

COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO

Rubens RICUPERO

- **RESUMO:** O embaixador Rubens Ricupero, ex-Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, em entrevista concedida a Christina Andrews, aborda os dilemas dos países periféricos para sua inserção na dinâmica do comércio internacional. Tomando como referência a atuação da UNCTAD e da Organização Mundial do Comércio – OMC, o embaixador descreve as dificuldades dos países periféricos para fazer do comércio internacional um instrumento do desenvolvimento. Entre outras observações, ele argumenta que não há fundamento para sustentar a crença de que a liberalização do comércio de produtos agrícolas beneficiaria os países “mais pobres entre os pobres”.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Comércio. Desenvolvimento. Periferia. UNCTAD. OMC.

Apresentação

A entrevista com o embaixador Rubens Ricupero transcrita a seguir foi concedida a Christina W. Andrews¹ no dia 13 de janeiro de 2006 e veiculada em arquivo de áudio na Rádio Conjuntura, *podcast* do Laboratório de Política e Governo da UNESP, Campus de Araraquara². O embaixador Ricupero foi Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Ministro da Fazenda e ocupou, durante quase uma década, o cargo de Secretário

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Departamento de Administração Pública. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – candrews@fclar.unesp.br

² *Podcast* do Laboratório de Política e Governo da UNESP. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/grupos/labpolgov>>.

Geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD. Atualmente, o embaixador é diretor da Faculdade de Economia e Relações Internacionais da Fundação “Armando Álvares Penteado” e presidente do Instituto “Fernand Braudel” de Economia Mundial. Nesta entrevista, o embaixador fala sobre as dificuldades e dilemas enfrentados pelos países periféricos para fazer do comércio internacional um instrumento para o desenvolvimento e da “tensão dialética” entre a UNCTAD e a Organização Mundial do Comércio – OMC.

Christina Andrews: *Como foi o processo que deu origem a UNCTAD e, posteriormente, a OMC?*

Rubens Ricupero: O início desse processo se encontra na América Latina. O ponto de partida foi a CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe e, mais especificamente, a figura de Raúl Prebisch, que foi por muitos anos o seu diretor. Raúl Prebisch, grande economista argentino, havia constatado um fato que até hoje permanece válido: as economias latino-americanas tinham como ponto de estrangulamento de seu desenvolvimento o problema de como financiar as suas importações. Em condições normais, esses países só tinham uma única maneira de financiar as importações, que era por meio das exportações. Mas como a América Latina é uma região que se especializou há muito tempo na exportação de *commodities* – de matérias-primas, produtos básicos de natureza vegetal como o café, o cacau, ou de natureza mineral como cobre e minério de ferro – verifica-se que, ao longo do tempo, na relação de preços entre importações e exportações, quase sempre os exportadores de matéria-prima sofrem prejuízo porque, segundo Prebisch e outros economistas do desenvolvimento dos anos de 1950, há uma tendência à “deteriorização dos termos de intercâmbio”, ou seja, uma desvantagem crescente entre os preços dos produtos exportados em relação aos preços dos produtos importados. Essa deteriorização resulta do fato de que essas *commodities* tendem a ter um valor menor, porque há uma tendência à super-produção, enquanto os preços dos equipamentos industriais importados, com maior conteúdo tecnológico, tendem não só a se manter como a aumentar. Portanto, há fatores tanto do lado da oferta como da demanda que atuam sobre os termos do intercâmbio.

Daí, o passo lógico era buscar que esses países se industrializassem, e fizessem isso, de início, substituindo

