420,7	317,6	32,5
COSIPA	3.598	3.406	5,6	9.226	15.819	-41,7	389,9	215,3	81,1
CST	3.739	3.270	14,3	3.947	6.736	-41,4	947,4	485,5	95,1
AÇOMINAS	2.435	1.876	29,8	3.659	6.716	-45,5	665,6	279,3	138,3
ACESITA	612	689	-11,1	5.186	8.619	-39,8	118,1	79,9	47,7
Ex-Estatais	18.885	17.150	10,1	45.790	75.183	-39,1	412,4	228,1	80,8
Belgo-Mineira	1.003	862	16,3	4.292	8.089	-46,9	233,6	106,6	119,3
COSIGUA	1.189	1.364	-12,8	4.234	7.679	-44,9	280,8	177,6	58,1
Mannesmann	561	711	-21,2	5.747	9.175	-37,4	97,5	77,5	25,9
3 Maiores privadas	2.752	2.937	-6,3	14.273	24.943	-42,8	192,8	117,7	63,8
Total das privadas	6.191	8.057	-23,2	33.088	62.663	-47,2	187,1	128,6	45,5
Total no Brasil	25.076	25.207	-0,5	78.878	137.846	-42,8	317,9	182,9	73,9

Notas: 1) O indicador de produtividade, expresso em toneladas/homem.ano, refere-se à razão entre produção de aço bruto e número de empregados diretamente contratados pelas empresas. 2) Os dados relacionados sob o rótulo “Total das Privadas” abrangem, além das empresas que já eram privadas em 1989, informações relativas à COSINOR e à Piratini, privatizadas respectivamente em 1991 e 1992. Não estão disponíveis informações que permitam separá-las do conjunto de empresas que contou efetivamente com gestão privada ao longo de todo o período, mas se pode avaliar com segurança que a inclusão das duas usinas não implica viés superior a dois pontos percentuais em nenhuma das taxas de variação computadas.

Fontes: Paula (1993: 36); Revista Exame (Melhores e Maiores); IBS. Anuário Estatístico da Indústria Siderúrgica Brasileira.

(7) Cabe alertar para a impossibilidade de traçar comparações diretas entre as magnitudes absolutas da produtividade nas várias empresas. Nosso indicador físico (t. de aço bruto/homem.ano) não capta as grandes diferenças existentes no grau de elaboração do *mix* de produtos. Usinas que nem ao menos chegam a laminar o aço produzido, como a CST e a AÇOMINAS, naturalmente, têm requisitos muito menores de mão-de-obra do que as produtoras de aços especiais (ACESITA e Mannesmann) ou empresas que não só fabricam os laminados, mas processam adicionalmente boa parte da produção, seja em linhas de revestimento (CSN), seja em operações de trefilaria (Belgo-Mineira e COSIGUA).

Em primeiro lugar, se aquela proposição não é válida para as grandes usinas integradas como um todo, parece correta ao menos para algumas das usinas de menor porte. A esse respeito, a USIBA talvez constitua o caso de mudança mais drástica. Contando com 1.400 empregados quando foi adquirida em 1989 pelo Grupo Gerdau, já no ano seguinte era operada por um efetivo de apenas 743 trabalhadores (-47%). Sua produtividade cresceu 161% em quatro anos (Pinho, 1995). Em segundo lugar, é indiscutível que os obstáculos à promoção de um ajuste tão forte quanto o realizado seriam maiores na ausência da privatização. O fato de que em algumas empresas, como a CSN, o grosso do enxugamento tenha sido efetuado antes da desestatização qualifica o argumento, mas não o altera em substância. Tratava-se de parte do ajuste para a privatização. Posto de outro modo: era grande a probabilidade de que as usinas integradas, em permanecendo estatais, não houvessem se engajado no penoso processo de corte da força de trabalho difundido na indústria brasileira no início dos anos 90.

Há também evidências de importantes ganhos de eficiência em outros âmbitos. Um dos mais evidentes é o da negociação com fornecedores. Paula (1995) relata que dois projetos críticos de investimento da CST foram mantidos após a privatização, mas renegociados em termos muitíssimo mais favoráveis à empresa: (1) o custo da reforma do alto-forno foi reduzido de US\$ 182 milhões para US\$ 105 milhões, melhorando o projeto e sem se alterar o fornecedor; e (2) o orçamento da construção da primeira máquina de lingotamento contínuo foi cortado de US\$ 300 milhões para US\$ 120 milhões. Num outro caso, o da COSIPA, a privatização foi acompanhada de supressão de 230 dos 400 cargos de gerência e da substituição de quase todos os ocupantes dos postos remanescentes.

1.2. Reestruturação produtiva

A privatização deu fôlego também ao movimento de reestruturação produtiva no setor, o qual, no entanto, de forma alguma se restringiu à assimilação das empresas privatizadas. Reservamos a análise da relação entre reestruturação, eficiência e poder de mercado para o final da seção 1.5. Por ora, limitamo-nos a traçar os movimentos de reorganização produtiva ensejados pelo processo de desestatização, examinando seus benefícios efetivos ou potenciais. É sabido que a compra de certas usinas por grupos com estrutura de produção multiplanta permitiu ampliar o grau de especialização de algumas unidades (Paula, 1995). O Grupo Gerdau, por exemplo, aproveitou-se da disponibilidade de um terminal marítimo próprio na USIBA para nela concentrar boa parte de sua produção de itens básicos para o mercado externo. Também a incorporação da usina de Barão de Cocais, desmembrada da CIMETAL em seu processo de privatização, permitiu melhorar as condições de suprimento de carga metálica para a COSIGUA.

Já a aquisição da Aparecida em 1988 daria posteriormente margem a uma das etapas do longo movimento de reestruturação do Grupo Villares. Em 1992,

esse conglomerado decidiu concentrar nela e na usina de São Caetano a produção de aços de alta-liga, orientando a VIBASA e a Anhangüera (comprada também em 1988 do Grupo Caemi) para a fabricação de aços de construção mecânica. O processo de reorganização se aprofundaria a partir de 1995, como resultado da compra do controle da Indústria Villares (holding do grupo) pela ACESITA e pelo grupo financeiro Sul América. A nova rodada de reestruturação que se seguiu implicou redesenho da indústria de aços especiais no Brasil, agora amplamente dominada pela siderúrgica mineira.⁸ O fechamento da usina de São Caetano, a incorporação ao grupo Villares da Eletrometal, adquirida anteriormente pela ACESITA, e a crescente concentração desta na produção de aços planos especiais, não fabricados pelas demais usinas da Villares, compõem o quadro de ampla reordenação produtiva desse segmento.

Em duas das transações com grande potencial de benefícios de reestruturação, os frutos até o presente momento são relativamente pequenos ou mesmo decepcionantes. A compra de metade do capital da COSIPA pela USIMINAS projetou a possibilidade de ganhos importantes com otimização da logística de distribuição e especialização de cada usina em determinadas linhas de produção, além da canalização do potencial de acumulação da controladora para investimentos na usina paulista. Aparentemente, contudo, as operações das duas empresas vêm sendo conduzidas de forma autônoma. É possível que, paradoxalmente, a grande semelhança entre a configuração das duas usinas dificulte a definição de linhas de especialização, já que o abandono de qualquer faixa relevante de mercado geraria ociosidade de parte expressiva do aparato produtivo.

O controle da maior parcela isolada do capital da AÇOMINAS (31,5%) pela Mendes Júnior Siderurgia engendrou situação mais grave. Esta operação foi fortemente apoiada pelo governo estadual de Minas Gerais, que, através de seus bancos oficiais, não só securitizou dívidas anteriores da empresa e financiou-lhe a compra de títulos de privatização, mas também adquiriu ações para fortalecer o grupo de compradores por ela articulado. Do ponto de vista da estrutura industrial, a transação é defensável. A usina semi-integrada da Mendes Júnior, a mais moderna de seu tipo no Brasil, depende vitalmente de um suprimento diário de 1.200 t. de tarugos pela Açominas para ocupar mais de 40% da capacidade de sua laminação. A exportação desses tarugos, a alternativa do ponto de vista da AÇOMINAS, na perspectiva da cadeia produtiva como um todo equivale a perder a oportunidade de agregar valor exportando produtos laminados. Ocorre que, premida por dificuldades financeiras do grupo a que pertence, a Mendes Júnior Siderurgia realizou, até ser afastada pelos demais acionistas, uma administração absolutamente predatória na AÇOMINAS, chegando a acumular uma dívida

(8) No país, há apenas duas usinas sem vínculos com a Acesita aptas a produzir aços especiais: Piratini e Mannesmann. Esta última, porém, tem concentrado sua produção em uma faixa específica, a de tubos de aço sem costura, em que detém uma posição de virtual monopólio.

avaliada no início de 1996 em US\$ 560 milhões e pondo em risco o custoso processo de saneamento financeiro que antecedeu a privatização desta empresa. (Mais adiante detalharemos os mecanismos de reestruturação pré-privatização dos passivos das siderúrgicas).

