

# Promessa e desafios do desenvolvimento\*

Gary Gereffi

Tradução de Guilherme Xavier Sobrinho

Revisão técnica de Flavia Consoni e Nadya Araujo Guimarães

## Introdução

Há mudanças fundamentais em marcha na economia global, e não existem respostas simples para as nações que querem incrementar, ou mesmo manter, seus níveis de desenvolvimento. Em décadas recentes, tanto os modelos de desenvolvimento “orientados para dentro” como os “orientados para fora” têm estado sob crescente reavaliação, e os países têm tentado determinar que tipos de políticas e de instituições asseguram melhores oportunidades para o crescimento duradouro e para a prosperidade.

Desde meados dos anos de 1980, a globalização tem sido associada ao modelo neoliberal de desenvolvimento, que produziu rápido crescimento econômico e melhoria dos padrões de vida em certas partes do mundo, notadamente no Leste asiático. Em outras regiões, como a América Latina, o neoliberalismo tem estado associado a crescimento econômico lento, desemprego em larga escala, deterioração das condições sociais e protestos políticos. Todavia, os modelos de desenvolvimento, tanto na América Latina como no Leste asiático, avançaram consideravelmente ao longo desse período.

No âmbito da economia global, a China, a Índia e o México constituem casos particularmente interessantes, muito bem-sucedidos, embora divergentes em seus modelos de desenvolvimento. O México é, na América La-

\* Este texto é uma das três conferências ministradas pelo autor na Jamaica, em dezembro de 2005, como parte da série intitulada “ILO Social Policy Lectures”. Essas conferências foram reunidas posteriormente numa brochura da Organização Internacional do Trabalho intitulada *The new offshoring of jobs and global development* (Genebra, ILO, 2006). O texto aqui traduzido corresponde à conferência de número 2, originalmente intitulada “Global consolidation and industrial upgrading: the promise and perils of development” (*Idem*, pp. 17-38) [N. E.].

tina, a economia mais diversificada e mais orientada às exportações, apoiando-se muito fortemente no comércio de manufaturados dirigido a suprir a demanda dos Estados Unidos. A China é, no momento, uma das economias com crescimento mais acelerado no mundo, caracterizando-se por uma ampla diversificação econômica e por exportações que inundam todos os países. Tanto o México como a China dependem pesadamente do investimento direto estrangeiro para alimentar a expansão de suas exportações. A Índia foi, contrariamente, até o início da década de 1990, uma economia orientada para dentro, mas se converteu na atualidade em protagonista na cena econômica global, animada, em larga medida, pelo desempenho estelar de seu setor de tecnologia da informação. No entanto, à diferença do México e da China, ela depende mais amplamente dos empreendedores domésticos do que do capital estrangeiro para sustentar seu crescimento (cf. Huang e Khanna, 2003).

Este texto apresenta uma visão geral sobre duas tendências diferentes observadas na economia global: consolidação e aprimoramento industrial [*industrial upgrading*]. A China e a Índia têm suscitado muitas questões relativas ao potencial de consolidação global. Essa é uma preocupação especialmente pertinente no caso da indústria do vestuário, na qual a eliminação das quotas, no final de 2004, ameaça bloquear o acesso garantido aos mercados dos países desenvolvidos de muitas nações com pequenos volumes de exportação de vestuário. Ao mesmo tempo, os países estão preocupados com o aprimoramento industrial, ou com sua “ascensão” na economia global. Examinaremos esse processo em detalhe, à luz dos casos do México e da China, que se valeram do comércio internacional como mecanismo para tentar promover seu crescimento econômico. As exportações são, também, elemento-chave para as estratégias de desenvolvimento e para a dinâmica do emprego em muitas economias de menor porte, e este texto examinará o potencial e os limites de determinados tipos de aprimoramento no interior das cadeias globais de valor.

A consolidação global: China, Índia e a indústria do vestuário

Para examinar as implicações para o emprego das tendências em direção à consolidação na economia global, examinaremos os casos da China e da Índia, bem como a mudança de um estado de dispersão para outro de consolidação, que parece iminente na indústria global do vestuário.

## China: a "fábrica do mundo"

A China tem uma posição central na história da produção além-fronteiras [*offshore production*], dada a rapidez com que avançou como opção de fornecimento em praticamente todas as cadeias globais de valor intensivas em trabalho. Ao contrário dos anos de 1990, quando esse país se concentrou em um número limitado de setores, "por volta de 2001, uma porcentagem crescente dos empregos que se deslocavam para a China encontravam-se nas etapas finais da manufatura de bens como bicicletas, móveis, motores, compressores, geradores, fibras óticas, moldes de injeção e componentes de computador" (Bronfenbrenner e Luce, 2004, p. 4). Ademais, a China conquistou uma vantagem praticamente insuperável quanto aos custos em boa parte dos setores de bens de consumo<sup>1</sup>. Sua atratividade não se restringe aos fabricantes de mercadorias de baixo preço; ela fornece para todos os produtores de marcas líderes que se voltam tanto para o mercado dos Estados Unidos como para mercados globais – as bonecas Barbie da Mattel, os jeans da Levi's, as malas da Samsonite, os utensílios para cozinha da Rubbermaid, os barbeadores elétricos da Remington, os condicionadores de ar da Carrier são alguns dentre muitos possíveis exemplos.

A ascensão da China a uma posição internacional proeminente assinala uma nova fase da consolidação global. Entretanto, quando se adota a perspectiva de análise da cadeia global de valor, inúmeras dimensões importantes são acrescentadas. Em primeiro lugar, a emergência da China, assim como de outras economias "milagrosas" do Leste asiático, está inextricavelmente articulada com o papel desempenhado por compradores globais: o impulso advém da demanda [*demand-pull*], mais do que da oferta [*supply-push*]. Um exemplo eloqüente é a relação entre a China e a Wal-Mart, a maior empresa varejista do mundo, com vendas superiores a 245 bilhões de dólares em 2003. Mais de 80% das 6 mil fábricas que integram a rede mundial de fornecimento da Wal-Mart encontram-se na China. Em 2003, a Wal-Mart gastou 15 bilhões de dólares com produtos fabricados na China; esse montante correspondeu a aproximadamente uma oitava parte de todas as exportações chinesas para os Estados Unidos. Se a Wal-Mart fosse uma nação à parte, ela teria ocupado a posição de quinto maior mercado para as exportações chinesas, à frente da Alemanha e da Grã-Bretanha.

Um segundo elemento, no caso da China, é o papel desempenhado por intermediários globais. Cerca de dois terços das exportações da China têm origem em unidades produtivas cuja propriedade encontra-se, total ou par-

1. No setor moveleiro, por exemplo, o vice-presidente de *marketing* de uma empresa multinacional norte-americana líder do segmento, sediada na Carolina do Norte, testemunhou diante do Congresso norte-americano que um conjunto chinês para dormitório, comparável ao que sua empresa oferecia por 22.750 dólares, era vendido por 7.070 dólares, propiciando uma economia de 69% para o consumidor (Shenkar, 2005, p. 106).

2. A influência de intermediários globais se estende, contudo, muito além da China. Nos calçados esportivos, por exemplo, empresários da Coreia do Sul e de Taiwan mantêm fábricas no Vietnã, Indonésia, Tailândia e China, que fornecem calçados para Nike, Reebok, Adidas e demais marcas importantes. Os intermediários do Leste asiático assumem um papel semelhante para fornecedores de vestuário exportadores da África subsaariana e do Caribe.

cialmente, em mãos de investidores estrangeiros, sobretudo de Hong Kong, Taiwan e Japão. Sabe-se, por exemplo, que empresas de propriedade de investidores externos respondem por mais de 85% das exportações chinesas de produtos de alta tecnologia e por três quartos das vendas externas de produtos relacionados à tecnologia (cf. Shenkar, 2005, p. 68). Nesse sentido, é notável o contraste com a Índia; ali, as firmas de capital nacional são chave para as exportações de forma geral e em especial para a produção subcontratada por estrangeiros [*offshore outsourcing*] no setor de tecnologia da informação (cf. Huang e Khanna, 2003)<sup>2</sup>.

Em terceiro lugar, a dependência da China de compradores globais e seu estilo que consagra a “sobrevivência do mais barato” criaram uma tal abundância de produção que a pressão exercida sobre os salários, as condições de trabalho e as margens de lucro no âmbito fabril é enorme. Uma firma industrial exportadora típica, no sul da China, paga um salário de quarenta dólares por mês, 40% inferior ao salário mínimo local. Os trabalhadores defrontam-se, ao longo de dezoito horas por dia, com condições lastimáveis de trabalho, treinamento mínimo e uma pressão contínua para elevar a produção (cf. Wonacott, 2003).

Finalmente, a China enfrenta um problema estrutural de emprego decorrente do esforço por consolidar sua posição no topo da pirâmide manufatureira global. Em 2002, sua força de trabalho, de aproximadamente 750 milhões de pessoas, equivalia a mais de um quarto do total mundial. Estima-se que a China necessitará criar entre 10 e 30 milhões de empregos por ano durante a próxima década para absorver a multidão de trabalhadores demitidos e de migrantes rurais, à medida que sua economia se transforma de agrícola em industrial e, num futuro próximo, em uma economia baseada no conhecimento e nos serviços (cf. Zeng, 2005). A despeito de uma taxa de desemprego efetivo estimada em pelo menos 10%, causa decisiva da pobreza urbana e da crescente desigualdade, a China tem se defrontado com o fenômeno da escassez de mão-de-obra, especialmente nos setores da indústria leve, os quais respondem por boa parte do crescimento das exportações do país.