importações. Mas para que a indústria manufatureira se tornasse eficiente, era preciso que ela não se limitasse apenas a se beneficiar da proteção das altas tarifas de importação, das barreiras, das reservas de mercado – para um mercado pequeno –, mas que ela ganhasse economias de escala, que só a exportação poderia proporcionar. Mas como esses países poderiam exportar se ainda não tinham competitividade na produção de manufaturas? Esse era um problema que parecia insolúvel nos anos de 1950 e 1960 porque o sistema comercial de então era baseado no GATT – o acordo geral sobre tarifas e comércio. Esse sistema tinha como base fundamental o princípio da nação mais eficiente e da não-discriminação, isto é, em princípio, todas as exportações em todos os países deveriam ser tratadas da mesma forma. É claro que, nesse sistema, dificilmente países de industrialização incipiente conseguiriam competir nos mercados internacionais com produtores de países industrializados de longa data, que tinham consolidado suas bases industriais. Foi aí que Prebisch se deu conta de que a América Latina, por si só, era limitada demais para desencadear a reforma necessária no comércio internacional. Ele concluiu que apenas o processo de substituição de importações não funcionaria se fosse circunscrito a esse continente. Era preciso mudar o sistema mundial de comércio.

Foi daí que nasceu a idéia de se convocar uma conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento. A primeira conferência que teve esse nome foi realizada em 1964 em Genebra, no final de março e início de abril (ela coincidiu com o golpe militar no Brasil; o chefe da delegação brasileira que estava na conferência não aceitou o golpe, se demitindo; ele e o restante da delegação retornaram ao Brasil antes do término da conferência). Logo se percebeu que uma conferência não seria suficiente e por isso ela se institucionalizou. Criou-se um secretariado para fazer uma segunda conferência, que foi realizada em Nova Deli dois ou três anos depois. Desde então houve várias conferências. A 10ª reunião foi realizada em São Paulo em 2004.

O primeiro secretário-geral da UNCTAD foi Raúl Prebisch, que deixou a CEPAL para liderar a nova instituição das Nações Unidas sediada em Genebra. Sua intenção era mudar o sistema mundial de comércio. Desde o início essa intenção se chocou com a ideologia do livre-comércio que imperava no GATT e que era sustentada pelos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e países europeus. Foi uma luta longa até que

a primeira grande inovação no comércio mundial pudesse ser aceita. Trata-se do “Sistema Generalizado de Preferências” – SGP (*Generalized System of Preferences – GSP*). Por esse sistema, as exportações de produtos industrializados dos países em desenvolvimento deveriam gozar de uma vantagem, no sentido de ter uma redução tarifária ao competir com exportações do mesmo tipo feitas pelos países industrializados. Por exemplo, se o Brasil fosse exportar um motor elétrico competindo com a Alemanha, que também produzia esse mesmo motor elétrico, o Brasil deveria gozar nos mercados dos países desenvolvidos de uma tarifa mais baixa do que a que seria aplicada ao motor elétrico de proveniência alemã. Ora, isso já era uma primeira grande variação em relação à base do GATT, que era o princípio da não-discriminação. Portanto, o SGP foi uma exceção à cláusula de não-discriminação com o objetivo de favorecer a industrialização dos países em desenvolvimento.

Acontece que o sistema do SGP, na versão original de Prebisch, deveria ser um sistema “consolidado” no GATT. No GATT, quando há uma redução de tarifas essa redução é *bound*, como se diz em inglês, do verbo *to bind*, significando “amarrar”. A palavra em inglês é melhor do que o termo “consolidar” usado em português. Isso quer dizer o seguinte: quando uma decisão é “amarrada” no GATT, nenhum país pode unilateralmente modificá-la; se o fizer terá que pagar uma compensação aos países que serão prejudicados. Portanto, a decisão deixa de ser unilateral e passa a ser “multilateral”. A *rationale* disso é que, se não houver o compromisso de todos, os exportadores não têm previsibilidade, não têm segurança para exportar. Um exportador de determinado país sabe que, no momento em que ele tiver êxito no mercado internacional, outros países poderão simplesmente aumentar as tarifas, destruindo o mercado conquistado. Nessa situação, o produtor não vai investir para aumentar a produção com vistas à exportação. Essa é a idéia básica da consolidação das regras do comércio internacional. Ora, se regras consolidadas são válidas em relação à redução das tarifas em geral, deveriam ser válidas também em relação ao Sistema Generalizado de Preferências, mas não o são. O Sistema Generalizado de Preferências permaneceu unilateral, e não multilateral como queria a UNCTAD. Ele é uma “concessão” dos países ricos, que o utilizam muitas vezes como instrumento para pressões políticas e comerciais. Agora mesmo, os Estados Unidos ameaçam o Brasil de não renovar a

inclusão de produtos brasileiros no SGP americano devido a falta de fiscalização do respeito à propriedade intelectual, o que é um problema de outra natureza. Portanto, o SGP é um sistema que não dá condições de previsibilidade, não dá segurança ao exportador.