Enquanto o futuro da Mendes Júnior Siderurgia permanecer indefinido – negociações com os credores da empresa têm sido conduzidas pela Belgo-Mineira, presentemente arrendatária da usina através de um contrato que lhe confere uma opção de compra –, nada pode assegurar uma solução que atenda ao objetivo de maximizar o valor gerado pela indústria nacional. Levando-se em conta os resultados tímidos obtidos até agora na COSIPA e, principalmente, a paralisação das atividades em duas das usinas semi-integradas privatizadas, COSINOR e COFAVI,⁹ pode-se avaliar que os efeitos da privatização em termos de reestruturação produtiva ficaram aquém do esperado, ainda que não se deva desprezar os impactos positivos para o segmento de aços especiais e para o Grupo Gerdau. Mesmo que a condução do processo de privatização não tenha visado explicitamente promover essa reestruturação, o novo controle do capital de algumas das usinas autorizava a expectativa de resultados mais amplos neste campo.

1.3. Evolução do nível de investimento

Nos últimos anos, a siderurgia brasileira tem experimentado também importante retomada do investimento produtivo. Estão programadas para o período de 1994 a 2000, inversões de US\$7,15 bilhões, 120% maiores do que nos sete anos imediatamente anteriores.¹⁰ Como mostra a Tabela 3, são volumosos os investimentos projetados para os próximos anos por todas as grandes usinas privatizadas.¹¹ Muitas delas encontram-se num estágio mais avançado, em plena fase de execução dos planos. Na CSN, por exemplo, o montante de recursos investido somente em 1994 foi superior ao total aplicado entre 1990 e 1993 (US\$150 milhões e US\$132 milhões, respectivamente). Alguns projetos importantes inclusive já foram concluídos. O maior destaque é certamente a implantação da primeira máquina de lingotamento contínuo de placas na CST, com capacidade de 2.100 mt./ano. O novo equipamento propicia ganhos de US\$40 por t. fabricada, US\$ 25 em economia de custos e US\$ 15 em receita adicional pela melhor qualidade do produto.

(9) Desde a sua aquisição pelo Grupo Dufenco, previamente atuante na distribuição de aço, a COFAVI foi encerrando progressivamente suas operações, acumulando dívidas (inclusive trabalhistas) e desmobilizando ativos. Do ponto de vista produtivo, fechou uma das aciarias e vendeu a outra para a Belgo-Mineira, mantendo apenas a laminação (Paula, 1995).

(10) Note-se, contudo, que no auge da expansão da siderurgia, entre 1974 e 1983, a média anual dos investimentos (US\$ 2,01 bilhões) foi, mesmo em dólares correntes, 97% maior.

(11) O caráter das projeções de investimento não é o mesmo em todas as empresas. CSN, CST e ACESITA têm programas de investimento detalhados e bem estabelecidos. O comprometimento parece bem menor na COSIPA e na AÇOMINAS. Nesta, o plano não passa de uma declaração de intenções. O atraso relativo dessas duas empresas na definição de um programa de investimentos vincula-se ao fato de elas terem sido privatizadas há menos tempo, mas também a suas situações financeiras menos confortáveis.

Tabela 3
Investimentos e expansão projetada da capacidade das usinas integradas privatizadas

em US\$ milhões

Empresa	Investimento executado		Investimento programado			Capacidade produtiva	
	Período	Valor total	Período	Valor total	Valor anual	Inicial	Final
CSN	1994	150	1993/99	1.100	157	4.600	6.000
USIMINAS	1995	157	1995/2000	1.000	167	4.200	5.000
COSIPA	n.d.	n.d.	1994/98	584	117	3.900	3.900
CST	1993/95	357	1996/98	800	267	3.500	4.600
AÇOMINAS	n.d.	n.d.	1996/2001	500	83	2.300	4.000
ACESITA	1994/95	242	1994/97	415	104	850	850

Nota: As informações sobre capacidade produtiva estão expressas em mt./ano de aço bruto.

Fontes: Gazeta Mercantil; IBS. Informe da Siderurgia; Paula (1995); Leal & Pinho (1995a, b).

Quadro 2
Descrição dos investimentos programados pelas siderúrgicas integradas privatizadas

em US\$ milhões

Empresa	Período	Valor	Descrição dos principais projetos	Valor
CSN	1994/99	1.100	Redução (injeção de finos de carvão nos AFs, sinterização)	59
			Aciaria (forno-panela, sopro combinado)	102
			Nova máquina de corrida contínua de 2.200 mt./ano	140
			Laminação a quente (reforma do LTQ 1)	81
			Laminação a frio (reforma dos LTF 1 e LTF 2)	n.d.
			Revestimento (Galvalume, folhas-de-flandres ultrafinas)	n.d.
			Central termelétrica de 230 MW	235
			Meio ambiente	44
USIMINAS	1995/2000	1.000	Modernização da Aciaria 1 (forno-panela)	n.d.
			Nova máquina de corrida contínua	n.d.
			Reforma da laminação a quente	n.d.
			Nova laminação a frio de 600 mt./ano	n.d.
COSIPA	1994/98	584	Reforma do AF 2 (injeção de finos de carvão e gás)	85
			Reforma da laminação a quente	46
			Reforma da laminação a frio	168
			Meio ambiente	83
CST	1993/1995 (concluído)	357	Reforma do AF 1	105
			Injeção de finos de carvão no AF	30
CST	1996/1998	800	Sistema de apagamento das coqueiras	20
			Máquina de corrida contínua nº 1 (2.100 mt./ano)	120
			Construção do AF 2 (1.200 mt./ano)	168
			Reforma do AF 1	n.d.
			Desgaseificação a vácuo na aciaria	n.d.
AÇOMINAS	1996/2001	≈ 500	Máquina de corrida contínua nº 2 (2.500 mt./ano)	n.d.
			Nova central termelétrica de 120 MW	90
			Construção do AF 2	n.d.
ACESITA	1994/1997	415	Injeção de finos de carvão nos AFs	n.d.
			Forno-panela na aciaria	n.d.
			2 máquinas de corrida contínua	n.d.
			Substituição de carvão vegetal por coque no AF 2	20
			Modernização da aciaria	50
Nova laminação a frio	162			
Ampliação da UHE de Sá Carvalho (48 MW → 78 MW)	25			
Meio ambiente	32			

Nota: As informações sobre capacidade produtiva estão expressas em mt./ano de aço bruto.

Fontes: Gazeta Mercantil; IBS. Informe da Siderurgia; Paula (1995); Leal & Pinho (1995a, b).

Além do salto no volume, vale ressaltar que os investimentos vêm seguindo uma orientação consistente com o encaminhamento de soluções para os principais problemas diagnosticados na siderurgia brasileira. Modernização e enobrecimento da linha de produtos são duas direções perseguidas de forma nitidamente prioritária pelas empresas, como se pode ver no Quadro 2, que relaciona os principais projetos elencados por cada empresa. Planeja-se também significativa expansão da capacidade. No conjunto das seis empresas, haverá adição de 5 milhões de t./ano em termos de aço bruto, um crescimento de 26% em relação à situação anterior à privatização. Contudo, em duas das empresas, CSN e USIMINAS, a ampliação decorrerá do próprio aumento de produtividade associado à modernização e de iniciativas relativamente simples de desgargalamento da produção. Na AÇOMINAS e na CST, a expansão seria buscada de maneira mais direta e atenderia ao objetivo estratégico de aproveitar o baixo custo de investimento incremental em usinas construídas recentemente e projetadas para ampliações subseqüentes.

A posição prioritária do objetivo de modernização pode ser conferida pela disseminação em quase todas as empresas de projetos que se traduzirão em considerável aumento da produtividade e do rendimento dos insumos. Os de maior relevo são a implantação de injeção de finos de carvão nos altos-fornos, as reformas das linhas de laminação mais antigas e, notadamente, a instalação de equipamentos de lingotamento contínuo. A efetiva conclusão desses projetos contribuirá para a reversão de uma das principais desvantagens competitivas com que defrontava a siderurgia brasileira no início da década de 90: a baixa difusão do lingotamento contínuo. Em 1990, provinha de corrida contínua 59% do aço produzido no Brasil, percentual que se comparava aos 84% do conjunto dos países industrializados. O problema se agravou nos três anos seguintes, já que o índice de difusão da tecnologia permaneceu estagnado no Brasil e se ampliou no resto do mundo. Empurrada por decisões de investimento recentes,¹² a taxa brasileira de lingotamento contínuo se alçou, no primeiro semestre de 1996, ao nível de 71%.

