

Cartelização do estanho: as duas faces do processo

Tin cartel: the two faces of the process

ANTONIO MITRE*,**

RESUMO: A primeira parte trata dos processos de concentração e integração que ocorreram na indústria de mineração de estanho durante a década de 1920. Argumenta-se que a articulação dos setores extrativo e metalúrgico, embora permitindo uma melhor aderência ao suprimento mundial de estanho, tornou a indústria como um todo menos capaz de se ajustar às condições do mercado. A segunda parte mostra os efeitos adversos das políticas implementadas pelo Comitê Internacional de Estanho. Por fim, também é considerado o caminho que levou à nacionalização da indústria nos países produtores e as formas pelas quais as rédeas do mercado passaram para o lado do consumo.

PALAVRAS-CHAVE: Estanho; carteis; história econômica.

ABSTRACT: The first part deals with the concentration and integration processes that took place in the tin mining industry during the 1920's. It is argued that the articulation of the extractive and metallurgical sectors, although allowing for a better grip of world tin supply, turned the industry as a whole less capable of adjusting itself to market conditions. The second part shows the adverse effects of the policies implemented by the International Tin Committee. Finally, the path that led to the nationalization of the industry in the producing countries and the ways through which the reins of the market passed to the consumption side are also considered.

KEYWORDS: Tin; cartel; economic history.

JEL classification: L72; N60; L12.

* Do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG, Belo Horizonte/MG, Brasil.

** Este trabalho é parte de um estudo mais amplo sobre a indústria do estanho, cuja realização tem sido possível graças à generosa ajuda da John Simon Guggenheim Memorial Foundation e da Tinker Foundation.

1. INTRODUÇÃO

Alentada por maciços investimentos e transformações tecnológicas, a produção de estanho na década de 1920 foi subindo ano após ano sem, mesmo assim, conseguir satisfazer à crescente avidez que exibiam a indústria automobilística, a de construção e, sobretudo, as fábricas de folha-de-flandres - estas últimas responsáveis por 30% do metal consumido no mundo. Sob tamanho impulso e dada a pouca elasticidade da demanda para se ajustar às variações dos preços, estes vinham escalando posições cada vez mais altas, até que a crise de 29 veio mostrar o frágil equilíbrio em que se sustentava a prosperidade do mercado. Em menos de dois anos, as cotações despencaram a patamares insuportáveis para a maioria dos produtores: os pequenos pararam quase de imediato, enquanto as empresas mecanizadas de grande porte, obrigadas a recuperar os investimentos, intensificavam suas operações para compensar as perdas, contribuindo assim para elevar ainda mais o volume dos estoques. Nos países mineiros, a desocupação alcançou proporções alarmantes e o sustento fiscal de seus governos ficou reduzido a níveis franciscanos. Presa nesse círculo de fogo, só a indústria das regiões produtoras de baixo custo teria sobrevivido para contar a história, não fosse a intervenção do ITCS - International Tin Control Scheme, criado em 1931.

A eficácia demonstrada por essa instituição na defesa do preço do estanho foi comensurável ao grau de controle que os grandes consórcios mineradores detinham sobre a oferta de metal. Desse ponto de vista, a concentração do setor de fundições e seu acoplamento à atividade extrativa, em 1929, marcam o ápice do senhorio alcançado por tais grupos e constituem-se em peça-chave tanto para a montagem do ITCS como para o sucesso relativo de suas políticas. Mas esta é uma das faces do processo. Embora a integração de ambas as esferas sob um mesmo império econômico tenha contribuído, conjunturalmente, para a salvaguarda do *ancien régime*, ela acabou por extirpar o atributo responsável pelo papel regulador que cumpriam as fundições - isto é, sua autonomia diante da atividade mineradora - e levou a indústria como um todo a depender, cada vez mais, dos governos dos países produtores para se proteger da instabilidade crônica do mercado. Da mesma forma, a política de controle promovida pelos produtores suscitou a eclosão de medidas compensatórias por parte do maior comprador: os EUA. O resultado consistiu em que, ao término da Segunda Guerra, as rédeas do mercado já se encontravam nas mãos do consumo e a estatização da indústria nas regiões estaníferas era apenas uma questão de tempo. Corresponde precisamente a esse itinerário de contradições percorrido pelo processo de cartelização do estanho, entre 1931 e 1945, o foco da presente síntese.