Não obstante esse defeito, o SGP foi uma alavanca poderosa, que permitiu a industrialização de muitos países – o Brasil, inclusive, se beneficiou enormemente do SGP. Mas os maiores beneficiados foram os países asiáticos. Aqui entra um outro problema que precisamos compreender. O sistema comercial, quando dá uma preferência, apenas cria uma oportunidade de exportação. Utilizar ou não essa oportunidade vai depender da capacidade de oferta dos países. Capacidade de oferta é o *supply side*: depende de investimentos, depende da capacidade de produzir aquele produto com qualidade e preço para que ele possa competir no mercado. Os asiáticos foram mais capazes do que os latino-americanos e os africanos em criarem essa capacidade. Ao longo das décadas, foram os asiáticos que passaram a ocupar cada vez mais essas oportunidades, culminando hoje com a China, que é o país asiático de maior êxito na exportação de manufaturas.

Resumindo: o problema da ligação entre comércio e desenvolvimento não foi resolvido até hoje. No caso das manufaturas, persiste a unilateralidade do SGP; no caso dos produtos que os países em desenvolvimento têm maior vantagem comparativa em produzir e exportar, que são os produtos agrícolas e minerais, têxteis, confecções, calçados, artigos de couro – os chamados “artigos sensíveis” –, o problema é que esses produtos não foram incluídos no SGP, pois são produtos que afetam os interesses de produtores de países desenvolvidos. É por isso que, de um lado, o SGP não ofereceu a previsibilidade e a estabilidade necessárias e, de outro, o tratamento que se dá até hoje aos produtos agrícolas e aos produtos sensíveis ainda é um tratamento desfavorável. Além da questão das tarifas altas, das barreiras quantitativas (quotas de importação), existe o problema da “escalada tarifária”. “Escalada tarifária” é um processo pelo qual a tarifa para a matéria-prima é baixa, mas na medida em que o produto vai subindo na escala de incorporação de valor, a tarifa aumenta. Por exemplo, o café verde tem tarifa zero na maior parte dos países europeus; já o café solúvel paga 11-12% de tarifa, o que desestimula o Brasil de exportar o produto com valor agregado. O que os países ricos querem é importar a matéria-prima por

um preço baixo e ganharem incorporando valor agregado ao produto. Então, a relação entre comércio e desenvolvimento não é unívoca; ela existe em certos casos, mas ela depende muito da capacidade de oferta e pouco favorece os países mais pobres, que têm pouca capacidade em atrair investimentos, que têm mercados domésticos e não têm tradição de desenvolvimento de tecnologia.

Assim sendo, a luta da UNCTAD continua até hoje. A UNCTAD vive em “tensão dialética” em relação à Organização Mundial de Comércio – OMC. O GATT continuou por muitos anos com essas melhorias limitadas, como o SGP e outros aperfeiçoamentos que vieram do pensamento da UNCTAD. Além do SGP, que se incorporou ao sistema do comércio mundial, outro conceito, que também se originou do pensamento de Prebisch, foi de que não deveria ser exigido dos países mais pobres uma reciprocidade absoluta, mas apenas uma reciprocidade relativa. O sistema de comércio tradicional se baseia no sistema de reciprocidade absoluta: “toma lá, dá cá”. Se nós vamos negociar com os Estados Unidos e pedimos uma redução nas barreiras que eles impõem ao suco de laranja, eles vão nos pedir uma redução nas barreiras que colocamos aos produtos eletrônicos. Trata-se de uma reciprocidade absoluta. Isso sempre foi criticado pelos países em desenvolvimento porque seria tratar igualmente países desiguais. Como poderíamos chegar a um tratamento mais equitativo? A resposta foi o conceito do tratamento especial e diferenciado. Depois de muita luta, esse conceito se incorporou ao GATT, mas quase sempre por meio de duas formas de impacto limitado. Uma dessas formas é dar-se tratamento especial e diferenciado apenas em termos de prazos maiores para implementação das leis comerciais. Por exemplo: um país, como resultado da Rodada do Uruguai, tem que mudar seu sistema de patentes para dar maior proteção aos detentores de patentes norte-americanos. Em vez de fazer isso imediatamente, o país em desenvolvimento terá um prazo de dez anos para se adaptar às novas regras. Mas ao fim desse prazo, ele tem que cumprir o estipulado. No entanto, como o país em desenvolvimento provavelmente não vai mudar de patamar tecnológico nesse período, quando se esgota o prazo, essa vantagem termina. A segunda forma é um dispositivo que se chama em inglês de *best endeavour clause*, que é uma “cláusula de boa intenção”, ou seja, os países ricos dizem que vão fazer todo o possível para dar assistência técnica aos países pobres