A Tabela 1 mostra que, entre 1994 e 2000, o número de trabalhadores industriais na China reduziu-se de 54,3 milhões para 32,4 milhões, notadamente em consequência da significativa eliminação de empregos no setor estatal. A força de trabalho nas indústrias leves, de trabalho intensivo, caiu praticamente à metade, passando de 18 milhões para menos de 10 milhões de trabalhadores (30,7% dos trabalhadores industriais, em 2000), enquan-

to os decantados setores intensivos em conhecimento (eletrônica e telecomunicações) não geraram tantos empregos novos (apenas 8,7% da força de trabalho industrial, em 2000). Em resposta a essa situação, a China está adotando um leque de políticas que inclui estímulos para o crescimento do setor privado, a expansão do setor de serviços, a reforma das empresas estatais, além de programas de retreinamento em massa.

TABELA 1

*Número e Participação dos Trabalhadores da Indústria de Transformação da China Segundo Setores (1994-2000)\**

SETOR	1994		1996		1998		2000	
	NÚMERO DE TRABALHADORES (1000)	PARTICIPAÇÃO (%)						
Indústria de transformação	54.320	100	52.930	100	37.690	100	32.400	100
Indústria leve	18.060	33,3	17.280	32,7	11.650	30,9	9.950	30,7
Produtos químicos	7.960	14,7	8.140	15,4	6.220	16,5	5.350	16,5
Metal-mecânica	10.440	19,2	10.260	19,4	7.430	19,7	6.380	19,7
Máquinas e equipamentos	10.810	19,9	10.560	20,0	7.510	19,9	6.290	19,4
Eletrônica e telecomunicações	3.960	7,3	3.990	7,5	3.040	8,1	2.830	8,7
Outros	3.610	6,7	2.110	4,0	1.390	3,7	1.220	3,8

\*Inclui somente empresas industriais estatais de propriedade do Estado e empresas não estatais com vendas anuais superiores a 5 milhões de yuan.

Nota: Os setores industriais foram agrupados em seis categorias: indústria leve, produtos químicos, metal-mecânica, máquinas e equipamentos de transporte; equipamentos eletrônicos e de telecomunicações, e outros.

Fonte: National Bureau of Statistics: *China Statistical Yearbook 2002*. Citado em Douglas Zhihua Zeng, "China's Employment Challenges and Strategies after the WTO Accession", World Bank Policy Research Working Paper 3522, fevereiro de 2005, p. 6.

### Índia: a terceirização além-fronteiras de serviços de tecnologias da informação

A produção realizada de forma terceirizada para contratantes sediados no exterior [*offshore outsourcing*], tal como ocorre no setor de tecnologia da informação da Índia, é considerada por muitos como um exemplo bem-sucedido de globalização. Em 2002, os provedores indianos de serviços de tecnologia da informação lideravam o fornecimento para o exterior, alcançando um total estimado em 10 bilhões de dólares com esses serviços (cf. Karamouzis, 2003). A Índia emprega cerca de 650 mil profissionais em serviços de tecnologia da informação, e espera-se que essa cifra mais do que triplique

3. Por certo, 1 ou 2 milhões de empregos, mesmo quando altamente qualificados e bem pagos, poderiam parecer insignificantes quando contrapostos à população total da Índia, de 1,2 bilhão de pessoas.

nos próximos cinco anos (cf. Roach, 2003, p. 6)<sup>3</sup>. A melhor forma de evidenciar a importância da Índia como sede para a terceirização de serviços de tecnologia da informação talvez seja a regra geral “70-70-70” de externalização adotada pela General Electric: suas metas, veiculadas publicamente, são externalizar 70% do trabalho desenvolvido na empresa; desse trabalho externalizado, localizar 70% em países estrangeiros; desses empregos em tecnologia da informação terceirizados no exterior, destinar 70% à Índia. Dessa forma, pretende-se que aproximadamente um terço do trabalho em tecnologia da informação da empresa passe a ser realizado nesse país.

O movimento em direção à Índia empreendido pela General Electric, uma das empresas capazes de imprimir o ritmo à competição global, foi acompanhado por inúmeras outras grandes companhias. Assim, os cinco maiores empregadores da Índia são: a General Electric, com 17,8 mil trabalhadores, que representam aproximadamente 5,6% de sua força de trabalho global (de 315 mil pessoas); a Hewlett-Packard, 11 mil indianos empregados; a IBM, 6 mil; a American Express, 4 mil; e a Dell, 3,8 mil (cf. Pink, 2004, p. 13). Ao mesmo tempo em que as firmas norte-americanas criavam nada menos que 100 mil empregos em tecnologia da informação na Índia, emergia um forte núcleo de provedores indianos de serviços de tecnologia da informação, voltados a enfrentar essa demanda, incluindo: Tata Consultancy Services, com 23,4 mil empregados e mais de 1 bilhão de dólares de faturamento (em números de março de 2003); Wipro Technologies (19,8 mil empregados e 690 milhões de dólares em faturamento); Infosys Technologies (15,5 mil trabalhadores, mais de 750 milhões de dólares de faturamento); e empresas como Satyam Computer Services e HCL Technologies, com algo em torno de 10 mil empregados cada e 460 milhões de dólares e mais de 330 milhões de dólares de faturamento, respectivamente (cf. Karamouzis, 2003)<sup>4</sup>.

4. Em março de 2004, anunciou-se que o faturamento tanto da Infosys Technologies quanto da Wipro ultrapassou, pela primeira vez, 1 bilhão de dólares (cf. Rai, 2004).

Adotando-se a perspectiva de análise da cadeia global de valor, vê-se que, na Índia, muitos dos empregos ligados a *softwares* e a outras tecnologias da informação envolvem trabalho rotineiro em computadores de grande porte, utilizando tecnologia relativamente padronizada ou ultrapassada. Entretanto, a atração do subcontinente indiano faz todo o sentido para as companhias norte-americanas, que visualizam aí uma situação do tipo “ganha-ganha”, em termos econômicos. Nos Estados Unidos, o produto interno bruto *per capita*, em 2003, estava pouco acima de 35 mil dólares e o salário típico de um programador era de 70 mil dólares anuais; na Índia, o PIB *per capita* era de 480 dólares e um programador típico recebia 8 mil dólares por

ano (cf. Pink 2004, p. 13). Desse modo, um programador indiano ganha apenas uma nona parte de seu congênere norte-americano, mas no plano doméstico tem uma remuneração mais de dezesseis vezes superior ao salário mínimo, enquanto o programador norte-americano médio recebe apenas duas vezes o salário mínimo. Além disso, a Índia já está começando a oferecer serviços de mais alto nível, como a arquitetura de sistemas, projetos e serviços de estratégia tecnológica (cf. Chadwick, 2003).

Enquanto a terceirização e a exportação de serviços de tecnologia da informação são vistas de forma bastante positiva na Índia, nos Estados Unidos essa questão tem se tornado altamente politizada e repleta de carga emocional. De acordo com Vivek Paul, vice-presidente da Wipro Technologies, “se 3 milhões de empregos foram perdidos nos Estados Unidos e 100 mil foram criados na Índia, cada um desses 3 milhões de trabalhadores pensa: ‘esse emprego é o meu’” (Waldman, 2004). O desemprego na Índia está no seu nível mais alto, em décadas: oficialmente fixado em 7%, muitos economistas acreditam que seu verdadeiro patamar esteja acima de 20%. De acordo com observadores, tanto nos Estados Unidos como na Índia, essa exportação de serviços de tecnologia da informação revela não apenas as assimetrias da globalização, mas as apostas incrivelmente elevadas que estão em jogo, não só nos países em desenvolvimento, como também naqueles desenvolvidos.

#### As regras do comércio e a consolidação global: o caso da indústria do vestuário

As regras internacionais de comércio têm uma enorme influência sobre a criação e a distribuição de empregos na economia global. Um dos melhores exemplos disso é o Acordo Multifibras (MFA) na cadeia de valor do vestuário, o qual, desde o início da década de 1970 até 1995, abriu os mercados dos Estados Unidos, do Canadá e da Europa Ocidental para as exportações de um amplo leque de economias em desenvolvimento, ao estabelecer limites quantitativos (ou quotas) para a importação de uma multiplicidade de produtos têxteis e de vestuário. Em decorrência dessas quotas, os mercados norte-americano e europeu nos ramos têxtil e de vestuário importam produtos de cinquenta a sessenta diferentes países em desenvolvimento (cf. Gereffi e Memodovic, 2003).

A configuração internacional da cadeia de valor da indústria do vestuário está bem documentada em vários trabalhos (cf. Gereffi, 1999; UNCTAD, 2005). Como mostra a Tabela 2, em 1990 os líderes entre os exportadores de vestuário concentravam-se no Leste asiático: China, Hong Kong, Coréia

5. Há uma forte correlação, embora longe de ser perfeita, entre altos níveis de exportação de vestuário e baixos salários. A razão para a disparidade é o papel fundamental de alguns países com salários relativamente altos (Hong Kong, Coréia do Sul e Taiwan), que ainda têm acesso a elevadas quotas de vestuário, estabelecidas anteriormente pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental.