2. MUDANÇAS NA ESTRUTURA DA INDÚSTRIA

Bem antes da crise de 29, produtores, consumidores e governos haviam chegado, por caminhos distintos, ao reconhecimento da índole peculiar da economia

estanífera e a sugerir mecanismos vários para moderar, com maior ou menor amplitude, os movimentos da oferta e da demanda. No entanto, a intervenção direta no mercado do estanho só se tornou possível com o surgimento daquilo que os historiadores, levados pelo hábito mais que por ânimo explicativo, costumam chamar de “condições objetivas”: a concentração da indústria tanto no setor de extração como no metalúrgico.

O ingresso maciço de capital financeiro nos anos 20 promoveu a concentração da propriedade dentro das regiões produtoras e a articulação internacional das empresas sob a cobertura de holdings controladas por um pequeno círculo de capitalistas. Pouco antes da Grande Depressão, dois conglomerados - a Patino Mines Enterprises, organizada em 1924, e a Anglo-Oriental Mining Corporation, constituída em 1928 - já controlam 50% da produção boliviana de concentrados, a mesma percentagem do estanho da Nigéria e 12% do metal malaio¹. Na Indonésia - terceiro maior produtor do mundo - um par de companhias em mãos do governo holandês fornece quase a totalidade do estanho explorado na região. Se a esses fatos se acrescenta a circunstância de que 83% da oferta mundial de mineral de estanho provém de três países - Bolívia, Malásia e Indonésia - e que a Inglaterra e a Holanda exercem tutela política sobre os dois últimos, tem-se então uma noção precisa dos fatores favoráveis ao controle efetivo do mercado.

A concentração da esfera metalúrgica avançou ainda mais longe e redundou, por um lado, na consolidação internacional do setor e, por outro, em sua articulação com a atividade extrativa. A primeira tendência chegou ao ápice em 1929, reunindo sob dois consórcios gigantescos - a Consolidated Tin Smelters e a Straits Trading Company - 80% da capacidade mundial de fundição. Mais ainda, os estabelecimentos de ambas as firmas se encontravam na Holanda e na Grã-Bretanha, ou dentro dos enclaves territoriais dessas duas potências, enquanto a matéria-prima, com exceção da pequena produção da Cornualha, originava-se fora do espaço europeu, pondo a nu a conexão entre a empresa colonial e o controle sobre o mercado estanífero - um bocado para os nacionalismos emergentes.

Concomitantemente ao processo de concentração, mudara também o relacionamento da esfera metalúrgica com a mineração. A tradicional autonomia do setor diante da atividade extrativa começou a desaparecer pouco antes da Primeira Guerra, quando Patiño, um dos maiores produtores de mineral, comprou, primeiro, as ações da fundição alemã de Wilhelmsburg e, logo, as da poderosa Williams-Harvey, na Inglaterra. O casamento entre as duas esferas selou-se em 1929, uma vez que interesses da Anglo-Oriental Mining Corporation e da Patiño Mines Corporation passaram a controlar a Consolidated Tin Smelters. Embora a aliança assegurasse de imediato o domínio sobre a oferta do metal, ao mesmo tempo tornava o conjunto da indústria tão pesado quanto tinha sido até então o setor extrativo para se ajustar às variações dos preços.

¹ Hoon (1969: 182).

3. A FORMAÇÃO DO *INTERNATIONAL TIN COMMITTEE*

Com a acentuação da crise de 29 e o fracasso das iniciativas privadas para conter a queda do preço do estanho, os representantes dos países produtores - Malásia, Nigéria, Índias Holandesas e Bolívia - criaram, em 27 de fevereiro de 1931, o ITCS -International Tin Control Scheme, que passaria a ser mais conhecido pelo nome de seu famoso braço executivo: o ITC-International Tin Committee.

Quando o comitê concretizou o primeiro acordo, em fevereiro de 1931, a crise não dava sinais de cansaço e as cotações registravam as marcas mais baixas do século (Tabela 1). O comitê decidiu então reduzir a oferta mundial de estanho restringindo a produção através do sistema de quotas. O teto para 1931 foi fixado em 145 mil toneladas, o que representava um corte de 25% em relação ao ano anterior.