para melhorar sua capacidade tecnológica e de exportação, mas não há nenhuma obrigação contratual de cumprir a promessa. Muitas dessas *best endeavour clauses* tornaram-se letra-morta.

A criação da Organização Mundial de Comércio não teve nada a ver com essa problemática. A OMC foi criada para atender os objetivos dos europeus e canadenses, que estavam preocupados com o fato de que os Estados Unidos consideravam o GATT um contrato de aplicação temporária. Daí a idéia de se passar de um contrato para uma instituição. Quando se propôs a atual rodada de negociações – a Rodada do Doha – houve muita resistência dos países em desenvolvimento, pois eles se sentiam logrados, uma vez que a primeira rodada – a do Uruguai, que criou a OMC – trouxe para eles poucos benefícios e muitos ônus. Houve um reforço do sistema de proteção intelectual, o que aumentou os pagamentos de *royalties* aos países ricos, limitou-se a possibilidade da percentagem mínima de nacionalização para a indústria automobilística, etc. Enfim, a Rodada do Uruguai limitou uma série de vantagens do passado e não deu grandes benefícios àqueles que estavam ingressando no comércio mundial. Os países em desenvolvimento não queriam o lançamento de uma nova rodada, porque eles percebiam que isso poderia significar novos ônus em um momento em que eles mal haviam conseguido digerir as conseqüências da Rodada do Uruguai. O que contribuiu para que os países em desenvolvimento aceitassem uma nova rodada foi, em primeiro lugar, o impacto do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 e, em segundo, o fato de que a rodada foi lançada como a “Rodada do Desenvolvimento”. Eu, pessoalmente, nunca utilizei essa denominação. Disse isso publicamente, da tribuna da reunião da OMC em Seattle, ocasião na qual representei o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Falei que não aceitava o termo, pois achava que isso era um estratagema de relações públicas. Eu não via nenhuma garantia de que essa rodada obteria o que as anteriores não haviam obtido. Observei que esse nome deveria ser reservado para o final da rodada, caso ela efetivamente fosse capaz de fazer as reformas necessárias. Mas ao final, depois de alguma pressão, lançou-se a Rodada de Doha.

Agora está claro que as dificuldades são grandes, porque todos os problemas anteriores reapareceram: a agricultura, os produtos sensíveis, a questão do *anti-dumping* – uma regra que os países desenvolvidos usam para evitar a entrada de produtos

em seus mercados, como os Estados Unidos estão fazendo agora em relação ao suco de laranja brasileiro, alegando que o Brasil está vendendo abaixo do preço necessário para cobrir os custos de produção -, etc. Isso tudo mostra que os problemas para se mudar o sistema de comércio mundial, tornando-o mais amistoso para o desenvolvimento, persistem praticamente sem mudança. Os ganhos existem, mas são tímidos, são incompletos, são parciais. No fundamental, a OMC ainda não mostrou que tem capacidade para favorecer os países em desenvolvimento. O argumento que se usa é que a China e outros países asiáticos têm tido esse sucesso enorme graças ao comércio. Isso é verdade, mas esses países teriam tido esse sucesso mesmo sem a OMC. A China e Taiwan, que são os exemplos mais espetaculares do crescimento das exportações, já eram casos espetaculares antes de entrarem para a OMC em 1999. Portanto, já eram dois exemplos de êxito sem se beneficiarem do sistema. Por que o sucesso? Porque foram países que privilegiaram a capacidade de oferta, que é o que mais conta nessa luta. No entanto, nem todos os países têm a capacidade dos asiáticos de atrair investimentos, de ter capacidade de poupança, de ter mão-de-obra de qualidade e barata, de ter tecnologia cada vez mais aprimorada. Esses países são a exceção da exceção. A maioria dos países pobres, que se localizam na África, não tem nem remotamente essas condições.