Já o enobrecimento da produção, responsável, por exemplo, pelas iniciativas de implantação de técnicas de refino secundário listadas no Quadro 2 (forno-panela, desgaseificação a vácuo), assume formas peculiares em cada empresa. Na ACESITA, o objetivo é expandir a capacidade de produção anual de chapas inoxidáveis (inicialmente de 116 mt. para 146 mt. e, em seguida, para 290 mt.) e siliciosas, em detrimento dos aços comuns que complementam seu *mix* de produção. A CST concentrou sua produção em aços acalmados: 9% do total em 1990 e 60% em 1995. Tal variedade alcança cotações mais elevadas no mercado internacional. Estuda-se também a integração para frente da usina, que exigiria a instalação de um laminador de tiras a quente. USIMINAS e CSN têm procurado

(12) O projeto da CST foi o mais importante, mas também na Piratini, na Belgo-Mineira e na usina de Mogi das Cruzes (ex-Anhangüera) do grupo Villares foram instalados novos equipamentos de lingotamento contínuo.

agregar valor a seus produtos, passando a estampar peças para as montadoras de automóveis e, principalmente, enfatizando as linhas de revestimento. A empresa mineira, que também pretende expandir sua laminação a frio, inaugurou em 1993 uma linha de eletro galvanização, concluindo projeto iniciado antes da privatização. Com isso, foi rompido, embora apenas em uma de suas faixas de mercado, o virtual monopólio que a CSN detinha na produção de chapas revestidas no Brasil. A reação desta empresa foi modernizar sua produção de chapas galvanizadas¹³ – importando a inovadora tecnologia galvalume de revestimento com um composto de zinco e alumínio – e de folhas-de-flandres, neste caso procurando recuperar o mercado de latas para bebidas perdido para as latas de alumínio. Por fim, a preocupação com a agregação de valor levou a USIMINAS e a ACESITA a seguirem a tendência internacional de constituição de centros de serviços (corte, dobra, etc.) para prestar melhor atendimento aos clientes.

Duas outras direções do investimento que merecem destaque são a autogeração de energia, presente nos programas de CSN, CST e ACESITA, e o controle ambiental, preocupação difundida em maior ou menor extensão em todas as empresas. O caráter energético-intensivo e gerador de poluição das técnicas de produção siderúrgicas, ainda mais em usinas integradas, é o determinante básico dessas inversões.

Investimentos importantes foram realizados também em algumas das usinas semi-integradas privatizadas. Os melhores resultados foram registrados nas empresas arrematadas pelo Grupo Gerdau. Embora, como mencionamos, tenha fechado a COSINOR, esse grupo aplicou recursos vultosos nas demais. Ao final de 1993, computava-se um total de US\$ 106 milhões investidos nas usinas adquiridas em leilões de privatização: US\$ 40 milhões na usina de Barão de Cocais, US\$ 36 milhões na USIBA e US\$ 30 milhões na Piratini. Nesta última, implantou-se o lingotamento contínuo e realizou-se um acordo de transferência de tecnologia com a maior siderúrgica alemã, a Thyssen Stahl. Na USIBA, além da modernização da unidade de redução direta, convertida para a geração mais avançada de sua tecnologia, ampliou-se a capacidade de produção de 350 mt./ano para 480 mt./ano de aço bruto.

No tocante ao investimento produtivo, um aspecto digno de nota é que não se tenha confirmado o temor de redução dos esforços de capacitação tecnológica, ao menos nas empresas em que as atividades de P&D se encontravam mais estruturadas.¹⁴ Há atualmente maior cobrança de eficiência na gestão da tecnologia e reforçou-se a tendência, anteriormente já posta, de voltar a atenção para aplicações mais imediatas em desenvolvimento de produtos. As informações

(13) Adicionalmente, as modificações nas linhas de galvanização da CSN permitirão ampliar a capacidade produtiva de 570 mt./ano para 640 mt./ano.

(14) Há indícios de que na CST e na Piratini houve, de fato, desarticulação dos núcleos internos que capitaneavam as incipientes atividades de P&D.

disponíveis não indicam, contudo, redução do volume de recursos financeiros alocados especificamente ao desenvolvimento de tecnologia (Paula, 1995). Na USIMINAS, foram mantidas as rotinas de aplicação de 0,6% do faturamento em P&D e 0,5% em automação industrial, mas o centro de pesquisas foi submetido a um certo enxugamento de pessoal. Já na CSN, os gastos com P&D aumentaram de uma faixa de 0,25% -0,3% para 0,4% do faturamento. Na COSIPA, os esforços tecnológicos, anteriormente em estágio embrionário, passaram a contar com um orçamento de US\$ 5 milhões para um período de três anos, o equivalente em bases anuais a pouco mais de 0,1% de seu faturamento. É possível que a disponibilização, a partir da privatização, de crédito de entidades oficiais de fomento tenha jogado seu papel na sustentação dos esforços tecnológicos das empresas. Tanto USIMINAS quanto CSN recorreram prontamente à FINEP para reaparelhar seus centros de pesquisas.

Está sendo deflagrada, portanto, expressiva recuperação do ritmo de investimento na siderurgia brasileira. Indubitavelmente, essa retomada não seria viável sem a melhoria das condições de acumulação interna das empresas. Tampouco deve ser negligenciada, contudo, a importância da recomposição de um horizonte razoável para o investimento. Além da atenuação da instabilidade macroeconômica, foi bastante importante o revigoração do mercado doméstico, em especial de setores fortemente demandantes de aço, de que são exemplos o produtor de eletrodomésticos da linha branca e a indústria automobilística. De 1992 para 1994, o consumo aparente de aço no Brasil cresceu 36%. Como se sabe, o elevado coeficiente de exportações do setor não decorre de uma alta rentabilidade das exportações, mas sim do imperativo de diluir os custos fixos em uma indústria caracterizada pela intensidade em capital. Dadas as condições desfavoráveis dos mercados internacionais, o deslocamento das vendas para consumidores internos é invariavelmente vantajoso. Não se trata apenas de preços mais remuneradores quando não se tem de arcar com os custos portuários, os fretes internacionais e o prêmio negativo associado a medidas protecionistas. Ocorre também que internamente são vendidos produtos mais elaborados, enquanto as exportações são bem mais concentradas em itens básicos, de menor valor agregado.

2.4. Desempenho financeiro

Estimulada pela melhoria do desempenho do mercado interno, a recuperação das inversões das usinas brasileiras foi viabilizada pelo aumento na geração própria de recursos. As Tabelas 4 e 5 fornecem informações para a análise do desempenho financeiro da siderurgia privatizada.¹⁵

(15) Tratando-se da compilação de balanços levantados em período de inflação extremamente elevada e sujeitos aos efeitos da instabilidade das normas fiscais e contábeis, principalmente das relacionadas à indexação, e dos processos de saneamento para a privatização, deve-se ter cautela na análise, enfatizando as direções assumidas pela evolução das variáveis mais do que a magnitude das variações.

A comparação entre o resultado líquido obtido pelas empresas antes e depois da privatização tem sido o principal indicador empregado para refletir a melhoria em seu desempenho. Com efeito, tomando-se o somatório das cifras das sete siderúrgicas privatizadas ao longo do PND que se mantiveram em operação, pode-se observar que de um prejuízo líquido de US\$ 2,62 bilhões em 1990, último ano em que todas as empresas listadas estavam sob controle estatal, passa-se a um lucro de US\$ 1,09 bilhão em 1994, primeiro ano de controle totalmente privado. Essa comparação não é inteiramente justa. Coteja-se o desempenho das firmas em dois pontos muito diferentes do ciclo econômico, um marcado por profunda recessão e o outro por franca recuperação. Além disso, os valores de 1990 são muito influenciados pelos enormes prejuízos da CSN nesse ano, em parte resultantes de procedimentos contábeis de reavaliação dos ativos (ver Tabela 4). Porém, mesmo usando como base da comparação o ano de 1989, em que foram registrados prejuízos de US\$ 189 milhões, o salto na rentabilidade fica evidenciado. Outros indicadores disso podem ser encontrados na Tabela 5. Em 1994, registra-se a maior lucratividade dos últimos anos para os segmentos em que se concentravam as empresas estatais: aços semi-acabados e planos. No caso deste segmento, 1994 foi não apenas o ano de melhores resultados no passado recente, mas também um dos raros em que os prejuízos não constituíram a regra. De fato, este ano se particulariza também pelo fato de que todas as empresas listadas experimentaram resultados positivos.¹⁶

Os balanços de 1994 demonstram, portanto, a reversão da trajetória de prejuízos característica dos anos 80 e início dos anos 90.¹⁷ A melhoria da situação financeira das empresas é atestada também pelo decréscimo do grau de endividamento bruto das empresas. No segmento de aços planos, esse indicador reduziu-se de 45,9% em 1989 para 31,7% em 1994, enquanto na produção de semi-acabados a diminuição foi de 29,2% para 15,7%. O endividamento de 1994

(16) A geração de caixa expressa de forma ainda mais eloqüente a reviravolta quanto à capacidade de acumulação interna das empresas. O quadro abaixo reúne alguns dados, em US\$ milhões correntes, referentes ao ano de 1995 e revela que, além do efeito positivo sobre os investimentos, a volumosa geração de recursos tem permitido às empresas acumular aplicações financeiras e adotar políticas generosas de distribuição de dividendos. Informações sobre o desempenho da CSN em 1994 seguem o mesmo padrão: geração de caixa de US\$ 770 milhões, receitas financeiras líquidas de US\$ 105 milhões e distribuição de cerca de US\$ 100 milhões aos acionistas (45% do lucro líquido).