Tabela 1: Produção, consumo e preços -1930-1946

Anos	Produção ton.	Consumo ton.	Preços libras	Anos	Produção ton.	Consumo ton.	Preços libras
1930	176.000	168.000	141	1939	184.300	166.500	226
1931	148.900	140.500	118	1940	237.800	72.324	256
1932	92.200	104.600	136	1941	249.000	103.086	261
1933	91.600	132.500	194	1942	121.000	113.000	276
1934	116.200	123.100	230	1943	139.000	91.000	276
1935	148.600	149.200	226	1944	100.000	101.000	301
1936	181.900	159.900	205	1945	88.000	98.000	301
1937	209.100	199.100	292	1946	89.000	114.000	322
1938	149.700	151.500	190	1947	112.000	131.200	427

Fontes: Néel (1952:80), Ken (1965:246-7) e Cordero (1985:21).

Ficou estabelecido, ademais, que cada um dos países membros participaria na mesma proporção em que o fizera em 1929; isto é, a tonelagem então alcançada serviria como referencial standard para futuros cálculos. Ficaram em melhor situação os países que, como a Bolívia, haviam atingido níveis elevados de exportação naquele ano. No entanto, a diminuição não foi suficiente para conter a queda dos preços, e o comitê se viu obrigado a realizar sucessivos cortes, até que a tonelagem standard ficou reduzida a 33% do volume colocado no mercado em 1929. Dessa forma, conseguiu-se inicialmente deter a queda do preço, ainda que em um nível bastante baixo: no ano de 1932 a tonelada de estanho registrou uma média de 136 libras. Ao se concluir o primeiro acordo, em dezembro de 1933, a cotação já superava, pela primeira vez desde setembro de 1929, a marca de duzentas libras.² Consequentemente, os estoques visíveis experimentaram uma drástica redução, ao mesmo tempo que o consumo começava a dar sinais inequívocos de recuperação (Tabela 2) -. E. K. Knorr, comparando o preço anual do estanho em 1929 e 1933

² Epstein, Mieczyslaw (1943). *La Réglementation Internationale d'un Marché de Matière Première. L'Exemple du Cartel International de l'Étain*. Fribourg: Imprimerie St. Paul: 78.

com as cotações do cobre e do chumbo durante os mesmos anos, observa que o primeiro teve uma valorização de 11%, enquanto os dois últimos caíram 57 e 50%, respectivamente, claro indício do êxito alcançado pelas políticas de controle.³

Tabela 2: Estoques visíveis, 1931-1940

ano	toneladas	ano	toneladas
1931	59.247	1936	22.695
1932	55.903	1937	28.083
1933	29.135	1938	36.652
1934	17.107	1939	37.705
1935	13.841	1940	44.786

Fonte: International Tin Control and Buffer Stocks, 1944, p. 36.

Mesmo quando o crescimento da demanda já se perfilava como uma tendência associada ao dinamismo da atividade industrial dos países centrais, o comitê continuou, pelo menos até 1941, restringindo a oferta através do sistema de quotas e de estoques reguladores. Embora as medidas implementadas tenham conseguido frear a queda do preço no pior da crise e, posteriormente, sustentá-lo ou mesmo elevá-lo, seus efeitos, a médio prazo, foram contraproducentes, tanto para os países produtores quanto para os interesses que exerciam o domínio da indústria em nível internacional.

4. OS EFEITOS PERVERSOS DO CONTROLE

A fase que corresponde ao tempo de vida do International Tin Control Scheme (1931-1946) engana facilmente a quem procura caracterizá-la atendo-se a suas manifestações óbvias. Por trás do aspecto de fortaleza que ostenta a estrutura produtiva e institucional da indústria, o sistema se acha moribundo. São várias as causas responsáveis pela perda de vitalidade. Para começar, o gigantismo da indústria e seu perfil monolítico - vínculo orgânico entre fundição e atividade mineradora - tornam-na mais lenta do que já era para responder aos estímulos do mercado e, portanto, mais dependente do braço político em sua busca de equilíbrio. Se antes de 1931 era problemático entender os movimentos da oferta e demanda utilizando como referencial a variação dos preços, agora o grau de intervencionismo na dinâmica do mercado é de tal ordem que torna espúrio o próprio conceito de elasticidade. Por outro lado, a proteção dispensada politicamente à indústria retirou-lhe estímulos para renovar sua tecnologia, deixando-a sem condições de acompanhar a expansão do consumo.