Christina Andrews: *Qual é a sua avaliação da reunião de OMC realizada recentemente em Hong Kong? O senhor concorda com as análises de que essa reunião mostrou que a OMC está à beira do rompimento?*

Rubens Ricupero: Não creio que o sistema multilateral de comércio será destruído por essa tensão, que existe há muito tempo. Diria apenas que a tensão revela as dificuldades para se avançar em um momento em que as decisões atingem os interesses dos países ricos. O GATT, que é o antecessor da OMC, durante os seus quase 50 anos de vida (foi instituído em 1947-1948) foi bem-sucedido na redução das tarifas alfandegárias dos produtos industrializados. Mas esse objetivo foi alcançado porque essa era a prioridade dos países industrializados que dominaram o GATT: os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, o Japão e os países europeus. O GATT teve êxito porque “isolou” as áreas difíceis – agricultura, têxteis, confecções – com regras especiais. Esse processo esgotou-se. Hoje em dia, as tarifas dos

produtos industrializados nos países europeus são em geral muito baixas. Portanto, chegou o momento da verdade, que é enfrentar o problema agricultura e dos produtos sensíveis. A questão da exportação dos têxteis e confecções vinha sendo regulada por quotas, que impediam os países em desenvolvimento de exportar além de uma certa quantidade para determinados países. Mas esses acordos expiraram com a criação da OMC em 1995. Mais recentemente, os países desenvolvidos vêm negociando com a China acordos voluntários, pelos quais o último se limita a um patamar máximo de exportações, para evitar um impacto muito grande nos países ricos. Por outro lado, boa parte desses países ricos já investiu na China. Muitas vezes, são as empresas desses países, por meio de suas filiais, que estão exportando a partir da China. Portanto, nessa área de têxteis e confecções, quem corre o risco de ser prejudicado é o Brasil, porque a China e outros países asiáticos vão tomar conta do mercado, inclusive do nosso.

No caso da agricultura é mais complicado, porque ela sempre foi tratada de uma maneira excepcional dentro do GATT. Existia um *waiver*, uma suspensão concedida aos americanos no início dos anos de 1950, que fez com que a agricultura ficasse de fora das regras normais do comércio internacional. E por que foi assim? Porque os americanos tinham uma agricultura protegida com subsídios. Os europeus nos anos de 1950 estavam começando a construir o mercado comum com base no Programa Agrícola Comum – PAC, que era um sistema de reserva de mercado para os produtores europeus. Assim, nem americanos, nem europeus, nem japoneses – esses últimos por causa do arroz – tinham interesse algum na liberalização do mercado agrícola. Portanto, nesse domínio predominou uma situação de *double talk*, uma duplicidade de discurso. Os países desenvolvidos dizem que, de acordo com as teorias econômicas do livre-mercado, estabelecidas desde os escritos de David Ricardo e Adam Smith, todos só têm a ganhar se as barreiras comerciais forem eliminadas. Mas os países ricos limitam esse princípio de livre-comércio apenas para as áreas em que eles são competitivos – indústria, tecnologia, serviços. Assim, no que se refere à agricultura, prevalecem regras especiais, pois os países ricos têm setores agrícolas altamente protegidos e que não subsistiriam se os subsídios fossem eliminados.