Empresas	Geração de caixa	Ativos líquidos	Dividendos	% Lucro líquido
USIMINAS	420,7	637,4	138,5	41
CST	300,4	526,9	109,0	49
ACESITA	178,8	133,0	18,1	56

(17) As causas do péssimo desempenho financeiro da siderurgia estatal nesse período, ademais de eventuais problemas de gestão, estão bem estabelecidas em vários estudos (Batista, 1988, Paula & Ferraz, 1990, Batista & Correia, 1991, Passanezi, 1992): (1) contenção dos preços domésticos pelo CIP e seus sucessores, com objetivos nos campos da política antiinflacionária e da promoção das exportações; (2) alguns projetos de investimento mal direcionados e/ou super-dimensionados; (3) elevado custo de capital, fruto do alto preço dos equipamentos nacionais e dos recorrentes atrasos na execução dos projetos; (4) padrão inadequado de financiamento das inversões, com a excessiva dependência de empréstimos externos provocando grande exposição ao risco de elevações nos juros internacionais; (5) sujeição a cartéis de distribuição e transporte; (6) crise internacional da siderurgia, que depressed os mercados externos do aço justamente no momento de maturação dos investimentos do II PND.

contrasta ainda mais fortemente com os níveis observados em meados da década passada. Em 1985, por exemplo, os valores foram, em cada um dos segmentos, 68,2% e 78%. Note-se que várias das usinas desestatizadas preferiram direcionar sua geração de recursos mais para rentáveis aplicações financeiras de curto prazo do que para reduções adicionais de endividamento de longo prazo contratado em bases favoráveis. Portanto, em termos líquidos a posição atual de endividamento do conjunto das siderúrgicas privatizadas é ainda melhor do que aponta o indicador bruto. De fato, a evolução do endividamento é, como veremos, um dos principais determinantes da recuperação da lucratividade das ex-estatais.¹⁸

Tabela 4
Indicadores financeiros das siderúrgicas privatizadas (1989/94)

Empresas	Lucro líquido (em US\$ milhões de dez./94)						Rentabilidade do patrimônio (%)					
	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1994	1993	1992	1991	1990	1989
CSN	241,2	97,1	9,1	29,3	-1.719,7	-577,4	4,5	1,9	0,1	0,5	-192,6	-16,4
USIMINAS	422,8	311,6	201,3	118,1	18,4	332,2	17,4	15,1	9,5	5,7	2,4	32,7
COSIPA	45,5	-801,2	-474,4	-48,8	-161,0	-55,4	2,3	-42,8	-31,9	-2,5	-4,1	-3,6
CST	286,6	62,7	-176,8	1,4	-341,9	106,9	10,2	2,5	-6,0	0,0	-9,6	3,4
ACESITA	79,0	43,5	-160,0	-135,6	-27,2	9,0	9,3	6,3	-25,3	-17,6	-9,7	2,3
AÇOMINAS	9,7	75,7	61,9	185,7	-385,5	8,0	0,2	1,9	1,5	4,6	-20,8	0,3
Piratini	2,3	1,9	-8,0	-35,9	n.d.	-12,5	3,3	3,4	-13,0	-51,7	n.d.	-41,4
Empresas	Grau de endividamento (%)						Dívida/Faturamento (%)					
	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1994	1993	1992	1991	1990	1989
CSN	20,8	21,5	24,1	36,8	82,0	48,8	53,3	53,7	70,9	131,4	195,2	106,1
USIMINAS	35,8	55,4	38,7	34,1	55,7	50,9	65,0	106,6	53,7	45,5	43,9	34,4
COSIPA	47,2	47,6	67,4	58,9	44,7	59,7	112,4	128,6	177,3	168,3	194,3	94,8
CST	22,6	23,3	21,4	27,5	26,3	25,9	94,0	83,2	93,0	125,0	202,3	117,7
ACESITA	30,1	38,3	41,3	39,2	62,4	60,6	43,0	52,5	57,4	59,4	63,0	46,6
AÇOMINAS	10,1	17,9	26,2	25,4	40,4	19,0	72,1	112,1	187,1	195,4	192,4	90,5
Piratini	51,5	51,0	48,8	26,6	n.d.	80,3	44,4	45,5	48,8	20,7	n.d.	54,6

Notas: 1) Valores deflacionados pelo IGP-DI centrado e convertidos pela taxa de câmbio de 31 de dezembro de 1994. Índices de inflação centrados procuram refletir a evolução ponta-a-ponta da inflação em cada mês e são computados como médias entre os índices de cada mês e do mês seguinte. 2) A terceira coluna aponta o número de empresas com dados considerados no segmento em cada ano. 3) As colunas de endividamento e rentabilidade apresentam, respectivamente, o grau de endividamento bruto (dívidas / ativos) e a taxa de rentabilidade do patrimônio (lucro líquido / patrimônio líquido).

Fontes: Exame (Melhores e Maiores, vários anos); Gazeta Mercantil (Balanço Anual, 1986).

A Tabela 5 permite mais uma avaliação pertinente: em 1994, o desempenho financeiro das empresas desestatizadas foi francamente superior ao das firmas que sempre contaram com administração privada. De um lado, a rentabilidade do segmento produtor de aços não-planos comuns foi a mais baixa

(18) A Tabela 5 mostra que a tendência de redução do endividamento nos segmentos outrora dominados por estatais apresentou uma reversão em 1990. Esse evento decorreu das vicissitudes próprias do Plano Collor I, muito especialmente da subindexação da correção monetária dos balanços. Por outro lado, deve-se notar que a heterogeneidade do grau de endividamento entre as empresas é consequência não só de desempenhos econômicos e financeiros diferenciados mas também da adoção por algumas empresas de práticas contábeis de reavaliação dos ativos.

da indústria siderúrgica; de outro, neste segmento não se verifica uma trajetória nítida de desendividamento.

Tabela 5
Siderurgia brasileira:
Indicadores financeiros das 20 empresas de maior faturamento por segmento (1980/94)

em US\$ milhões de dezembro de 1994								
Ano	Segmento	#	Receita	Lucro líquido	Patrimônio líquido	Ativo total	Endividamento (%)	Rentabilidade (%)
1994	Planos	3	6.338,3	709,5	9.835,3	14.404,0	31,7	7,2
	Semi-acabados	2	1.497,4	296,3	6.822,7	8.093,6	15,7	4,3
	Não-planos	10	3.248,8	121,2	3.786,1	5.553,9	31,8	3,2
	Especiais	4	2.063,9	130,0	2.018,2	3.091,5	34,7	6,4
1993	Planos	3	6.400,7	-392,6	9.173,8	14.876,3	38,3	-4,3
	Semi-acabados	2	1.703,1	138,5	6.506,2	8.145,3	20,1	2,1
	Não-planos	9	2.795,4	52,2	3.173,5	4.219,3	24,8	1,6
	Especiais	5	2.029,9	36,6	2.299,5	3.517,6	34,6	1,6
1992	Planos	3	6.964,9	-264,0	9.737,0	16.094,1	39,5	-2,7
	Semi-acabados	2	1.619,0	-114,8	6.939,7	9.159,7	24,2	-1,7
	Não-planos	9	3.299,8	79,2	3.643,8	5.564,1	34,5	2,2
	Especiais	6	2.165,6	-113,1	2.643,9	3.785,1	30,1	-4,3
1991	Planos	3	5.976,8	98,6	9.474,3	15.346,9	38,3	1,0
	Semi-acabados	2	1.649,2	187,1	7.270,0	9.748,4	25,4	2,6
	Não-planos	9	2.731,2	-169,8	3.546,3	5.125,6	30,8	-4,8
	Especiais	6	2.078,3	-296,1	2.518,2	3.511,4	28,3	-11,8
1990	Planos	3	5.812,6	-1.862,3	5.541,4	13.794,9	59,8	-33,6
	Semi-acabados	2	1.270,5	-727,4	5.429,7	7.826,6	30,6	-13,4
	Não-planos	8	2.665,2	-74,5	2.270,7	3.800,3	40,2	-3,3
	Especiais	7	2.301,7	-112,6	1.119,6	2.411,9	53,6	-10,1
1989	Planos	3	7.547,3	-300,6	6.065,7	11.204,0	45,9	-5,0
	Semi-acabados	2	1.897,9	114,9	6.230,4	8.800,2	29,2	1,8
	Não-planos	9	3.300,2	182,4	2.381,3	3.703,4	35,7	7,7
	Especiais	6	2.582,6	136,1	1.544,7	2.320,2	33,4	8,8
1985	Planos	3	9.767,1	-1.878,4	8.050,0	25.318,8	68,2	-23,3
	Semi-acabados	2	1.867,3	-1.398,9	4.377,0	19.938,5	78,0	-32,0
	Não-planos	8	3.708,5	107,0	2.819,3	5.214,2	45,9	3,8
	Especiais	7	4.307,6	-219,0	2.655,4	6.360,9	58,3	-8,2
1980	Planos	3	9.297,4	21,3	5.034,9	19.582,7	74,3	0,4
	Semi-acabados	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Não-planos	11	4.559,4	202,8	1.934,3	3.271,4	40,9	10,5
	Especiais	6	4.090,6	-59,8	1.485,0	5.191,7	71,4	-4,0