Nos países produtores, os governos passaram de colaboradores e fiscalizadores da indústria a proprietários. O sistema de quotas, implantado na década de 1930, não só robusteceu a função mediadora dos governos frente aos grupos de pequenos,

³ Knorr (1945: 137).

médios e grandes produtores como também sua capacidade de pressão e cooptação - útil no momento de criar a base social em que se sustentará a futura nacionalização da indústria. A amalgamação internacional dos interesses mineiros correspondeu, no plano interno, ao fortalecimento do poder político dos Estados, que passaram a exercer uma ação fiscalizadora cada vez mais ampla sobre as empresas gigantes e, claro, a participar em maior medida dos benefícios. Aos poucos, o contraste existente entre a mineração, tutelada no interior de cada país, e a estrutura da fundição, em mãos “estrangeiras”, irá permitir que os problemas do setor sejam facilmente traduzíveis no conflito nacionalismo-imperialismo. Por toda parte, na Malásia como na Bolívia, os estabelecimentos de fundição passam a ser vistos como “os ditadores da indústria estanífera”, e os governos levantam a “bandeira da fundição” como um assunto de soberania nacional. É precisamente a partir dessa brecha que o *ancien régime* começará a fazer água. O primeiro degrau nessa escalada foi o controle da comercialização do mineral; logo veio a nacionalização da atividade extrativa e, por fim, a construção de fundições pelo próprio Estado ou, ali onde ela já existia, seu controle acionário. Em virtude desse desenvolvimento, a estrutura monolítica do setor metalúrgico desintegrou-se e, em seu lugar, aflorou nos países produtores um exército de estabelecimentos de pequeno ou médio porte, mais adequados às novas realidades da indústria e ao teor empobrecido dos minerais. Mas, a essa altura, o ramo de fundições já não ocupa a posição estratégica, nem cumpre mais seu papel regulador no mercado, o que confere ao episódio um sabor de vitória de Pirro.

A Segunda Guerra diminuiu a importância de antigos monopólios ou simplesmente os eliminou do cenário, alterou a dinâmica do mercado e acabou jogando por terra as políticas de controle. O governo norte-americano, que há algum tempo vinha buscando fórmulas para se livrar do que acreditava ser a “grande conspiração dos produtores”, pôs então em execução um vasto plano destinado a aumentar suas reservas estratégicas de estanho, estimular a substituição do metal e racionalizar seu uso. Em todos os campos os avanços foram significativos, e o corolário do processo consistiu na transferência do poder decisório do polo da oferta ao do consumo. Depois de se assegurar contratos de compra de concentrados e de construir, em 1941, a fundição de Texas City, o governo dos EUA lançou-se decididamente a fortalecer seus estoques. Ao se assinar o quarto e último acordo entre os governos membros do ITC (1942-1946), as reservas norte-americanas já chegavam a 158 mil toneladas. Os estoques continuaram crescendo ao longo desses anos até se constituir, segundo as palavras de Knorr, em verdadeiro “pool dos consumidores”. A tendência se consolidou um pouco mais tarde durante a guerra da Coreia, quando os EUA realizaram a maior acumulação de estanho de toda a sua história. Em 1952, o *stock-pile* alcançou o assombroso volume de 349 mil toneladas, isto é, quantidade superior à de todos os *pools* organizados entre 1919 e 1945⁴. A respeito, Fox se perguntava: “Ninguém parou para pensar o absurdo que representa essa

⁴ Knorr (1945: 180).

quantidade e as consequências que teria sobre o mercado mundial se uma parte dessas gigantescas reservas fosse liberada, ainda que suavemente, nos EUA?⁵ Não foi necessário esperar muito para saber a resposta: sem necessidade de despejar grandes volumes, o metal acumulado funcionou como uma poderosa arma de pressão política e um compressor efetivo do preço. Em 1945, o governo norte-americano promoveu, entre outras coisas, a formação do Post-War International Trade Organization, sob cujo estatuto nenhum acordo intergovernamental seria aceitável sem a participação, em igualdade de condições, dos países consumidores.⁶ No ano seguinte, o ITC deixou de existir e foi substituído sucessivamente por vários organismos: desde os “Grupos de Estudo” que funcionaram entre 1948 e 1956, até o International Tin Council, criado em 1954. Em todos eles a tônica que se observa é sempre a mesma: a atitude defensiva contra o desmesurado poder da economia americana, que há tempos havia submetido o estanho a seus ciclos industriais.