Vejamos a questão com um pouco mais de detalhe. A questão da agricultura está sustentada sobre três pilares. O

primeiro pilar corresponde às ajudas domésticas à agricultura, como preços mínimos, crédito subsidiado, garantias contra perdas. Há um grande número de subsídios domésticos para a agricultura, inclusive no Brasil. O segundo pilar corresponde ao acesso ao mercado, isto é, são as barreiras existentes à entrada de produtos no mercado doméstico, como tarifas alfandegárias altas, quotas (hoje substituídas por tarifas), tarifas-cota – até um certo volume, o produto tem uma tarifa baixa e, acima disso, a tarifa aumenta – e mesmo barreiras sanitárias. O terceiro pilar são os subsídios à exportação. Nos Estados Unidos e países europeus, o produto agrícola é produzido a um custo muito elevado. Para dar um exemplo, o açúcar europeu de beterraba é produzido a um custo de produção quatro vezes maior do que o açúcar brasileiro. No entanto, a Europa é um dos grandes exportadores de açúcar do mundo. Como é que isso se explica? A União Européia cobre a diferença de preço com subsídios, pagamentos dados aos agricultores ou usineiros. Assim os europeus exportam e tiram mercados do Brasil por causa desses subsídios à exportação. Portanto, trata-se de três problemas diferentes. Aqui há uma tendência de se simplificar a questão quando se diz que o problema são os subsídios à exportação. Não é isso. O subsídio à exportação, hoje todos admitem, é a forma de subsídio mais distorcida e deve acabar. Essa é uma batalha mais ou menos ganha. Aliás, o único resultado da reunião de Hong Kong foi justamente fixar o ano de 2013 para o fim dos subsídios à exportação. Fazer isso é fácil; o difícil está nas outras duas áreas, que são a redução das barreiras de acesso a mercado e os subsídios domésticos. Os europeus não abrem mão das barreiras de acesso a mercado; eles só aceitariam um acordo incluindo um número grande de exceções que no fim cobririam toda a área que nos interessa – carnes, soja, etc. O problema dos subsídios domésticos interessa, sobretudo, aos americanos. Nessas duas áreas a evolução é pequena. Provavelmente, será uma luta muito forte para vermos mudanças nesses aspectos.

É preciso esclarecer também que o interesse do Brasil não é o mesmo interesse de todos os outros países em desenvolvimento, como aqui se tende a acreditar. O Brasil é um produtor agrícola muito eficiente, mas esse não é o caso da maioria dos países pobres. O Brasil, a Argentina, o Chile e outros poucos países têm vantagens comparativas na agricultura. Mas há muitos países, como a Jamaica, o México, o Egito e os países africanos que

são, como se diz no jargão do comércio internacional, *net food importers*, quer dizer, eles são importadores líquidos de alimento. O Brasil exporta mais de US\$ 40 bilhões de alimentos e importa US\$ 5 bilhões. Portanto, o Brasil é um grande exportador de alimentos, mas esse não é o caso de muitos países pobres, que são importadores. Por um mecanismo perverso, esses países acabam se beneficiando do esquema de subsídios dos países ricos. Quando os europeus subsidiam a exportação de carne, manteiga, leite, açúcar, eles acabam vendendo produtos mais baratos do que países como o Brasil poderiam vender. Portanto, não é correto dizer que o interesse do Brasil é compartilhado por todos os países em desenvolvimento. O interesse do Brasil é um interesse relativamente limitado; não são tão numerosos assim os países que são produtores eficientes de produtos agrícolas. É por isso que o Brasil luta contra duas dificuldades. Uma, ostensiva, é vencer a resistência daqueles que adotam esses mecanismos de proteção de sua produção agrícola, como europeus – inclusive suíços e noruegueses, que não fazem parte da União Européia –, japoneses, americanos. A outra resistência, que é mais disfarçada, vem dos países pobres, que só apóiam o Brasil “da boca para fora”, porque na realidade eles não vão se beneficiar muito diretamente com a liberalização agrícola.