Notas: 1) Valores deflacionados pelo IGP-DI centrado e convertidos pela taxa de câmbio de 31 de dezembro de 1994. Índices de inflação centrados procuram refletir a evolução ponta-a-ponta da inflação em cada mês e são computados como médias entre os índices de cada mês e do mês seguinte. 2) A terceira coluna aponta o número de empresas com dados considerados no segmento em cada ano. 3) As colunas de endividamento e rentabilidade apresentam, respectivamente, o grau de endividamento bruto (dívidas / ativos) e a taxa de rentabilidade do patrimônio (lucro líquido / patrimônio líquido).

Fontes: Exame (Melhores e Maiores, vários anos); Gazeta Mercantil (Balanço Anual, 1986).

A melhoria do desempenho financeiro das siderúrgicas privatizadas tem sido apontada como exemplo da capacidade da privatização promover rapidamente efeitos virtuosos na gestão das empresas. Da mesma forma que no caso da produtividade, não se pode aceitar esta proposição sem grandes ressalvas. O fato de os resultados recentes das ex-estatais serem melhores do que os das

demais empresas do setor é um indício de que a mudança em seu controle não é a causa única da melhor performance financeira. Eventos exógenos ao processo de privatização e por vezes externos às empresas são fundamentais para ajudar a explicar a guinada na rentabilidade de suas operações.

É este o caso, por exemplo, de mudanças em normas de política industrial com fortes reflexos sobre o setor. Algumas iniciativas de desregulamentação beneficiaram de modo especial as produtoras de aços planos: a eliminação, em agosto de 1990, das restrições à atuação dessas usinas na distribuição de aço e o fim, em novembro do mesmo ano, do esquema de cobrança de fretes conhecido como “CIF uniforme”.¹⁹ Neste mesmo campo, a reforma da legislação portuária, conquanto apresente resultados mais modestos do que os esperados, vem favorecendo o setor. Além disso, a siderurgia foi uma das atividades industriais que lograram impactos positivos da abertura comercial. A liberalização da importações teve, até o momento, efeitos bem maiores nas compras do que nas vendas do setor. Equipamentos, insumos e, principalmente, carvão mineral foram barateados seja pela melhoria do poder de barganha dos compradores, seja pelo acesso direto a produto importado de melhor rendimento e qualidade. Também aqui, as ex-estatais – em sua maioria usinas integradas que operam altos-fornos à base de coque – obtiveram maiores benefícios. Por outro lado, o coeficiente de importações de aço em volume, embora crescente desde o Plano Real, situou-se em 1995 abaixo do nível registrado em 1989: 2,4% e 2,6%, respectivamente.

Fator já mencionado que teve também impacto substantivo foi a recuperação do mercado interno de aço a partir de 1993. Perfil de demanda mais nobre e preços mais elevados²⁰ compõem um quadro em que a evolução anticíclica das exportações estimula a rentabilidade operacional. Medido como a relação física entre as exportações e o total das vendas, o coeficiente de exportações de laminados planos (comuns e especiais) recuou de um máximo, em 1992, de 48% para 35%, em 1994, atingindo 30% em 1995.

O saneamento financeiro das empresas foi outro fator muito importante para a recomposição da rentabilidade. Antes da privatização, algumas empresas

(19) O regime de cobrança de fretes pelo “CIF uniforme”, estabelecido em 1976, visava promover a desconcentração regional da atividade industrial e estipulava a cobrança, independentemente da usina fornecedora, de um frete correspondente, no caso de consumidores de aços planos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, a uma taxa fixa mais o transporte de Ipatinga (onde se situa a USIMINAS) ao destino final e, nos demais casos, de valor equivalente àquela mesma taxa mais o transporte de Ipatinga a Belo Horizonte. Não raro, essa sistemática gerou saldos negativos para algumas empresas (Paula & Ferraz, 1990: 126-7). Por sua vez, a proibição de operar distribuidoras de aço, implementada também na década de 70, deu origem a um cartel que controlava, com grande margem de lucro, o suprimento de laminados planos comuns e inoxidáveis a clientes de menor porte (Paula & Ferraz, 1990: 121-6). A suspensão dessa proibição levou a USIMINAS a penetrar esse mercado, adquirindo a maioria do capital de duas das maiores distribuidoras de aço brasileiras: a Rio Negro e a FASAL. Mesmo empresas que não adotaram essa estratégia passaram a desfrutar de melhor posição de barganha.

(20) Paula (1995) refere-se a um sobrepreço usual de 20% nas vendas internas com relação às externas.

tiveram seu endividamento reduzido através da transferência de passivos para a instituição que as controlava. À exceção da ACESITA, cujo capital pertencia majoritariamente ao Banco do Brasil, o ônus recaiu diretamente sobre a holding SIDERBRÁS e com o processo de liquidação desta, em última instância, sobre a União. Na verdade, foram realizadas duas rodadas de saneamento. A primeira, de maiores proporções, ainda no governo Sarney (1987/88) ocorreu sob os auspícios do chamado Plano de Saneamento da SIDERBRÁS.²¹ A segunda aconteceria às vésperas da privatização. Em ambas as situações, promoveu-se também a renegociação de débitos fiscais e com outras entidades públicas, o que resultou em alongamento do perfil da dívida.

A Tabela 6 apresenta os montantes envolvidos em cada caso, evidenciando que as usinas foram beneficiadas em extensões muito distintas. Foram mais favorecidas as empresas que enfrentavam maiores dificuldades financeiras, enquanto a USIMINAS, por exemplo, praticamente só tirou proveito dos esquemas de renegociação. Como um todo, porém, os processos de saneamento promoveram uma alteração drástica na estrutura de capital das siderúrgicas estatais, limpando seus passivos e diminuindo o endividamento em cerca de US\$ 10 bilhões. A maior parte desses recursos foi movimentada no processo de saneamento conduzido antes da definição do PND, mas não se deve desprezar a importância dos US\$ 2,3 bilhões empregados nos ajustes financeiros para a privatização. O montante equivale a 42% do valor obtido com a venda dessas empresas. Além disso, no caso de algumas usinas – mais nitidamente a COSIPA –, a privatização talvez não fosse viável sem a última rodada de saneamento.

Tabela 6
Saneamento financeiro das siderúrgicas integradas privatizadas

Empresas	em US\$ milhões					
	Transferência de dívidas			Renegociação de dívidas		
	Plano de saneamento	Pré-privatização	Total	Plano de saneamento	Pré-privatização	Total
CSN	909	756	1.665	259	210	469
USIMINAS	16	--	16	327	--	327
COSIPA	1.269	920	2.189	436	301	737
CST	1.794	--	1.794	275	--	275
AÇOMINAS	3.705	470	4.175	41	--	41
ACESITA	--	130	130	--	313	313
Total	7.693	2.276	9.969	1.338	824	2.162

Fontes: Passanezi (1992: 45, 146); Paula (1995).

A liberação e subsequente elevação dos preços domésticos do aço constituem um último elemento, exógeno à privatização em si mesma, crítico para

(21) Passanezi (1992: 146) estimou o custo total para a União do saneamento da Siderbrás, incluindo as dívidas assumidas com sua extinção: US\$ 13,2 bilhões. Esse vultoso esquema de apoio à siderurgia não é, porém, uma especificidade da siderurgia brasileira. Dados apresentados por Paula (1995) indicam que entre 1980 e 1988 a siderurgia da então CEE recebeu US\$ 45,6 bilhões em subsídios.

entender o desempenho financeiro recente das siderúrgicas privatizadas. Em agosto de 1991, após o fracasso do Plano Collor II, os preços do aço foram liberados. Rompeu-se um controle que já se estendia por décadas e que prejudicou sensivelmente as ex-estatais ao longo dos anos 80. A Tabela 7 apresenta o comportamento dos preços no atacado de “ferro, aço e derivados” deflacionados pelo IPA-OG da indústria. Ela demonstra que, depois de atingirem seu nível mínimo em 1990, os preços relativos da siderurgia como um todo se recuperariam, acumulando até 1995 uma alta de 23,7%. Existem razões para crer que os preços das ex-estatais experimentaram evolução ainda melhor. A pesquisa do INCC (Índice Nacional de Custo da Construção) revela que os preços dos vergalhões de aço CA50 e CA60, produto importante no segmento de aços não-planos, aumentaram no mesmo período apenas 6,3% com relação ao IPA industrial. Por outro lado, fontes da indústria apontam uma alta real de 31% nos preços de chapas laminadas a quente entre setembro de 1991 e junho de 1994 (Brumer, 1994: 295 apud Paula, 1995).