6. Em casos de perturbação no mercado, o acordo firmado com a China para o acesso ao mercado norte-americano, em função da entrada daquele país na OMC, permite aos Estados Unidos aplicar salvaguardas seletivas (ou quotas) sobre as importações de têxteis e vestuário provenientes da China, durante quatro anos adicionais após a extinção das quotas estabelecidas pela OMC para seus membros – ou seja, o período entre 1º de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2008. Entretanto, o acordo também reza que nenhuma salvaguarda estabelecida nesses quatro anos permanecerá

do Sul e Taiwan. No início dos anos de 1990, a Tailândia, a Indonésia, a Turquia e a Índia cresceram rapidamente como exportadoras de vestuário, e após a aprovação do Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), em 1994, o México emergiu como nova estrela, em função da rápida expansão de suas exportações para o mercado dos Estados Unidos. Os maiores exportadores de vestuário tendem a ser economias relativamente diversificadas, nas quais a participação do ramo no total das exportações nacionais varia entre 12% e 16% (China, Hong Kong, Índia) a menos de 5% (México, Coréia do Sul, Tailândia). Entretanto, a dependência das exportações de vestuário é muito alta em algumas das economias menos desenvolvidas, como Bangladesh (77%), Sri Lanka (51%) e cerca de um terço do total das exportações da Tunísia e do Marrocos<sup>5</sup>.

Todavia, em 1995 a Organização Mundial do Comércio (OMC) anunciou um acordo sobre os ramos têxtil e do vestuário que determinou a suspensão gradual, no curso de dez anos, de todas as quotas do Acordo Multifibras<sup>6</sup>. Há uma grande apreensão, entre as economias em desenvolvimento, de que a desregulamentação do ramo do vestuário contribua fortemente para a consolidação global em uma das indústrias de exportação mais diversificadas do mundo, ao permitir que a China, em particular, bem como outros grandes fornecedores, como Índia, Indonésia, Paquistão e Vietnã, dominem os mercados norte-americano e europeu de vestuário. Nas palavras de um estudo conclusivo realizado pela Comissão para o Comércio Internacional dos Estados Unidos (USITC) sobre o impacto da eliminação das quotas em 2005:

Espera-se que a China se torne o “fornecedor da escolha” da maioria dos importadores dos Estados Unidos (as grandes empresas de vestuário e o varejo), devido à sua capacidade de produzir praticamente qualquer tipo de produto têxtil ou de vestuário, com qualquer nível de qualidade, a um preço competitivo (USITC, 2004, p. xi).

Essa suspensão das quotas tem sérias implicações para a indústria de têxteis e do vestuário, tanto entre os países industrialmente avançados como entre aqueles em desenvolvimento. O principal motivo de preocupação, em ambos os casos, é a China. Foram realizadas estimativas a respeito do impacto que a eliminação das quotas do MFA traria para as principais fontes de importação norte-americana de vestuário. Antes da eliminação das quotas (em 2003), a China tinha uma fatia de 16% do mercado de vestuário

rio dos Estados Unidos; o México, 10%; o restante das Américas, 16%; Hong Kong, 9%; e a Índia, 4%. Após a eliminação das quotas, espera-se que a parcela da China salte para 50%; a da Índia, para 15%; a do México, para 13%, e a do restante das Américas, para 5% (Nordás, 2004, p. 30).

vigente por mais de um ano sem reaplicação, salvo negociação entre os dois países.

TABELA 2

*Principais Exportadores Mundiais de Vestuário, Exceto União Européia, 1990-2005*

REGIÃO/PAIS	EXPORTAÇÕES DE VESTUÁRIO PARA O MERCADO MUNDIAL (EM U\$ BILHÕES)				PARTICIPAÇÃO DO VESTUÁRIO NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES NACIONAIS (EM %)	
	1990	1995	2000	2005	1995	2005
<b>NOROESTE ASIÁTICO</b>						
China	10,2*	24,0	36,1	74,2	16,2	9,7
Hong Kong	15,7*	21,3	24,6	27,3	12,2	9,3
Coréia do Sul	7,9	5,0	5,0	2,6	4,0	0,9
Taiwan*	4,2*	3,5*	3,5*	n/d	2,8*	n/d
<b>SUDESTE ASIÁTICO</b>						
Indonésia	1,6	3,4	4,7	5,1	7,4	6,0
Tailândia	2,8	5,0	3,8	4,1	8,9	3,7
Vietnã	0,1*	0,9*	1,8	3,5 <sup>b</sup>	14,9*	17,2 <sup>b</sup>
Filipinas	0,7*	1,1	2,5	2,3	6,1	5,5
Malásia	1,3	2,3	2,3	2,3 <sup>a</sup>	3,1	1,8 <sup>a</sup>
Camboja	0,0*	0,1*	1,0	2,0 <sup>a</sup>	16,3*	70,8 <sup>a</sup>
Singapura	1,6	1,5	1,8	1,7	1,2	0,7
<b>SUL DA ÁSIA</b>						
Índia	2,5	4,1	6,2	6,6 <sup>a</sup>	13,0	8,3 <sup>a</sup>
Bangladesh	0,6	2,0	3,9	4,4 <sup>a</sup>	57,8	76,6 <sup>a</sup>
Paquistão	1,0	1,6	2,1	3,0 <sup>a</sup>	19,8	22,6 <sup>a</sup>
Sri Lanka	0,6	1,1*	2,6*	2,8 <sup>a</sup>	47,8*	50,6 <sup>a</sup>
<b>EUROPA CENTRAL E LESTE EUROPEU</b>						
Turquia	3,3	6,1	6,5	11,2 <sup>a</sup>	28,3	17,7 <sup>a</sup>
Romênia	0,4	1,4	2,3	4,6	17,2	16,7
Polônia	0,4*	2,3	1,9	2,2 <sup>a</sup>	10,1	3,0 <sup>a</sup>
Bulgária	0,1*	0,4*	0,7	1,8 <sup>a</sup>	7,9*	17,7 <sup>a</sup>
<b>CENTRO-LESTE DA ÁFRICA</b>						
Tunísia	1,1	2,3	2,2	3,3 <sup>a</sup>	42,4	34,0 <sup>a</sup>
Marrocos	0,7*	0,8	2,4	3,0 <sup>a</sup>	16,9	30,5 <sup>a</sup>
Jordânia	0,01	0,03	0,1	1,1	1,6	24,8
Ilhas Maurício	0,6	0,8	0,9	0,9 <sup>a</sup>	52,5	48,8 <sup>a</sup>
<b>AMÉRICA DO NORTE</b>						
México	0,0	2,7	8,6	7,3	3,4%	3,4%
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>110,6*</b>	<b>168,7*</b>	<b>215,3*</b>	<b>n/d</b>	<b>3,2%*</b>	<b>n/d</b>

Nota: O vestuário é definido seguindo a categoria 84 do sistema SITC; \* World Trade Analyzer (WTA), baseado nos dados de comércio da ONU; a = dados de 2004; UN Comtrade = dados de 2003 – UN Comtrade; n/d = não disponível.

Fonte: UN Comtrade.

Dados correntes do comércio dos Estados Unidos entre 2000 e 2005 mostram que essas projeções não estão longe da realidade. A China ampliou sua participação nas importações norte-americanas de vestuário, de 18,8%, em 2004, para 26,1%, em 2005, enquanto a parcela do México despencou de seu ponto máximo, 13,6% do total em 2002, para 6,3% em 2005 (ver Tabela 3).

TABELA 3  
*Sete Principais Exportadores de Vestuário para os Estados Unidos, 2000-2005*

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	VE (US bi)	PARTICIP. (%)										
China	8,5	13,2	8,9	13,9	9,6	15,0	11,4	16,7	13,6	18,8	19,9	26,1
México	8,7	13,6	8,1	12,7	7,7	12,1	7,2	10,6	6,9	9,6	6,3	8,3
Hong Kong	4,6	7,1	4,3	6,7	4,0	6,2	3,8	5,6	3,9	5,4	3,6	4,7
Índia	2,0	3,1	1,9	3,0	2,1	3,2	2,2	3,2	2,4	3,3	3,1	4,1
Indonésia	2,2	3,4	2,4	3,7	2,2	3,4	2,2	3,3	2,5	3,4	3,0	3,9
Vietnã	0,05	0,1	0,05	0,1	0,9	1,4	2,4	3,5	2,6	3,6	2,7	3,6
Honduras	2,4	3,8	2,4	3,8	2,5	3,9	2,6	3,8	2,7	3,8	2,7	3,5
TOTAL	64,3		63,9		63,8		68,2		72,3		76,4	

Nota: VE = Valor das exportações; Particip. = Participação.

Fonte: *Site* <http://dataweb.usitc.gov>. US Department of Commerce, US General Imports. Acessado em 3 de março de 2006.

Em relatório a respeito do impacto da eliminação das quotas sobre os países em desenvolvimento, a Comissão para o Comércio Internacional (cf. USITC, 2004) identificou aqueles países cujas exportações de vestuário para os Estados Unidos concentram-se fortemente em produtos mais vulneráveis a quotas rígidas (ou seja, camisas de malha, calças, roupas íntimas e pijamas). Esses “produtores altamente concentrados” incluem: Lesoto (95%), Jamaica (90%), Honduras (86%), Haiti (80%), El Salvador (80%), Quênia (77%) e Nicarágua (76%); as porcentagens representam o grau em que as exportações totais de vestuário desses países para os Estados Unidos se concentram nas categorias mais afetadas pelas quotas. Desde 2005, quando as quotas foram eliminadas, esses países – que se encontram entre os mais pobres do mundo – estão ainda mais vulneráveis a vertiginosas quedas no emprego.