Christina Andrews: *Nesse sentido, a estratégia dos europeus na reunião da Hong Kong, de mostrar aos países mais pobres que eles não teriam nada a ganhar ao apoiarem a posição do Brasil, foi eficaz?*

Rubens Ricupero: Essa manobra européia não teve muito êxito porque, na verdade, os países pobres não têm muito a ganhar com a agricultura, mas tampouco nas outras áreas. É por isso que o argumento dos europeus não é persuasivo, pois para eles o ideal é não fazer concessão nenhuma. Como os países pobres não têm capacidade de exportar porque eles não têm capacidade de oferta, qualquer concessão que eles façam significa entregar o mercado a outros. Então, esse argumento europeu para eles não “pega”, pois não se trata de dizer: “Vocês resistam aos argumentos do Brasil e da Argentina porque daí vocês vão ter a possibilidade de exportar para cá”. A maioria não tem o que exportar, e é por isso que a estratégia não deu certo. Mas é preciso lembrar que os exportadores agrícolas eficientes não são tão numerosos quanto se pensa. Hoje em dia se diz, até simplificando um pouco,

que há “três temores” em relação à competição no mercado internacional que vem dos países em desenvolvimento: da China, em manufaturas; da Índia, em serviços; e do Brasil, em agricultura. Grosso modo é verdade. O Brasil é bom em agricultura, porque tem produção em escala, mas isso não quer dizer que todos os países em desenvolvimento têm os mesmos interesses que nós temos.

Christina Andrews: *Como podemos entender as cotas que a União Européia impõe às importações de banana? Não é um produto que possa ser produzido na Europa. O que está por trás disso?*

Rubens Ricupero: Aí se trata de uma reminiscência do sistema colonial. A Europa criou para as suas antigas colônias, tanto na região do Caribe como na África, certas preferências para produtos como a banana e o açúcar. A Jamaica foi grande exportadora de açúcar, assim como as Ilhas Maurício, na África. Essas margens de preferência criam categorias dentro do mundo pobre. O Equador, que é um grande exportador de banana, não é beneficiado pelas cotas européias, pois ele foi colônia da Espanha, mas deixou de sê-lo há 200 anos. As colônias que têm esses benefícios são as colônias recentes. Hoje em dia, os países que têm essas vantagens se agarram a elas com “unhas e dentes”. Santa Lúcia, por exemplo, é uma ilha que depende inteiramente da banana que exporta para a Europa. Se desaparecer a cota dada pela União Européia, ela não tem condições de competir com a Colômbia, com o Equador e outros países mais eficientes na produção de banana, assim como os países pouco eficazes na produção de açúcar não têm condições de competir com o Brasil. Assim, as cotas nesses casos são reminiscências dos tratamentos preferenciais dados às ex-colônias pelas metrópoles, como o Reino Unido e a França, e que hoje inclui toda a União Européia. Essa preferência deverá desaparecer, mas gradualmente, pois os países beneficiados não têm no momento, de fato, alternativas. Será necessário criar alternativas para esses países.

Christina Andrews: *Ainda é possível estabelecer uma conexão entre comércio e desenvolvimento?*

Rubens Ricupero: Possível é, mas é difícil. O comércio não é a única maneira de desenvolver uma economia pobre. Para as economias que já têm alguma capacidade de oferta, o comércio é uma grande alavanca. A categoria usada pelas Nações Unidas para os países mais pobres é a dos *Least Developed Countries*