Gradualmente, a técnica tradicional de estanhado foi substituída pelo método eletrolítico, que permitiu reduzir a milionésimos de polegada a espessura da camada de estanho que recobre a folha-de-flandres⁷. Mais lentos, mas bem mais profundos, foram os cortes praticados pela indústria de automóveis no uso da solda de estanho. Nesse setor, o consumo, que em 1936 era de 19.500 toneladas, caiu a 5 mil em 1971⁸. Do mesmo modo, a versátil folha de estanho não aguentou o desafio do papel-alumínio, do celofane e do papel glacê, que lhe foram tirando muitas de suas clássicas funções.⁹ Como resultado desse processo, o metal foi perdendo importância e seu consumo decaiu, sobretudo, nos EUA. (Tabela 3);

Tabela 3; Consumo de estanho primário nos Estados Unidos 1925-1979 (em toneladas)

anos	folha-de-flandres	%	outros usos	%	total
1925	25.200	32,7	50.000	67,3	75.200
1930	28.200	36,2	50.100	63,8	78.300
1935	27.700	43,7	35.800	56,3	63.300
1947-8	31.600	52,5	28.700	47,5	60.300
1952-3	29.800	49,1	30.600	51,9	60.400
1957-8	31.100	59,8	20.700	40,2	51.800
1962-3	28.900	52,3	25.100	47,7	54.000
1967-8	29.200	50,0	29.200	50,0	58.400
1972-3	21.500	38,0	35.000	62,0	56.500
1977-8	17.900	37,3	30.100	62,7	48.000
1979	17.900	36,5	31.100	63,5	48.000

Fonte: Robertson (1982: 109).

⁵ Baldwin (1983: 56).

⁶ Citado por Baldwin (1983: 56).

⁷ Hedges (1964: 33).

⁸ Ibid. 164.

⁹ Baldwin (1983: 54).

Hoje o estanho, como o mundo, perdeu seus ares imperiais e vive uma época menos heroica. Alguns dizem que seu tempo passou, mas quem conhece as voltas que já deu o mineral prefere não apostar. Afinal, o historiador sabe mais por velho que por diabo e o estanho sabe pelos dois motivos: *é diabolous metallorum*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, William (1983). *The World Tin Market*. Durham: Duke University Press.
- CORDERO, Luis Peñaloza (1985) *Nueva Historia Económica de Bolivia -El Estado*. La Paz - Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- DAVEMPORT, E. (1928). *The Price of Tin*. Bristol: The Burleigh Press.
- FOX, William. (1974) *Tin: The Working of a Commodity Agreement*. Londres: Mining Journal Books Limited.
- FREUND, Bill. (1981) *Capital and Labour in the Nigerian Tin Mines*. Nova Jersey: Humanities Press.
- HEDGES, Ernest S. (1964). *Tin in Social and Economic History*. Nova York: St. Martin's Press.
- HOONG, Yip Yat (1969). *The Development of the Tin Mining Industry of Malaysia*. Kuala Lumpur: University of Malaysia Press.
- International Tin Control & Buffer Stock. 1944.
- KEN, Wong Lin (1965). *The Malaysian Tin Industry to 1914 with Special Reference to the States of Perak, Selangor, Negri, Sembilan and Pahang*. Tucson: The Association for Asian Studies University of Arizona Press.
- KNORR, E. K. (1945). *Tin Under Control*. Stanford: Stanford University Press.
- NÉEL, André (1952). *Le Marché Mondial de l'Étain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- ROBERTSON, William (1982). *Tin: Its Production and Marketing*. Westport: Greenwood Press.