O caso do ramo do vestuário mostra, assim, outro lado da competição por empregos nas cadeias globais de valor. Na seção anterior, enfatizamos como o movimento de externalização da produção em direção a grandes

países em desenvolvimento, como a China e a Índia, afeta os mercados de trabalho nas economias desenvolvidas. Na cadeia de valor do vestuário, todavia, o mais sério impacto dos ganhos da China e da Índia não será sentido nos Estados Unidos ou na Europa, mas nas economias em desenvolvimento que se apoiaram em baixos salários e no acesso especial aos mercados dos países desenvolvidos para sustentar o crescimento dos empregos e o comércio exterior naquela que, para muitas delas, era a principal indústria de exportação. Entre 70% e 80% dos trabalhadores no setor do vestuário são, hoje, mulheres dos países mais pobres (cf. Nordás, 2004, p. 30). Sem seus empregos na indústria do vestuário, é improvável que elas encontrem trabalho no setor formal da economia de seus países. No entanto, nada indica que um recuo em direção à proteção seja a melhor opção para aprimorar o papel das economias em desenvolvimento nas cadeias globais de valor. Na seção final, examinaremos algumas fontes de mudanças na economia global.

O aprimoramento industrial no México e na China:  
a perspectiva do comércio internacional

O aprimoramento industrial define-se como “o processo pelo qual atores econômicos – nações, firmas e trabalhadores – deslocam-se de atividades de baixo valor para outras de valor relativamente alto, em redes globais de produção” (Gereffi, 2005, p. 171). Uma das formas pelas quais podemos verificar a ocorrência de aprimoramento industrial em economias exportadoras, como a China ou o México, é examinar mudanças no conteúdo tecnológico de suas exportações ao longo do tempo. Para tanto, dividimos as exportações de cada país em cinco grupos de produtos, que são listados em níveis ascendentes de conteúdo tecnológico: produtos primários; manufaturados baseados em recursos naturais; e manufaturados de baixa, média e alta tecnologia<sup>7</sup>.

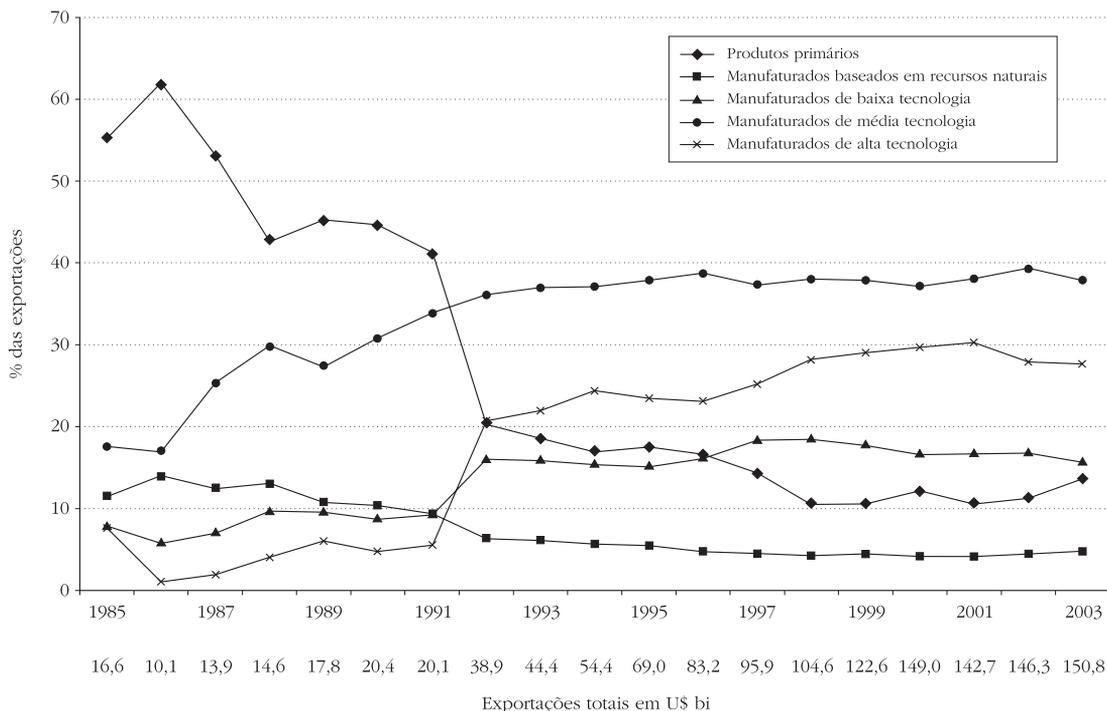
Na Figura 1, vemos que, em 1985, aproximadamente 60% das exportações totais do México para os Estados Unidos eram produtos primários, o mais importante dos quais era o petróleo. Em 1993, um ano antes de ser estabelecido o Nafta, os manufaturados de média tecnologia (principalmente produtos automotivos) e os de alta tecnologia (predominantemente componentes eletrônicos) superaram os produtos primários no mix de exportações do México. Em 2003, cerca de dois terços dos 150 bilhões de dólares de exportações mexicanas para o mercado dos Estados Unidos encontravam-se nas categorias de manufaturados de média e alta tecnologia, segui-

7. Sanjaya Lall (2000) desenvolveu essa classificação tecnológica das exportações com base nas categorias de três dígitos da Standard International Trade Classification [Classificação Padronizada do Comércio Internacional] (SITC). Seu artigo traz a lista detalhada dos produtos classificados em cada categoria.

das pela categoria de baixa tecnologia (como têxteis, vestuário e calçados). Assim, em menos de vinte anos, a estrutura das exportações do México transformou-se, deixando de basear-se em produtos primários para tornar-se dominada pelos itens manufaturados de média e alta tecnologia.

FIGURA 1

*Composição das Exportações do México para o Mercado dos Estados Unidos, 1985-2003*



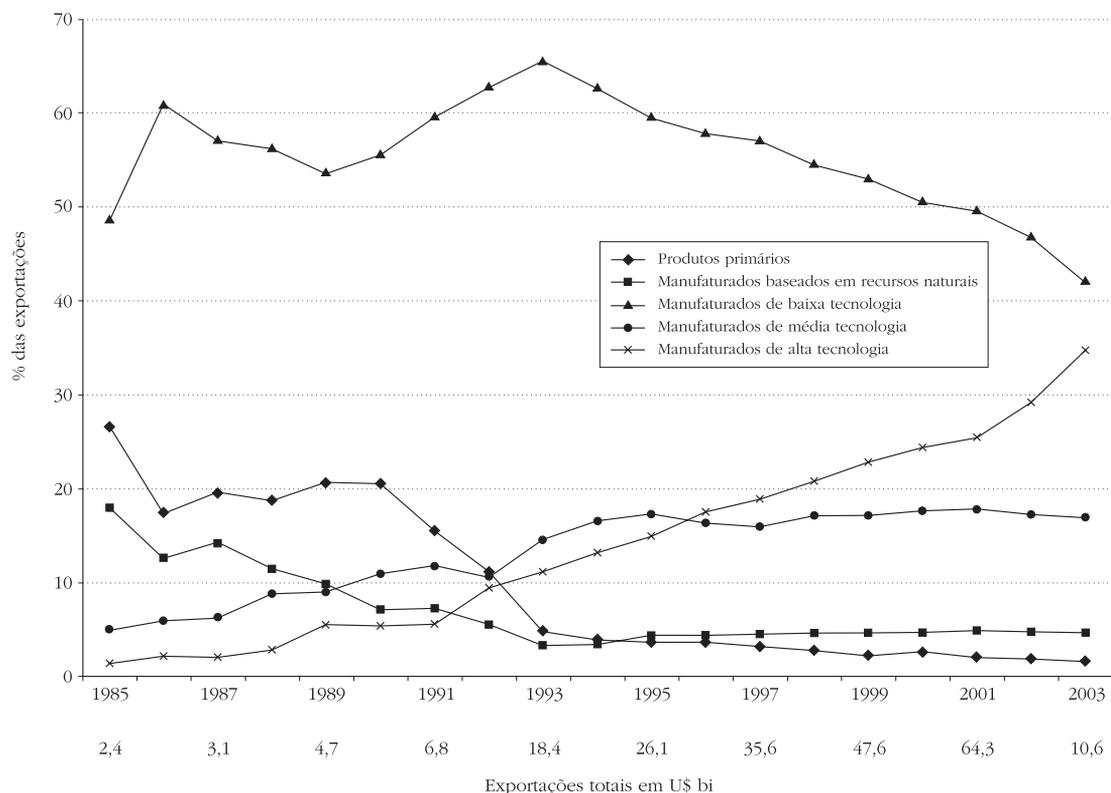
Fonte: World Trade Analyzer, Statistics Canada.

Na Figura 2, vemos a composição das exportações chinesas para o mercado norte-americano durante o mesmo período, 1985-2003. Ao contrário do México, a principal categoria de produtos nas exportações da China para os Estados Unidos era a dos bens manufaturados de baixa tecnologia. Esses se compunham, basicamente, de uma ampla variedade de bens de consumo leves – vestuário, calçados, brinquedos, produtos esportivos, utilidades domésticas e assim por diante. Esses produtos eram responsáveis por cerca de dois terços das exportações totais da China para os Estados Unidos em meados dos anos de 1990. Em 2003, contudo, as exportações de bens de alta tecnologia tinham elevado sua participação para aproximadamente 40% das vendas, preparadas para, na metade desta década, ultra-

passar as exportações de manufaturados de baixa tecnologia e tomar-lhe a dianteira na composição das exportações da China.