Tabela 7
Preços da siderurgia deflacionados pelo IPA industrial (1981/95)

Anos	Ferro, aço e derivados		Aço CA50 e CA60	
	Índice (Base: 1990 = 100)	Δ % anual	Índice (Base: 1990 = 100)	Δ % anual
1981	203,26	-7,36	n.d.	n.d.
1982	188,03	-7,49	n.d.	n.d.
1983	152,37	-18,96	n.d.	n.d.
1984	140,18	-8,00	n.d.	n.d.
1985	130,44	-6,95	n.d.	n.d.
1986	121,97	-6,49	n.d.	n.d.
1987	119,62	-1,93	n.d.	n.d.
1988	116,39	-2,70	131,66	n.d.
1989	114,93	-1,25	131,39	-0,20
1990	100,00	-12,99	100,00	-23,89
1991	102,72	2,72	104,60	4,60
1992	112,77	9,79	113,44	8,45
1993	113,01	0,22	94,76	-16,47
1994	118,44	4,80	107,02	12,94
1995	123,71	4,45	106,26	-0,71

Fonte: Conjuntura Econômica (vários anos).

Essa digressão sobre fatores exógenos à privatização que favoreceram o desempenho financeiro recente das ex-estatais não implica, absolutamente, negar que a mudança de marco institucional tenha tido efeitos importantes. Já nos referimos, por exemplo, à reabertura dos canais de acesso a fontes públicas de financiamento. Este é, todavia, um fato relacionado mais às dificuldades impostas pela regulação da atividade das empresas estatais do que propriamente à mudança de perfil de propriedade do capital. Algo semelhante poderia ser dito dos benefícios decorrentes do aumento na agilidade e flexibilidade do processo decisório, que era emperrado pelos usualmente burocráticos mecanismos de controle das estatais no Brasil, e da maior liberdade na formulação das estratégias

corporativas, a que estão associados ganhos em termos de reestruturação e aproveitamento de oportunidades de negócios. Deve-se admitir, contudo, que a experiência acumulada pelas empresas estatais mostra que um problema que elas enfrentam recorrentemente é conseguir que os governos não as utilizem para atender a objetivos diferentes daqueles para que foram criadas. Empregá-las como instrumento de política de estabilização é, por exemplo, tentação a que poucos governos resistem. Controle estreito das atividades e restrições à liberdade estratégica são, por conseguinte, problemas dos quais tais empresas dificilmente se livrariam completamente.

Maior agressividade no chamado “planejamento” tributário e negociação mais firme com fornecedores são dois âmbitos da gestão empresarial em que as siderúrgicas privatizadas se mostraram prontamente muito ativas. A criação por várias delas de filiais em paraísos fiscais ilustra o primeiro tipo de atitude e já demos exemplos do segundo. Coerentes com a busca de eficiência interna, ações desse tipo certamente são mais enfatizadas em empresas com controle totalmente privado.²²

De qualquer maneira, os eventos independentes da privatização que listamos são suficientemente relevantes para que possamos atribuir-lhes peso decisivo na constituição do novo perfil financeiro das empresas. Entre esses eventos, cabe ressaltar a elevação dos preços domésticos do aço nos últimos anos. Este ponto é importante também porque tem nítida conexão com uma preocupação manifesta por alguns autores que analisam a privatização no Brasil (Mello, 1992 e Pinheiro & Giambiagi, 1994): o processo estaria conduzindo a um nível de concentração crescente nos setores por ele afetados. Cabe, portanto, examinar a evolução do nível de concentração na siderurgia e seus possíveis efeitos.

2.5. Concentração e eficiência dinâmica

A esse respeito, é preciso inicialmente refutar as áulicas alegações de que a privatização teria provocado uma diminuição do grau de concentração da siderurgia no Brasil. Consultores do BNDES que defenderam essa idéia adotaram um indicador de concentração calculado sob a hipótese de que as usinas afiliadas à Siderbrás deviam ser consideradas uma única empresa. Antes de ter início a desestatização no setor, dois terços da capacidade da indústria se localizavam nessas usinas. O formalismo e a inadequação desse critério são evidentes. Primeiramente, é um fato bem conhecido a incapacidade dessa holding, criada na década de 70, de exercer comando efetivo sobre muitos dos aspectos centrais das

(22) Neste nível, bem mais restrito do que geralmente se propõe, a evidência que coletamos joga em favor do argumento de que os mecanismos que promovem a adesão dos administradores aos interesses dos acionistas são mais efetivos quando o controle do capital é privado.

atividades de empresas oficialmente subordinadas a ela, mas em diversos casos mais antigas e alicerçadas politicamente. Mais importante do que isso, contudo, é frisar que o controle estatal do capital implicou pautar a atuação de mercado das empresas por práticas bem diferentes daquelas a que a alta concentração da produção tipicamente está associada. Aqui não é preciso estender muito a argumentação. A evolução dos preços do setor nos anos 80 (Tabela 7) basta para dar sustentação ao nosso argumento.

O grau de concentração da siderurgia brasileira depois da privatização é bastante grande. USIMINAS, CSN, ACESITA, Gerdau e Belgo-Mineira são cinco grupos de grande porte que controlam 92% da capacidade de laminação da siderurgia brasileira. São apenas três – Mannesmann, Barra Mansa e Itaunense – os produtores independentes desses grupos que operam usinas siderúrgicas completas, refinando o aço e laminando-o em seguida.²³

Como aqueles cinco grandes grupos não atuam em todos os segmentos da indústria, o nível de concentração efetiva do mercado é ainda maior do que sugere essa caracterização genérica. Com efeito, em cada um dos três segmentos em que se divide usualmente a siderurgia, tem-se no Brasil atualmente no máximo dois produtores de peso. Em aços planos comuns, USIMINAS e CSN dividem o mercado. Gerdau e Belgo-Mineira detêm 87% da capacidade de produção de aços não-planos comuns. Já no segmento de aços especiais, a ACESITA desfruta de uma posição privilegiada em quase todas as faixas de mercado. Aliás, se formos tratar deste nível de agregação, veremos que existem várias situações em que as empresas não enfrentam concorrentes internos, algumas em decorrência da estrutura de produção prévia à privatização – por exemplo, a CSN no mercado de folha-de-flandres e a ACESITA no de chapas inoxidáveis e siliciosas – e outras como consequência dos novos arranjos – é o caso de algumas classes de chapas grossas, fornecidas apenas pela USIMINAS e sua controlada COSIPA. A nova estrutura industrial da siderurgia brasileira comporta também situações de exclusividade de produção em âmbito regional. Com a compra da Piratini, o Grupo Gerdau tornou-se o único produtor de aço no Sul do país. Conseguiu o mesmo no Nordeste, com as aquisições de USIBA e COSINOR. Posições de exclusividade em faixas de mercado e principalmente regiões estão, entretanto, sujeitas a considerável contestabilidade por seus concorrentes mais próximos.

Não se pode atribuir à privatização toda a responsabilidade por esse movimento de concentração industrial. Em alguns casos, a concentração nutriu-se exclusivamente das oportunidades oferecidas pela privatização. Foi o caso da USIMINAS, que através de uma operação triangular adquiriu a COSIPA, sua ex-concorrente. Em outros, a relação que se pode estabelecer entre desestatização e

(23) AÇOMINAS e CST, esta última em vias de aquisição pela Acesita no momento da redação deste artigo, não foram computadas naquele percentual porque, sendo produtoras de semi-acabados para exportação, estão voltadas para outro mercado. Há ainda empresas que atuam apenas como laminadoras de aço, mas cuja capacidade em conjunto se situa em torno de 3% da produção das siderúrgicas propriamente ditas.

concentração industrial é quando muito indireta. A Belgo-Mineira, depois de ver fracassar sucessivamente seus planos de participar na privatização da Aparecida, USIMINAS, ACESITA E AÇOMINAS, procurou reagir ao crescimento do Grupo Gerdau deslançando a partir de 1993 uma política de expansão calcada na compra de usinas privadas, Dedini e parte da COFAVI, e no arrendamento da Mendes Júnior Siderurgia. A Acesita também se tornou a principal controladora de empresas outrora privadas, ELETROMETAL e Villares. Mesmo a expansão do Grupo Gerdau, caracterizada desde sua origem pelo crescimento por meio de aquisição dos concorrentes, pôde se aproveitar recentemente da privatização de quatro usinas de menor porte, mas não se limitou a isso. Sem mencionar trefilarias e altos-fornos nem tampouco unidades no exterior, o Gerdau comprou entre 1985 e 1995 duas usinas privadas: a Hime (1985) e a Pains (1994).