- LDCs, que em português se traduz mal, como “países menos avançados”. Não é bem isso; trata-se dos países mais pobres entre os pobres. Esses países são aqueles em que a maioria da população vive com menos de um ou dois dólares por dia, em que há uma enorme vulnerabilidade a catástrofes naturais e a choques econômicos externos, em que todos os índices sociais, inclusive de educação primária e de saúde, são muito baixos, em que há muito pouca poupança. Nessa categoria estão hoje 50 países, dos quais 34 encontram-se no continente africano. É a categoria da qual a UNCTAD se ocupa prioritariamente. Essa é uma problemática que no Brasil é quase ignorada, porque ele está longe de ser incluído nela. Em todo o hemisfério ocidental, que corresponde às três Américas, há um único país nessa categoria, que é o Haiti. Mesmo a Bolívia e Honduras são países “ricos” demais para serem incluídos nessa categoria. Os LDCs correspondem quase completamente ao mapa da desgraça mundial. São países que passaram por genocídios, violações massivas de direitos humanos, guerras. Não é por acaso que o primeiro da lista é o Afeganistão. A lista inclui também Bangladesh, que freqüentemente é devastado por grandes catástrofes naturais; Ruanda, que passou por genocídio; Somália, que não tem governo; Serra Leoa, Libéria, Congo. Todos os países de língua portuguesa, exceto o Brasil e Portugal, estão nessa categoria. Os LDCs raramente têm a oportunidade de usar o comércio para se desenvolverem. Houve um caso de um país que saiu dessa categoria, Botswana, por causa da produção de diamantes. O Cambodija é um país muito pobre, mas tem melhorado com a exportação de tecidos. Nesse caso, os investidores chineses e a disciplina asiática ajudaram. Na maioria dos outros países, as possibilidades são mínimas. Os Estados Unidos criaram um programa para esses países, o *African Growth Opportunity Act* - AGOA, que oferece cotas de exportação de tecidos para o mercado americano. Mas salvo esses casos, é muito difícil usar o comércio como arma de desenvolvimento nos extremamente pobres, porque eles não têm capacidade de oferta. E para criar essa capacidade são necessários investimentos, e para ter investimentos é necessário ter poupança. Quem só produz o suficiente para não morrer de fome, não tem sobra para investir. Há nesses países uma cadeia de efeitos que os amarram. Os LDCs só conseguirão sair dessa situação se tiverem, no início, um período de ajuda externa maciça. E tem que ser ajuda mesmo, não empréstimo. Uma ajuda

externa que, pouco a pouco, crie infra-estrutura e a capacidade para que, gradualmente, eles possam gerar poupança. Para isso, esses países terão que ter a agricultura e a indústria protegidas. Com o comércio livre eles seriam liquidados. Entre os mil e um problemas que os LDCs têm um é que eles não têm escala; seus mercados são pequenos. Fora Bangladesh, que é um país populoso e por isso está quase fora do grupo, todos os demais não têm uma escala que lhes permita competir no mercado internacional. O comércio, em si, separado de medidas como ajuda financeira, assistência técnica, investimentos, não gera desenvolvimento porque ele depende da capacidade de oferta. Esse não é o caso do Brasil ou da Argentina, que são países que têm o que ofertar, que são os produtos agrícolas. Se amanhã, por um passe de mágica, o comércio mundial de produtos agrícolas fosse totalmente liberado, o Brasil e a Argentina provavelmente teriam como utilizar o comércio como uma alavanca. Mas são pouquíssimos os países que estão nessa situação. É por isso que é um erro ideológico dizer que simplesmente a abolição das barreiras vai produzir desenvolvimento. Produzirá para aqueles que têm capacidade para aproveitar. Por exemplo, se hoje fossem abolidas todas as barreiras aos produtos industriais, a China ocuparia todo o mercado mundial. Ninguém compete com a China em produtos manufaturados. Mas e os outros? Onde ficam? É preciso temperar a afirmação dizendo-se que o comércio tem o potencial para gerar desenvolvimento desde que outras condições estejam presentes, dentre as quais a principal é a capacidade de oferta. Se não tiver isso, não adianta. É por isso que para a maioria dos LDCs trata-se de um equívoco estarem negociando na OMC, pois eles não têm o que oferecer no comércio mundial.

RICUPERO, Rubens. Trade and development in the periphery of capitalism. Interviewer: Christina Andrews. *Perspectivas*, São Paulo, v. 32, p. 217-231, jul./dez. 2007.

- *ABSTRACT: Ambassador Rubens Ricupero, former Secretary General of the United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, in an interview to Christina Andrews, talks about the dilemmas facing peripheral countries to fit in the dynamics of international trade. Parting from the actions of UNCTAD and the World Trade Organization – WTO, the ambassador describes the difficulties that peripheral countries endure to turn trade into a development tool. Among other observations, he notes that there*

is no foundation to sustain the belief that the liberalization of trade of agricultural products would be benefit the least developed countries.

■ **KEYWORDS:** *Trade. Development. Periphery. UNCTAD. WTO.*