FIGURA 2

*Composição das Exportações da China para o Mercado dos Estados Unidos, 1985-2003*



Fonte: World Trade Analyzer, Statistics Canada.

México e China têm, assim, uma série de pontos em comum nas trajetórias de suas exportações para o mercado dos Estados Unidos desde 1985. Ambas as economias são diversificadas, com um leque de tipos de produtos de exportação. Nos dois casos, a exportação de manufaturados é mais importante do que a de produtos primários ou baseados em recursos naturais; no conjunto dos bens industrializados, as exportações de média e alta tecnologia estão deslocando os bens de baixa tecnologia. Ainda que esses dados sobre exportação tenham limitações como indicadores de aprimoramento industrial<sup>8</sup>, ambas as economias parecem estar elevando a sofisticação de suas estruturas de exportação.

Entretanto, um exame mais detalhado dos dados sobre o comércio internacional mostra que, desde 2000, a China vem vencendo o México na

8. O principal problema quanto a esses dados de exportações é que não são suficientemente detalhados para nos informar sobre o processo de produção desses itens. Autopeças ou componentes eletrônicos, por exemplo, podem ainda ser fabricados de formas intensivas em trabalho por operários relativamente pouco qualifica-

dos. Assim, o aprimoramento industrial pode não estar assegurado pelo mero movimento em direção a produtos finais de média ou alta tecnologia. No entanto, é provavelmente verdadeiro que a proporção de atividades de alto valor suba à medida que vamos de categorias de exportação de baixa tecnologia para outras de média e alta tecnologia.

acirrada competição pelo mercado norte-americano. A Tabela 4 identifica seis dos principais produtos manufaturados dos quais China e México são fornecedores significativos dos Estados Unidos. Em cinco deles, a parcela que o México obtinha do mercado norte-americano era superior à da China em 2000; em 2005, a China só não havia batido o México em um desses itens. Nas máquinas automáticas de processamento de dados (SITC 752), por exemplo, a fatia da China nas importações dos Estados Unidos quadruplicou, passando de 11,3%, em 2000, para 47,1%, em 2005. Em equipamentos de telecomunicação (SITC 764), a fatia de mercado da China praticamente triplicou, elevando-se de 10,3% para 28,9%; já em maquinaria elétrica (SITC 778), a participação dobrou – de 11,9% para 22,1%. Apenas em autopeças e acessórios (SITC 784) o México elevou sua vantagem sobre a China no mercado dos Estados Unidos.

TABELA 4

*Exportações em que China e México Competem pelo Mercado dos Estados Unidos, 2000-2005*

CATEGORIA DO SITC	PRODUTO		2000		2005		(2000-2005)
			VALOR (EM US MI) EUA (%)	PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOS EUA (%)	VALOR (EM US MI)	PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOS EUA (%)	VARIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO (%)
752	Equipamentos automáticos de processamento de dados	México	6.413	11,5	5.653	8,9	-2,6
		China	6.310	11,3	29.883	47,1	35,8
		Total EUA	55.909		63.465		
764	Equipamentos e peças de telecomunicações	México	9.128	20,6	7.670	12,7	-7,9
		China	4.579	10,3	17.543	28,9	18,6
		Total EUA	44.349		60.625		
778	Aparelhos e maquinário elétrico	México	3.144	18,3	4.363	21,8	3,5
		China	2.040	11,9	4.414	22,1	10,2
		Total EUA	17.149		20.012		
784	Peças e acessórios de veículos automotivos	México	4.639	16,3	7.859	18,6	2,3
		China	440	1,5	1.993	4,7	3,2
		Total EUA	28.440		42.255		
821	Mobiliário	México	3.202	16,9	4.297	14,0	-2,9
		China	4.476	23,6	13.187	43,0	19,4
		Total EUA	18.927		30.636		
84	Artigos de vestuário	México	8.731	13,6	6.322	8,3	-5,3
		China	8.483	13,2	19.931	26,1	12,9
		Total EUA	64.296		76.380		

Fonte: US International Trade Commission (<http://dataweb.usitc.gov>), acessado em 3 de março de 2006.

A Tabela 5 mostra os principais produtos importados pelos Estados Unidos, quer do México, quer da China, responsáveis por 20% ou mais do mercado norte-americano. O México tinha dez produtos que atendiam a esse critério em 2005, enquanto a China possuía 24 itens nessa situação. Entretanto, se elevarmos esse patamar para 40% ou mais das importações americanas, o México somava três produtos, enquanto a China alcançava treze. Mais de dois terços de todos os calçados importados pelos Estados Unidos, por exemplo, vêm da China, que também representa 55% das importações americanas de roupas e de gravadores de som ou de TV (DVDs), e aproximadamente 50% das máquinas de escritório, máquinas de processamento automático de dados e eletrodomésticos.

Por que razão a China conquistou tão rápida e decisivamente essa presença no mercado de importações norte-americano, em detrimento do México? Em primeiro lugar, os custos do trabalho na China são significativamente mais baixos do que no México. Em 2002, o Departamento de Estatísticas do Trabalho dos Estados Unidos [U.S. Bureau of Labor Statistics] calculava que a remuneração média na indústria chinesa era de 0,64 dólares por hora<sup>9</sup>, enquanto a do México atingiria 2,48 dólares (cf. *Business Week*, 2004). Resta conferir se essa diferença se intensificará, se reduzirá ou se será mantida nos próximos anos. Situações persistentes de escassez de trabalho vêm sendo relatadas em centenas de fábricas chinesas, uma tendência que está puxando para cima os salários e levando muitos industriais a considerarem a possibilidade de transferir suas plantas para países com menores custos, como o Vietnã (cf. Barboza, 2006; Goodman, 2005).

Em segundo lugar, a China esforçou-se por alavancar suas enormes economias de escala e realizou pesados investimentos em infra-estrutura e logística para reduzir custos de transporte e acelerar o tempo de chegada dos seus produtos de exportação aos mercados. O crescimento, na China, das chamadas “cidades-cadeias-de-suprimento” – lideradas pelos aglomerados [*clusters*] de investimentos diretos estrangeiros em Guangdong (incluindo Dongguan e Humen) e pelos aglomerados especializados em um produto em Zhejiang (como nos casos de Anji e Datang) – é uma ilustração perfeita da forma como o governo e os empresários chineses estão transformando uma especialização derivada da escala em uma vantagem competitiva sólida para o país (cf. Wang e Tong, 2002; Zhang *et al.*, 2004; Sonobe *et al.*, 2002).

Em terceiro lugar, a China tem uma estratégia coerente e multidimensional de aprimoramento que visa a diversificar sua pauta de produção industrial e expandir as atividades com mais alto valor agregado. Em seu me-

9. Os 30 milhões de trabalhadores industriais urbanos da China, dos quais se possuem dados, recebiam uma média de 1,06 dólar por hora, enquanto os 71 milhões de trabalhadores industriais de subúrbios e áreas rurais auferiam 0,45 de dólar por hora, atingindo uma média de 0,64 de dólar (cf. *Business Week*, 2004).

ticuloso estudo sobre o desempenho exportador da China, Lall e Albaladejo (2004) sustentam que a China e seus vizinhos do Leste asiático estão aumentando as exportações de alta tecnologia de modo regionalmente integrado, com base em complexas redes de produção para a exportação, que interligam multinacionais líderes do setor eletrônico e seus fornecedores de primeiro nível e os produtores subcontratados globalmente (cf. também Sturgeon e Lee, 2005; Gereffi *et al.*, 2005; Gereffi, 1996). Os padrões de exportação de produtos de alta tecnologia revelam complementaridade, mais do que confronto, entre a China e seus parceiros maduros do Leste asiático (Japão, Coréia do Sul, Taiwan e Singapura). O papel da China como motor do crescimento das exportações da região, contudo, pode mudar, à medida que ela eleve sua posição na cadeia de valor e tome para si atividades atualmente executadas por seus vizinhos regionais. Rodrik (2006) sugere que a China já está exportando uma ampla gama de produtos altamente sofisticados e calcula que sua pauta de exportações já é semelhante à de um país com renda *per capita* três vezes maior que a sua.