Além de perceber que a tendência de concentração no setor transcendeu o processo de privatização, uma avaliação da questão deve problematizar a relação entre eficiência e concentração. O raciocínio de que maior nível de concentração implica perdas para os consumidores e o conjunto da economia está marcado por um viés estático, não sendo necessariamente verdadeiro se considerarmos todos os seus efeitos.

Antes de mais nada, é preciso levar em conta que a concentração propicia a obtenção de economias de escala. Mesmo num setor como a siderurgia, onde as tecnologias costumam se caracterizar por retornos crescentes de escala e, portanto, as dimensões da planta assumem uma importância crítica, a incorporação de usinas a um controle único permite o aproveitamento de sinergias importantes e o atingimento de economias de escala nas atividades de distribuição, administração e até financiamento. No caso da siderurgia brasileira, é provável que uma parte do aumento da produtividade reportado anteriormente decorra justamente do vigor do processo de incorporação de empresas a grupos maiores no início dos anos 90. Por outro lado, já tivemos a oportunidade de mencionar impactos importantes, conquanto não plenamente explorados, de reestruturação com especialização de algumas plantas em leques mais estreitos de produção. Empregando a terminologia habitual no debate sobre privatização, existem boas razões para acreditar que o aumento da concentração no setor estimulou de forma ponderável o aumento da eficiência interna das empresas siderúrgicas brasileiras.

Embora os ganhos de eficiência tenham sido grandes, as informações sobre preços na siderurgia não deixam dúvidas de que não houve repasse aos consumidores. Diferentemente do que ocorreu na primeira metade dos anos 80, quando a maturação dos investimentos do II PND favoreceu a competitividade de amplos setores da indústria de transformação, os resultados da reestruturação da siderurgia na década de 90 não extrapolaram ainda as fronteiras do setor.

Na ausência de controle de preços e em condições de oferta doméstica muito concentrada, os preços internos do aço devem se situar numa faixa cujo teto

é dado pela alternativa de importação. Note-se que para um produto de valor unitário relativamente baixo, a internação das importações impõe um custo adicional significativo (frete e custos portuários principalmente), mesmo quando as tarifas de importação são fixadas num nível que não pode ser considerado elevado. Além disso, em itens mais sofisticados, os preços do aço nacional seguramente podem desfrutar de algum prêmio por conta do estabelecimento de relações mais estáveis com os clientes.

Fundamental do nosso ponto de vista é perceber que, dada a solidez que o saneamento financeiro imprimiu a suas estruturas de capital, esse nível máximo de preços permite às empresas privatizadas uma grande rentabilidade, o que encontra sua melhor expressão na volumosa geração de caixa. Ainda que uma parte da elevação de preços do setor possa ser vista como recuperação de defasagem anterior, o fato é que a enorme capacidade de acumulação dessas empresas é um fenômeno muito incomum na siderurgia internacional.²⁴ Por outro lado, a fixação dos preços internos do aço nesses níveis afeta negativamente a competitividade de toda a indústria metal-mecânica.

Em suma, a crença de que a abertura comercial seria instrumento suficiente para disciplinar o poder de mercado de indústrias oligopolizadas submetidas à privatização não se confirmou no caso da siderurgia brasileira. De outra parte, o reconhecimento de que é amplo o potencial de benefícios associado a uma “reestruturação concentradora” aponta para a necessidade de conceber cuidadosamente as diretrizes da política de defesa da concorrência para o setor, orientando-a mais para a vigilância das práticas concretas de mercado do que para evitar a conformação de estruturas mais concentradas.

Numa perspectiva de mais longo prazo, o mérito principal das recentes mudanças institucionais na siderurgia, que como vimos não se resumem à privatização, foi viabilizar a retomada dos investimentos no setor. Modernização e enobrecimento da produção são duas orientações prioritárias, mas algumas empresas visam também a certa expansão da capacidade. Embora não disponhamos das informações indispensáveis para uma análise apropriadamente detalhada, é possível avaliar a suficiência ou não dessa expansão em face dos requisitos postos pela eventual retomada de uma trajetória de crescimento sustentado. Adotando como premissas um crescimento anual do PIB de 5% e um valor de 1,2 para a elasticidade da demanda do aço em relação ao PIB,²⁵ concluiu-se que a atual capacidade de produção de laminados, acrescida das expansões já decididas, seria capaz de atender à demanda interna até 2007. Isto ocorreria, porém, às custas de uma progressiva erosão do saldo exportável de aço laminado,

(24) Dados sobre o faturamento no mercado interno das siderúrgicas privatizadas e sobre a evolução dos preços do setor no atacado permitem estimar o aumento entre 1990 e 1995 das despesas anuais dos consumidores domésticos em pelo menos US\$ 900 milhões.

(25) Esse é o valor médio da faixa apresentada pelo BNDES (1987: 38-41) como representativa de fases de crescimento na economia brasileira. Ele é compatível com o desempenho recente da demanda de aço nos NICs asiáticos.

tendência que não poderia ser compensada pelo aumento que se projeta na produção de semi-acabados para exportação (ver Tabela 3).

A sustentação a longo prazo do saldo comercial da siderurgia, desejável do ponto de vista macroeconômico num contexto de crescimento econômico e maior integração do Brasil aos fluxos internacionais de comércio, exigiria mais do que a simples continuidade dos esforços ora empreendidos de racionalização, modernização e enobrecimento da produção. Além de maior ênfase na capacitação tecnológica, seria necessário deslanchar novos projetos de expansão. A integração para frente das usinas que atualmente produzem apenas semi-acabados e a construção de usinas de porte médio equipadas com as inovadoras tecnologias de lingotamento de placas finas e laminadores compactos são os cursos mais razoáveis na perspectiva microeconômica. A atratividade desses projetos decorre fundamentalmente de requisitos de capital muito menores do que na construção de uma usina integrada clássica completamente nova.²⁶

Considerações finais

Analizamos ao longo deste trabalho os impactos da privatização sobre a estrutura industrial da indústria siderúrgica. Não é nosso objetivo retomar aqui as conclusões mais significativas que já expusemos. Procuraremos nesta seção final, isto sim, destacar alguns aspectos gerais que não foram detalhados anteriormente.

Desde logo, não se pode deixar de apontar um aparente paradoxo: embora seja consensual entre os analistas do processo que o PND esteve muito mais orientado para objetivos no campo fiscal, parece claro que, ao menos no período e setor estudados, seus resultados no âmbito da política industrial foram mais expressivos. Fundamentalmente, a privatização e as mudanças institucionais associadas a ela – fatores como a reestruturação dos passivos, a liberação dos preços e a desregulamentação, cuja importância, aliás, tem sido injustificavelmente negligenciada – permitiram dar origem a um expressivo movimento de recuperação do investimento produtivo. Esse movimento é de importância crucial não só para, num contexto de abertura à concorrência externa,

(26) CSN, CVRD e Vicunha já tomaram a decisão de, com um investimento projetado em US\$ 700 milhões, construir no Ceará uma nova usina com capacidade anual de 1 milhão de t. de aço bruto dentro dos moldes tecnológicos das *Compact Strip Plants* (CSP). A disponibilidade dessa tecnologia possivelmente torna irrelevante na prática uma discussão interessante do ponto de vista analítico: as siderúrgicas privatizadas seriam capazes e estariam dispostas a construir novas usinas integradas? A resposta é, quase certamente, não. Posto que a construção de uma usina desse tipo requer investimento na casa de US\$ 5 bilhões, os obstáculos do ponto de vista do financiamento seriam imensos, ainda mais com a retirada das instituições financeiras do capital de várias empresas e com as dificuldades que se avizinham para os fundos de pensão (transição demográfica entre os associados e privatização das empresas patrocinadoras). Nem mesmo a USIMINAS parece apta a alavancar tal volume de recursos. Mais difícil ainda seria justificar a atratividade de um projeto como esse num setor marcado pela persistência de sobrecapacidade e numa economia aberta às importações.

preservar as condições de competitividade de um setor altamente intensivo em capital, mas também para tornar possível a expansão da capacidade produtiva.