TABELA 5

*Produtos em que México e/ou China Detêm 20% ou mais do Mercado de Importações dos Estados Unidos, 2005*

MÉXICO			
PRODUTO (CATEGORIAS DO SITC)	% DO MERCADO DOS EUA	VARIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOS EUA (2000-2005)	
054	Vegetais frescos, resfriados e congelados; raízes, tubérculos e outros vegetais comestíveis	60,6	-0,4
773	Equipamentos para distribuição de eletricidade n.e.a.	57,5	-3,2
761	Receptores de TV (incluindo monitores de vídeo e projetores)	45,6	-17,9
782	Veículos automotivos para o transporte de bens	37,3	5,7
772	Aparelhos elétricos para proteção e controle de circuitos elétricos	28,0	3,5
716	Sistemas elétricos rotativos e partes, n.e.a.	27,9	-5,0
778	Maquinário e equipamentos elétricos, n.e.a.	21,8	3,5
872	Instrumentos e utensílios para uso médico, cirúrgico, odontológico ou veterinário	21,7	1,5
713	Motores de combustão interna e peças similares, n.e.a.	20,3	3,3
775	Equipamentos elétricos e não-elétricos de tipo doméstico	20,0	0,4
CHINA			
PRODUTO (CATEGORIAS DO SITC)	% DO MERCADO DOS EUA	VARIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOS EUA (2000-2005)	
894	Carrinhos de bebê, brinquedos, jogos e artigos esportivos	78,0	13,5
851	Calçados	70,9	9,0
831	Baús, malas, estojos para produtos de beleza, estojos para binóculos e câmeras, maletas, carteiras etc.	73,8	24,0
813	Instalações e utensílios para iluminação, n.e.a.	65,1	6,8

697	Equipamentos domésticos de metal, n.e.a.	57,8	22,0
763	Gravadores de som; gravadores de som e de imagem televisionada	57,1	34,9
848	Artigos de vestuário e acessórios; tecidos não-tecidos	56,0	11,2
751	Máquinas de escritório	49,0	19,9
752	Equipamentos automáticos de processamento de dados; leitores óticos ou magnéticos	47,1	35,8
775	Equipamentos elétricos e não-elétricos de tipo doméstico	46,8	9,6
658	Artigos têxteis sintéticos	43,9	19,8
821	Móveis e mobiliário; roupa de cama, colchões, apoios, almofadas	43,0	19,4
762	Receptores de rádio	41,1	5,7
893	Artigos de plástico n.e.a.	38,3	7,5
899	Artigos manufaturados diversos	34,4	-8,3
759	Peças e acessórios para equipamentos de processamento automático de dados, de escritório	33,2	21,7
771	Maquinaria de energia elétrica	32,9	11,1
842	Casacos, capas, jaquetas, vestidos, saias, roupa de baixo etc., femininos, em tecido	32,0	16,2
764	Equipamentos de telecomunicação n.e.a. e acessórios de telecomunicação	28,9	18,6
699	Manufaturados de metal n.e.a.	26,3	12,7
845	Artigos de vestuário de tecido	24,1	13,2
761	Receptores de TV (incluindo monitores e projetores)	23,1	20,6
778	Maquinaria e aparelhos elétricos	22,1	10,2
897	Joalheria, peças de ourivesaria e de argenteria e outros artigos em material precioso ou semiprecioso	20,8	11,0

Nota: n.e.a.= não especificado alhures. Critério de seleção dos produtos: acima de US 2 bilhões em importações norte-americanas, procedentes da China ou do México, em 2005, no nível de 3 dígitos do SITC.

Fonte: US International Trade Commission (<http://dataweb.usitc.gov>), acessado em 14 de abril de 2006.

Em quarto lugar, a China está usando os investimentos diretos estrangeiros para promover a “aprendizagem acelerada” em novos ramos da atividade econômica e estimulando a difusão [*spillovers*] desses conhecimentos em seu mercado doméstico (cf. Zhang e Felmingham, 2002; Wang e Meng, 2004). A despeito das restrições impostas pela OMC contra exigências domésticas de desempenho para as multinacionais, o mercado local da China é suficientemente atrativo para que os produtores multinacionais desejem atender às exigências das autoridades governamentais locais, regionais e nacionais, mesmo com os rígidos requisitos de transferência tecnológica.

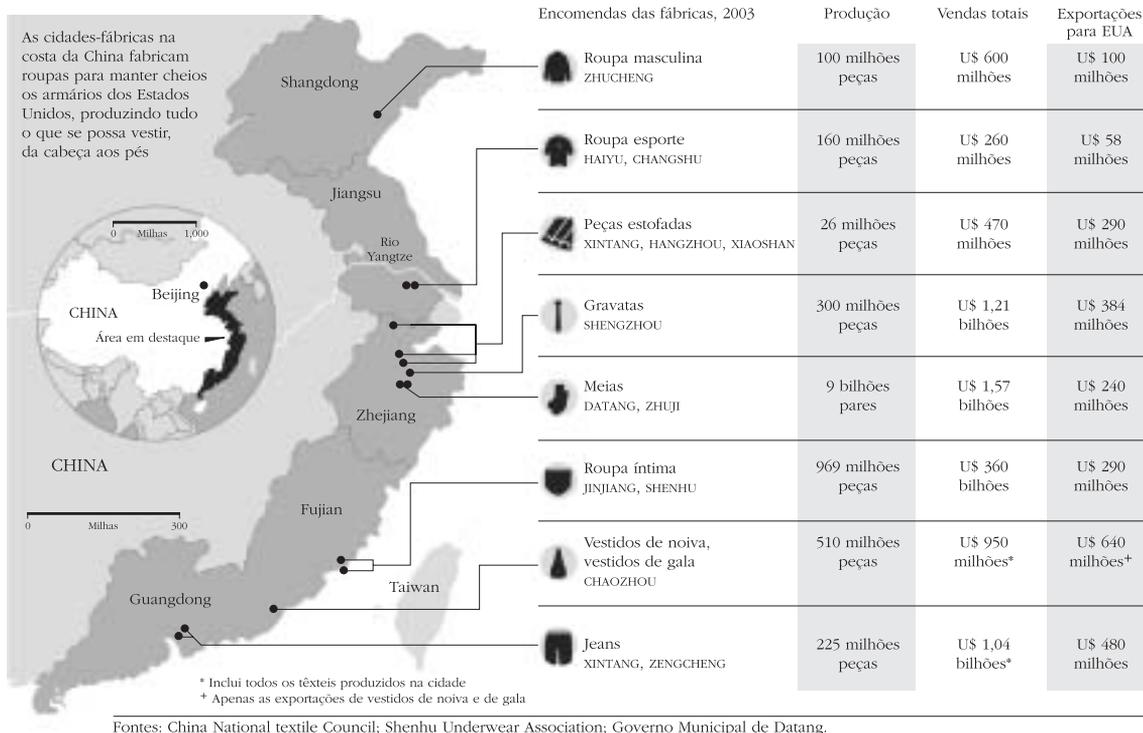
Uma nota sobre as “cidades-cadeias-de-suprimento” e o aprimoramento industrial da China<sup>10</sup>

10. Nosso reconhecido agradecimento à pesquisa e assistência editorial de Ryan Ong na preparação desta seção do texto.

O conceito de “cidades-cadeias-de-suprimento” tem sido usado em reportagens jornalísticas e na literatura acadêmica para sublinhar o crescimento da produção em grande escala na China e a aglomeração de múltiplos estágios da cadeia de valor em localidades específicas no território chinês como elemento-chave de seu sucesso no aprimoramento industrial. Barboza (2004), por exemplo, exprime na Figura 3 a incrível especialização e a escala que caracterizam o diversificado sucesso exportador da China na indústria do vestuário, mesmo antes da supressão gradual, pela OMC, do Acordo Multifibras e das quotas para o setor, iniciada em 1º de janeiro de 2005.

FIGURA 3  
*China: Cidades-cadeias-de-suprimento no Setor de Vestuário*

Feito na China, embarcado para o mundo todo



Fonte: David Barboza, “In roaring China, sweaters are west of socks city”, *New York Times*, 24 de dezembro de 2004.

A expressão “cidades-cadeias-de-suprimento” abrange dois fenômenos distintos, conquanto relacionados, que ocorrem na China. O primeiro refere-se às gigantescas e verticalmente integradas “fábricas de firma” [*firm factories*]. Appelbaum (2005), bem como uma série de periódicos especializados no setor e grandes companhias de têxteis e vestuário, como a Luen

Thai (2004), usam “cidades-cadeias-de-suprimento” para referir-se a essa nova espécie de “superfábricas” que as firmas estão construindo na China e em outras partes da Ásia (cf. Kahn, 2004; Pang, 2004). Essas fábricas pertencem a uma mesma companhia [*company-specific*] e são concebidas para reunir múltiplas partes da cadeia de fornecimento da firma – concepção, fornecedores e fabricantes –, de modo a minimizar os custos de transação, tirar vantagem das economias de escala e promover um gerenciamento mais flexível da cadeia de fornecimento. As fábricas da Luen Thai, na província de Guangdong (em Dongguan, Qingyuan e Panyu), são os casos mais ilustrativos desse estilo<sup>11</sup>. Muitas das firmas que se têm estabelecido sob a forma de fábricas gigantes provêm de Hong Kong e Taiwan.

Um segundo uso desse termo refere-se ao fenômeno das assim chamadas “cidades-aglomerados” [*cluster cities*]. Barboza (2004) e outros usam essa expressão quando abordam o crescente número de aglomerados industriais dedicados a um único produto, que têm proliferado nas regiões costeiras da China. Essas áreas aumentaram significativamente a produção de um único e específico produto, do qual têm desovado, céleres, volumes impressionantes. E não se limitam simplesmente a receber indústrias. À medida que esses aglomerados cresceram, eles atraíram negócios relacionados e de suporte a suas atividades, tais como revendedores de fios, costureiros, gráficas, empresas de embalagens e de frete. Esses aglomerados também exibem grandes agrupamentos de prédios, com instalações fabris, alojamentos e limitados espaços de lazer para os trabalhadores, mas centralizados no aglomerado de firmas. Exemplos ilustrativos incluem Datang (meias) e Shengzhou (gravatas) (cf. Wang e Tong, 2002; Wang *et al.*, 2005; Kusterbeck, 2005; Zhang *et al.*, 2004).

Que forças impulsionam a formação dessas “cidades-cadeias-de-suprimento” na China? Ao enfrentar essa questão, o uso de metáforas como “de baixo para cima” [*bottom-up*] por oposição a “de cima para baixo” [*top-down*] remeteria a uma dicotomia enganosa para o caso da China, simplesmente porque ambas as caracterizações são excessivamente simplificadas. “De cima para baixo” implica que os padrões de desenvolvimento são conduzidos de perto pelo governo central, enquanto “de baixo para cima” indica que os padrões de desenvolvimento são determinados puramente pelas forças de mercado. A realidade da China encontra-se a meio caminho entre ambas:

a) As superfábricas dessas “cidades-cadeias-de-suprimento” parecem aproximar-se mais do padrão “de baixo para cima” do que “de cima para bai-

11. Em Dongguan, no sul da China, a fabricante de vestuário Luen Thai Holdings Ltda. pode orgulhar-se de uma “cidade-cadeia-de-suprimento” de quase 200 mil m<sup>2</sup>, que inclui uma fábrica, alojamentos para 4 mil trabalhadores e um hotel de trezentos quartos (cf. Kahn, 2004). Appelbaum (2005, pp. 7-8) descreve a Yue Yuen – o maior fornecedor de calçados do mundo –, baseada em Hong Kong, como uma companhia que fabricou 160 milhões de pares para exportação em 2003, uma sexta parte do total mundial de calçados esportivos de marca. Uma de suas quatro fábricas em Dongguan emprega nada menos que 70 mil trabalhadores.

xo”, uma vez que resultam de decisões individuais de fornecimento, tomadas por firmas privadas, não sendo guiadas por políticas do governo central. A localização de muitas dessas fábricas está vinculada a atividades industriais preexistentes e ao baixo custo dos fatores que servem de insumo (terra, eletricidade, trabalho), ainda que o governo local e provincial tenha tido um papel fundamental, no sentido de proporcionar um ambiente benéfico no que diz respeito a suas políticas (incentivos fiscais, simplificação da burocracia, incluindo as exigências para a abertura das empresas etc.).

b) No que concerne à formação de aglomerados, a história é mais complicada e envolve fatores regionais, setoriais e tecnológicos. Há uma literatura acadêmica em expansão – quase toda ela em chinês – sobre esse tema, dedicando-se às razões econômicas, políticas, culturais e históricas que deram origem à formação dos aglomerados<sup>12</sup>. Correndo-se o risco de supergeneralizar a situação atual da China, o principal divisor de águas analítico quanto a esses aglomerados parece ser o que diferencia aqueles cuja formação foi impulsionada inicialmente por capital estrangeiro dos que tiveram sua formação iniciada pelo empreendedorismo doméstico.

12. Agradeço as lúcidas observações de Ryan Ong a respeito dessa bibliografia.

Os aglomerados impulsionados por capital estrangeiro estabeleceram-se a partir dos anos de 1970 e 1980 como plataformas de produção orientadas à exportação, especialmente no sul da China (Guangdong, Fujian). Abarcavam inicialmente setores industriais de baixo custo, como têxtil e vestuário, e atualmente expandem-se de modo a incluir novos ramos de indústrias mais recentes, como a eletrônica. O investimento estrangeiro foi particularmente importante e vultosas inversões tiveram origem em Hong Kong, Taiwan e Macau; dessa forma, o papel do governo central ao determinar a política para os investimentos diretos estrangeiros foi decisiva. Esses aglomerados foram estabelecidos no sul da China devido aos seus baixos custos de trabalho e à sua proximidade relativa, tanto dos investidores como dos principais centros de transporte. Guangdong (perto de Hong Kong) e Fujian (em frente a Taiwan) foram pioneiras nesse tipo de *cluster*, ao passo que as maiores cidades no delta do rio Yangtze (Shaoxing, Hangzhou) se desenvolveram posteriormente (cf. Zhang *et al.*, 2004; Wang e Tong, 2002).

Já os aglomerados impulsionados pelos chineses encontram-se principalmente nas províncias de Zhejiang e Jiangsu e começaram a crescer com maior rapidez nos anos de 1990. Eles se baseiam nas chamadas “empresas

de cidades e de aldeias” [*town and village enterprises – TVEs*], que se constituíram em peça fundamental do estímulo governamental para promover o desenvolvimento econômico nas décadas de 1980 e 1990, localizadas em áreas rurais. Em Zhejiang, muitos desses aglomerados foram estabelecidos por acaso – com uma confluência de conhecimento histórico, empreendedorismo individual, redes sociais e pura sorte –, mas continuaram a crescer devido a uma política consciente do governo local. Dessa forma, o empreendedorismo privado é um fator decisivo, mas o governo tem um importante papel facilitador (cf. Wang *et al.*, 2005, p. 12; Zhang *et al.*, 2004, pp. 7-8; Sonobe *et al.*, 2002).

Uma questão adicional é saber se esses aglomerados estão buscando se aprimorar e ascender na cadeia de valor. Mais uma vez, é útil separá-los em dois grupos:

- *Sul da China*: As cidades que sediam aglomerados impulsionados pelo capital estrangeiro em Guangdong e Fujian parecem estar bem à frente em suas iniciativas no sentido de incentivar novos tipos de indústrias, com maior conteúdo tecnológico, construindo firmas com marcas internacionais e exibindo uma pauta de exportações mais ampla nas indústrias tradicionais. O crescimento da indústria eletrônica é um bom exemplo (cf. Lüthje, 2004).
- *Leste da China*: Essas cidades encontram-se em um ponto mais incipiente da trajetória de desenvolvimento, e autores chineses como Jici Wang afirmaram que essas áreas estão ainda focadas na cadeia de baixo valor agregado, com pouco conteúdo tecnológico. Mesmo aqui, as firmas e os funcionários do governo estão cada vez mais conscientes da necessidade de encontrar novas vantagens competitivas, especialmente diante do aumento dos custos do trabalho e da crescente competição que surge em outros lugares (cf. Wang e Tong, 2002; Wang *et al.*, 2005).

## Conclusão

Há várias décadas, China e América Latina têm apresentado trajetórias econômicas muito diferentes. O modelo de desenvolvimento chinês parece ter tido êxito, resultando em níveis estáveis de crescimento desde 1978 e facilitando a ascensão do país a uma posição de proeminência econômica no cenário mundial. A América Latina, ao contrário, tem apresentado um padrão de crescimento mais desigual, e observadores políticos têm notado a

mudança de um discurso mais radical entre os líderes para uma retórica mais esquerdista.

Ainda assim, essas duas regiões têm muito a aprender uma com a outra, e uma comparação entre seus modelos de desenvolvimento econômico traz lições para ambas. Tanto a China como o México enfrentam, no momento, uma série de problemas sociais e econômicos novos – corrupção, degradação ambiental, desigualdade de renda – e estão questionando mais ativamente os méritos de um modelo neoliberal de crescimento puxado pelas exportações (cf. Nolan, 2005). Cada uma dessas regiões enfrenta a crítica de que os paradigmas anteriores de desenvolvimento deixaram partes da economia vulneráveis ao controle ou à pressão estrangeira. Em cada um dos casos, os reformadores estão propondo novos programas de bem-estar social para fazer frente às suas preocupações e confrontam-se com quem sustenta que apenas uma implementação mais plena do neoliberalismo pode equacionar os problemas do desenvolvimento.

Ademais, os laços econômicos crescentes da China com o México e a América Latina fazem desta uma comparação proveitosa. A América Latina tornou-se uma importante fonte de exportações de matérias-primas para a China na última década, e também uma prioridade de política exterior, evidenciada por importantes visitas do presidente Hu Jintao e do vice-presidente Zeng Qinghong à região nos últimos dois anos. Além disso, México e China competem pelos mercados norte-americanos em uma pluralidade de linhas de produtos, que vão desde têxteis e vestuário, ou móveis, até a indústria automotiva e de produtos eletrônicos.

Para entender o modelo de desenvolvimento da China e sua experiência de aprimoramento industrial, é essencial situar esse país na rede intra-regional de comércio e de produção que está emergindo no Leste asiático, bem como examinar seu papel mais amplo na economia global. Investimentos diretos estrangeiros facilitaram a diversificação das suas exportações, mas o país também está demonstrando ser pioneiro em novas formas domésticas de organização industrial, sob a configuração das “cidades-cadeias-de-suprimento”. O modelo chinês está fundamentado numa clara estratégia de cadeia de valor que dá a mais alta atenção às atividades de alto valor, e por isso há uma crescente ênfase em P&D (pesquisa e desenvolvimento), concepção e projetos, educação nas áreas de ciências e engenharias e marcas.

Esse é um modelo de aprimoramento bastante difícil para que outros países o emulem, e o sucesso futuro da China não está garantido. Economias menores, em especial, precisam focalizar-se no desenvolvimento de

nichos especializados no interior das cadeias globais de valor, de modo a competir com economias muito maiores, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento. A China, a Índia e o México são casos instrutivos, porque têm uma grande experiência no que concerne ao aprimoramento em mercados globais.