Está claro, porém, que mesmo esses resultados positivos não foram obtidos sem que, de uma outra parte, custos consideráveis emergissem. A siderurgia brasileira experimentou na primeira metade desta década uma combinação *sui generis*: redução de custo e elevação dos preços domésticos. Como já mencionamos, a execução, às vésperas da privatização, de uma rodada adicional de transferência para o Estado de parcela do endividamento das siderúrgicas estatais, de um lado, e a própria aceitação de um preço inferior ao capital investido na implantação das usinas, de outro, implicaram grande alívio do custo de capital dessas empresas, sua principal desvantagem competitiva até alguns anos atrás. Contudo, as séries de preços praticados pelo setor não deixam dúvidas de que não houve repasse ao consumidor nem da diminuição do custo de capital nem tampouco da ampliação da produtividade resultante dos vigorosos ajustes introduzidos nos âmbitos organizacional e gerencial.

A experiência da privatização da siderurgia oferece, portanto, uma lição que não deve ser desprezada no estágio atual do processo de privatização: mesmo em setores produtores de *tradable goods*, a abertura comercial não constitui por si só um substituto suficiente para instituições adequadas de regulação da conduta empresarial.

A esse respeito, é possível observar um importante avanço na estruturação recente do programa de privatização: a criação de agências federais de regulação nas áreas de petróleo, telecomunicações e eletricidade. Não obstante, há razões para duvidar de que a implantação dessa estrutura de regulação seja suficiente para garantir uma atuação empresarial adequada nessas indústrias. Numa economia em que há ainda setores e regiões fortemente carentes de acesso a insumos modernos, a indução do desenvolvimento socioeconômico é uma tarefa da qual elas não deveriam se eximir. À luz das dificuldades intrínsecas do exercício da função regulatória em economias capitalistas e, mais ainda, das inúmeras fragilidades que historicamente têm embaraçado o Estado brasileiro sempre que ele depara com a necessidade de exercer este papel, é legítimo antecipar que problemas semelhantes aos observados no caso da siderurgia podem vir a se manifestar na oferta de infra-estrutura. A condição de monopólio natural, que segue sendo prevalecente em algumas dessas atividades, na verdade, só tende a agravar essa perspectiva.

Marcelo Pinho é Professor
da Universidade Federal de São Carlos (DEP/UFSCar) e
José Maria Ferreira Jardim da Silveira é Professor
do Instituto de Economia da UNICAMP.

Referências bibliográficas

- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *Siderurgia brasileira; questões e perspectivas*. Rio de Janeiro: BNDES, (Série Estudos, n. 5).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. *The Brazilian privatization program*. Rio de Janeiro, 1991. (Mimeo.).
- _____. *Programa Nacional de Desestatização; sistema de informações*. Rio de Janeiro, mar. 1996.
- BATISTA, J. C. *Planejamento, investimentos e competitividade internacional do setor siderúrgico brasileiro nos anos 70 e 80*. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1988. (Texto para Discussão, n. 162).
- _____, CORREIA, E. L. Os efeitos de aço e da energia elétrica sobre a competitividade das exportações e sobre a taxa de inflação brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 19, Curitiba, 1991. *Anais...* Curitiba: ANPEC, 1991.
- BRUMER, W. N. *Presentation. Steel Survival Strategies IX*. New York: American Metal Market/Word Steel Dynamics, 1994. p. 281-97.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE SIDERURGIA – IBS. *Empresas siderúrgicas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1991.
- LEAL, J. P. G., PINHO, M. *Cia. Siderúrgica Nacional*. Campinas: Convênio FUNDAP/UNICAMP. IE. FECAMP, 1995a. (Relatório de pesquisa do projeto “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: Estrutura, Estratégia e Desafios”).
- _____, _____. *Grupo USIMINAS*. Campinas: Convênio FUNDAP/UNICAMP. IE. FECAMP, 1995b. (Relatório de pesquisa do projeto “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: Estrutura, Estratégia e Desafios”).
- LEMOS, M. B. et al. *Privatização no Brasil; avaliação, alcance e contradições*. Belo Horizonte, s.ed. 1993. (Mimeo.).
- MARCEL, M. *La privatización de empresas públicas en Chile (1985-88)*. Santiago de Chile: CIEPLAN, jan. 1989. (Notas Técnicas, n. 125).
- MARQUES, I. *L'industrie sidérurgique*. Campinas: Convênio IPT/FECAMP/UNIDO, 1990. (Relatório de pesquisa do projeto “Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil”).
- MELLO, M. F. *A privatização no Brasil; análise dos seus fundamentos e experiências internacionais*. São Paulo: USP. Faculdade de Economia e Administração, 1992. (Tese, Doutorado).
- PASSANEZI FILHO, R. *Saneamento financeiro e privatização da siderurgia brasileira*. Campinas: UNICAMP. IE, 1992. (Dissertação, Mestrado).
- PAULA, G. M. *Competitividade da indústria siderúrgica*. Campinas: Convênio UNICAMP. IE/UFRJ. IEI/FDC/FUNCEX, 1993. (Nota técnica setorial do “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira”).

- PAULA, G. M. *A privatização da indústria siderúrgica brasileira*. Campinas: Convênio FUNDAP/UNICAMP. IE. FECAMP, 1995. (Relatório de pesquisa do projeto “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: Estrutura, Estratégia e Desafios”).
- _____, FERRAZ, J. C. *Modernização e enobrecimento de produtos; proposta para uma estratégia tecnológica para a indústria siderúrgica*. Campinas: Convênio IPT/FECAMP/UNIDO, 1990. (Relatório de pesquisa do projeto “Desenvolvimento Tecnológico da Indústria e Constituição de um Sistema Nacional de Inovação no Brasil”).
- PINHEIRO, A. C. *Structural adjustment and privatization in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1994. (Texto para Discussão, n. 356).
- _____, GIAMBIAGI, F. Brazilian privatization in the 1990's. *World Development*, v. 22, n. 5, p. 737-53, 1994.
- PINHO, M. *Tecnologia e competitividade na indústria de aços não-planos comuns*. Campinas: UNICAMP. IE, 1993. (Dissertação, Mestrado).
- _____. *Grupo Gerdau*. Campinas: Convênio FUNDAP/UNICAMP. IE. FECAMP, 1995. (Relatório de pesquisa do projeto “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e a Política Econômica: Estrutura, Estratégia e Desafios”).
- _____, SILVEIRA, J. M. F. J. *Privatização, estratégias empresariais e estrutura industrial*. Campinas: UNICAMP. IE, 1997. (Mimeo.).
- PRADO, S. R. R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade; um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Tese, Doutorado).
- VILLELA, A. V. *Empresas do governo como instrumento de política econômica; os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS E TELEBRÁS*. Rio de Janeiro: IPEA, 1984. (Série Relatórios de Pesquisa, n. 47).

Resumo

O presente trabalho visa avaliar os efeitos do processo de privatização ocorrido no período 1990 a 1994 sobre a estrutura industrial da siderurgia brasileira, resultado do aprofundamento do Relatório de Pesquisa elaborado pelos autores para a pesquisa “Grupos Econômicos da Indústria Brasileira e Política Econômica” realizada pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Inicialmente o texto discute as características do processo de privatização apontando para sua maior importância na reestruturação de setores da economia, do que para a política fiscal. Em seguida apresenta as empresas e grupos econômicos envolvidos e o impacto do processo: a) na produtividade e racionalização do uso da força de trabalho; b) na reestruturação produtiva; c) no nível do investimento produtivo e; d) no desempenho financeiro das empresas envolvidas.

Os principais resultados obtidos foram: a) paralelamente ao processo de privatização, um conjunto de mudanças institucionais favoreceu a retomada do investimento produtivo no setor; b) na primeira metade da década de 90 ocorreu uma combinação de redução de custos da siderurgia e aumento de preço, com redução do custo de capital da indústria, o que sugere que mudanças de regime institucional no sentido da abertura e desregulamentação não foram um substituto de instituições que regulem a conduta empresarial.

Apesar de ter ocorrido no período uma retomada dos investimentos no setor, a sustentação de longo prazo exigiria ir além dos esforços de racionalização, modernização e enobrecimento da produção empreendidos. Desenvolvimento tecnológicos e novos investimentos seriam necessários para uma perspectiva de sustentação de longo prazo.

Palavras-chave: Privatização – Brasil; Siderurgia – Indústrias.

Abstract

The article analyzes the effects of the privatization process during the years 1990/94 on the industrial structure of the Brazilian steel industry. Initially we discuss the characteristics of the privatization process. We argue that it had a greater role in the restructuring of important industrial sectors than as an instrument of fiscal policy. We then introduce the firms and business groups that three areas: productive restructuring, levels of investment and financial performance.

Two major results are emphasized. First, in parallel to the privatization process, a set institutional changes stimulated new investments in the steel industry. Second, in the first half of the nineties we experienced a combination of cost reduction and price raises in the steel industry along with a decrease of capital costs. Although investments grew, long term sustainability would demand more than rationalization efforts, modernization and higher value added production pursued by the firms. New technological developments and new investments would be necessary to a long term sustainability perspective.

Key-words: Privatization; Brazilian steel industry; Restructuring.