#### Referências Bibliográficas

- APPELBAUM, Richard P. (2005), "The emergence of giant transnational contractors in East Asia: emergent trends in global supply chains". Texto apresentado na conferência "Global Networks: Interdisciplinary Perspectives on Commodity Chains". Universidade de Yale, 13-14 maio.
- BARBOZA, David. (2004), "In roaring China, sweaters are west of sock city". *New York Times*, 24 dez.
- \_\_\_\_\_. (2006), "Labor shortage in China may lead to trade shift". *New York Times*, 3 abr.
- BRONFENBRENNER, Kate & LUCE, Stephanie. (2004), "The changing nature of corporate global restructuring: the impact of production shifts on jobs in the U.S., China, and around the globe". Trabalho apresentado à US-China Economic and Security Review Commission, 14 out.
- BUSINESS WEEK*. (2004), "Just how cheap is Chinese labor?". *Business Week*, 2 dez.
- CHADWICK Jr., William. (2003), "Global trends in the information technology outsourcing services market". *Industry Trade and Technology Review*, USITC Office of Industries, 1 -9 nov.
- GEREFFI, Gary. (1996), "Commodity chains and regional divisions of labor in East Asia". *Journal of Asian Business*, 12 (1): 75-112.
- \_\_\_\_\_. (1999), "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain". *Journal of International Economics*, 48 (1): 37-70.
- \_\_\_\_\_. (2005), "The global economy: organization, governance, and development". In: SMELSER, Neil J. & SWEDBERG, Richard (eds.), *The handbook of economic sociology*. Princeton, Princeton University Press/Russell Sage Foundation, pp. 160-182.
- GEREFFI, Gary & MEMODOVIC, Olga. (2003), "The global apparel value chain: what prospects for upgrading by developing countries?". Viena, UNIDO, Strategic Research and Economy Branch. Consultado no *site* [http://www.soc.duke.edu/~ggere/web/UNIDO-Global%20Apparel\\_2003.pdf](http://www.soc.duke.edu/~ggere/web/UNIDO-Global%20Apparel_2003.pdf).
- GEREFFI, Gary, HUMPHREY, John & STURGEON, Timothy. (2005), "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy*, 12 (1): 78-104, fev.

- GOODMAN, Peter S. (2005), "China ventures southward: in search of cheaper labor, firms invest in Vietnam". *Washington Post*, 6 dez.
- GOODMAN, Peter S. & PAN, Philip P. (2004), "Wal-Mart and China leading the race to the bottom". *Washington Post*, 8 fev.
- HUANG, Yasheng & KHANNA, Tarun. (2003), "Can India overtake China?". *Foreign Policy*, jul.-ago., pp. 74-81.
- KAHN, Gabriel. (2004), "Making labels for less: supply-chain city transforms far-flung apparel industry". *Wall Street Journal Online*, 13 ago.
- KARAMOUZIS, Frances. (2003), "A look at India for offshore sourcing options". Gartner Research, AV-18-8057, 29 jul.
- KUSTERBECK, Staci. (2005), "China appeals to U.S. buyers with 'supply chain cities'". *Apparel Magazine*, 1º ago.
- LALL, Sanjaya. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98". *Oxford Development Studies*, 28 (3): 337-369.
- LALL, Sanjaya & ALBALADEJO, Manuel. (2004), "China's competitive performance: a threat to East Asian manufactured exports?". *World Development*, 32 (9): 1441-1466.
- LUEN THAI. (2004), "Luen Thai Holdings Limited: Corporate Presentation, Interim Results 2004". Elaborado a partir do relatório "Luen Thai Announces 2004 interim results", consultado do *site* [www.progilvy.com](http://www.progilvy.com).
- LÜTHJE, Boy. (2004), "Global production networks and industrial upgrading in China: the case of electronics contract manufacturing". East-West Center Working Paper 74. Consultado no *site* <http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/ECONwp074.pdf>.
- NOLAN, Peter Hugh. (2005), "China at the crossroads". *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 3 (1): 1-22, jan.
- NORDÁS, Hildegunn Kyvik. (2004), "The global textile and clothing industry post the agreement on textiles and clothing". Genebra, World Trade Organization.
- PANG, Carmen. (2004), "Chain reaction". *Textile World Asia*, verão.
- PINK, Daniel H. (2004), "The new face of the silicon age: how India became the capital of the computing revolution". *Wired Magazine*, Issue 12, fev., pp. 1-14.
- RAI, Saritha. (2004), "Indian services giant hits \$1 billion in annual sales". *New York Times*, 14 abr.
- ROACH, Stephen. (2003), "Outsourcing, protectionism, and the global labor arbitrage". Morgan Stanley, Special Economic Study, 11 nov.
- RODRIK, Dani. (2006), "What's so special about China's exports?". NBER Working Papers 11947, National Bureau of Economic Research, Inc.

- SHENKAR, Oded. (2005), *The Chinese Century*. Upper Saddle River, NJ, Wharton School Publishing.
- SONOBE, Tetsushi, HU, Dinghuan & OTSUKA, Keijiro. (2002), "Process of cluster formation in China: a case study of a garment town". *Journal of Development Studies*, 39 (1): 118-139, out.
- STURGEON, Timothy & LEE, Ji-Ren. (2005), "Industry co-evolution: a comparison of Taiwan and North American electronics contract manufacturers". In: BERGER, Suzanne & LESTER, Richard K. (eds.), *Global Taiwan: building competitive strengths in a new international economy*. Armonk, NY, M.E. Sharpe, pp. 33-75.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2005), *TNCs and the removal of textiles and clothing quotas*. Nova York/Genebra, UNCTAD.
- USITC (United States International Trade Commission). (2004), *Textiles and apparel: assessment of the competitiveness of certain foreign suppliers to the U.S. Market*. USITC Publication 3671, jan.
- WALDMAN, Amy. (2004), "India takes economic spotlight, and critics are unkind". Consultado no *site* <http://www.nytimes.com>, 7 mar.
- WANG, Jici & TONG, Xin. (2002), "Clustering in China: alternative pathways towards global-local linkages". In: GU, S. (ed.), *Technological innovation in China*. Maastricht, The Netherlands, United Nations University, Institute for New Technology.
- WANG, Jici, ZHU, Huasheng & TONG, Xin. (2005), "Industrial districts in a transitional economy: the case of datang sock and stocking industry in Zhejiang, China". In: LAGENDIJK, Arnoud & OINAS, Päivi (eds.), *Proximity, distance, and diversity: issues on economic interaction and local development*. Burlington, Vermont, Ashgate, pp. 47-69.
- WANG, Mark Yaolin & MENG, Xiaochen. (2004), "Global-local initiatives in FDI: the experience of Shenzhen, China". *Asia Pacific Viewpoint*, 45 (2): 181-196, ago.
- WONACOTT, Peter. (2003), "Behind China's export boom, heated battle among factories". *Wall Street Journal*, 13 nov.
- ZENG, Douglas Zhihua. (2005), "China's employment challenges and strategies after the WTO accession". Banco Mundial, Policy Research Working Paper 3522, fev.
- ZHANG, Qing & FELMINGHAM, Bruce. (2002), "The role of FDI, exports and spillover effects in the regional development of China". *Journal of Development Studies*, 38 (4): 157-178, abr.
- ZHANG, Zhiming, TO, Chester & CAO, Ning. (2004), "How do industry clusters succeed? A case study in China's textiles and apparel industries". *Journal of Textile and Apparel Technology and Management*, 4 (2): 1-10, outono.

Resumo

*Promessas e desafios do desenvolvimento*

A economia global tem mudado rapidamente. China, Índia e México representam casos particularmente interessantes por seus distintos modelos de desenvolvimento. O processo de consolidação global ampliou-se na década passada na esteira do rápido crescimento da China nos setores de manufatura para exportação e da entrada em cena da Índia na exportação de serviços no ramo da tecnologia de informação. A indústria do vestuário também ilustra tal tendência à consolidação, dadas as mudanças na regulação internacional com a gradual retração, a partir de 2005, do sistema de quotas estabelecido pelo Acordo Multifibras. As trajetórias de aprimoramento industrial manifestadas pela China e México são comparadas neste texto; com base em dados do comércio internacional, faz-se uma análise mais detida da composição das suas exportações destinadas ao mercado norte-americano no que respeita a ramos e produtos-chave. A experiência chinesa das chamadas “cidades-cadeias-de-suprimento” é também analisada; trata-se de uma nova forma de organização econômica, voltada a integrar geograficamente a produção para exportação e outros segmentos de alto valor agregado das cadeias globais de valor.

Palavras-chave: Aprimoramento industrial; China; México; Indústria do vestuário; “Cidades-cadeias-de-suprimento”.

Abstract

*Promises and challenges of development*

The global economy is changing rapidly, and China, India, and Mexico represent particularly interesting cases because of their divergent development models. Global consolidation is increasing in the past decade because of the rapid growth of China in manufacturing export industries, and India's surge in the offshoring of information technology services. The apparel industry also illustrates the consolidation trend because of a shift in international regulation with the phase out in 2005 of the quotas associated with the Multi-Fiber Arrangement. Industrial upgrading trajectories in China and Mexico are compared, using international trade data to look closely at export profiles in key industries and products destined for the U.S. market. China's “supply chain cities” are examined as a new form of economic organization that seeks to geographically integrate export production with other high-value segments of global value chains.

Keywords: Industrial upgrading; China; Mexico; Apparel industry; Supply chain cities.

Texto recebido em 24/1/2007 e aprovado em 24/1/2007.

Gary Gereffi é professor do Departamento de Sociologia e diretor do Center on Globalization, Governance & Development da Duke University, Durham, NC, EUA. E-mail: ggere@soc.duke.edu.