

UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INDUSTRIAL OCIOSA PARA FINS DE EXPORTAÇÃO

Reuniu-se no Rio de Janeiro, de 3 a 12 de março de 1969, um Grupo de Trabalho composto de especialistas e formado pela Organização de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO), o qual se propunha: 1) discutir o problema da capacidade ociosa nas indústrias manufatureiras dos países em desenvolvimento; 2) analisar suas principais causas e efeitos sobre o processo de industrialização; e 3) delinear os modos e meios pelos quais tal capacidade ociosa poderia ser utilizada para fins de exportação.

Ao referido conclave se fizeram representar 23 participantes e 33 observadores, e de suas conclusões, pela importância que o tema representa para o estudo da economia nacional, a REVISTA DO BNDE tem a satisfação de apresentar aos seus leitores o resumo que segue, o qual guarda a máxima fidelidade ao texto original.

I — FUNDAMENTOS E CAUSA DA CAPACIDADE OCIOSA

A existência de elevados percentuais de capacidade industrial não utilizada é reconhecida cada vez mais como um sério problema em muitos

países em desenvolvimento, particularmente naqueles que já ultrapassaram os estágios iniciais de sua industrialização. A persistência da capacidade produtiva ociosa representa um grave desperdício de recursos, que os países em desenvolvimento mal po-

dem arcar. A subutilização da capacidade não acarreta apenas o desperdício de escassos recursos de capital e divisas, mas reduz também, e seriamente, o nível de emprego e priva as economias envolvidas da disponibilidade de bens que mais carecem do ponto de vista social.

Além do mais, a subutilização da capacidade instalada tende a diminuir a taxa de crescimento industrial e a opor-se ao progresso tecnológico, uma vez que a sua ocorrência, via de regra, reduz os novos investimentos, acarreta uma excessiva diversificação e fragmentação da produção e, através do prolongamento da existência física da planta, mantém uma estrutura de produção obsoleta.

A ênfase dada às possibilidades de emprego da capacidade ociosa para a produção de bens destinados à exportação resultou do reconhecimento de que a capacidade instalada estava sendo utilizada a taxas significativamente inferiores àquelas normalmente constatadas nos países industrializados. Em consequência, deveria haver em ação poderosos fatores que forcem a uma baixa taxa de utilização para os mercados internos nos países em desenvolvimento. Como os mais importantes desses fatores são geralmente de natureza estrutural e não se prestam a medidas de remoção ou neutralização a curto e médio prazo enfatizou-se a possibilidade de se encontrar uma abertura para a utilização dos recursos ociosos com vistas à exportação.

Foi também assinalado que os países em desenvolvimento parecem diferir grandemente dos países desenvolvidos — não apenas quanto ao grau de utilização de capacidade de suas indústrias — mas também pelo fato de que uma das principais causas da subutilização nos países industrialmente avançados, ou seja a deficiência da procura efetiva total, embora não lhes seja estranha, parece ser de importância secundária nos países em desenvolvimento. Mesmo

quando a causa aparente da subutilização da capacidade parecesse ser a ausência de uma procura efetiva, os corretivos usuais para essa anomalia acarretariam, quase sempre, dadas as características da maioria dos países em desenvolvimento, pressões inflacionárias e deterioração do balanço de pagamentos, ora através da elevação do custo do dinheiro, e o conseqüente desgaste do poder competitivo das suas exportações, ora através de uma crescente demanda de importação.

A reunião concordou em que a subutilização da capacidade nos países em desenvolvimento é essencialmente um problema de curto prazo, mas reconheceu também que há uma tendência para recriar a capacidade industrial subutilizada e, conseqüentemente, para que sejam perpetuados os seus efeitos negativos sobre a economia como um todo. O problema da capacidade ociosa, portanto — diz o Grupo de Trabalho — deveria ser considerado em confronto com as políticas industriais de longo prazo dos países em desenvolvimento, pois só assim as medidas de curto prazo, preconizadas para ativar os recursos ociosos, poderiam ser efetivas, e, inclusive, impedir a recriação de nova capacidade ociosa. Essas políticas de longo prazo dizem respeito aos seguintes problemas:

- a) política industrial de promoção de novos investimentos, com vistas a minimizar o acréscimo de novas instalações produtivas onde existir capacidade ociosa de nível tecnológico similar;
- b) política relativa à estrutura do mercado, a qual deve considerar o fato de que o desenvolvimento industrial nos países em desenvolvimento implica usualmente a adoção de métodos de produção de larga escala, a fim de que o limitado mercado interno possa sustentar apenas umas poucas empresas razoavelmente eficientes em determinadas linhas;

c) política tributária interna, em particular a política tarifária, que não deve, em consequência de uma excessiva e indiscriminada proteção à indústria nacional, estimular a manutenção e a recriação da capacidade ociosa.

As principais causas da capacidade ociosa nos países em desenvolvimento, segundo as conclusões do conclave, são de natureza distinta e nem todas elas diretamente inter-relacionadas, embora seus efeitos sejam geralmente similares.

A primeira causa importante é a indivisibilidade da fábrica, constatada em muitos setores industriais. Com um adequado planejamento e defasagem na expansão desses setores a longo prazo, entende o Grupo de Trabalho que a capacidade ociosa poderá ser mobilizada e, em circunstâncias favoráveis, ensejará a criação de uma base permanente para uma exequível indústria de exportação.

A segunda grande causa da capacidade ociosa também está relacionada à indivisibilidade da moderna tecnologia, que quando aplicada a mercados limitados, pode, via de regra, manter apenas um pequeno número de empresas, criando, assim, uma acentuada tendência para a formação de estruturas de mercado oligopolistas. Sendo a característica básica de tais mercados a maior ou menor subutilização da capacidade dos equipamentos, induz ela os empresários, que a atribuem quase sempre à escassez de procura, a tentar uma diversificação nas suas linhas de produção, a qual requer, na maioria das vezes, investimento adicional em instalações complementares. E mais, como as empresas em um mercado oligopolista tendem a ter uma base tecnológica bastante similar, as diretrizes dos seus esforços de diversificação serão também provavelmente similares. Por conseguinte, haverá uma tendência para partilhar o limitado mercado dispo-

nível também para as novas linhas de produção.

Uma terceira causa citada pela maioria das participantes da persistente capacidade ociosa é a escassez de matérias-primas. Todavia, reconheceu-se que essa causa, a menos que resulte de uma inesperada redução de oferta, é devida a uma inadequada programação de investimento, de que resulta o desequilíbrio entre o incremento na produção de matérias-primas e o das instalações de processamento. No caso das matérias-primas importadas, a escassez reflete dificuldades no balanço de pagamentos e restrições à importação devido a essas dificuldades. Essa escassez não se aplica, geralmente, às indústrias de exportação, para as quais as divisas requeridas representariam apenas uma necessidade de capital de giro em moeda estrangeira.

A capacidade ociosa encontra uma quarta causa, segundo o Grupo de Trabalho, nas políticas de industrialização dos países em desenvolvimento. De um lado, o acesso ao capital é tanto facilitado como, ao mesmo tempo, indevidamente pulverizado; e de outro lado, uma elevada proteção tarifária é concedida à indústria nacional. O fácil acesso a capital de investimento a longo prazo, em condições favoráveis, e as subvenções representadas pela concessão de prioridade na distribuição de escassas divisas para a importação de bens de capital — freqüentemente a uma taxa de conversão inferior ao valor real das divisas no mercado interno — alivia o ônus da manutenção da capacidade ociosa e estimula a sua perpetuação e recriação. Uma proteção tarifária excessivamente elevada, além de encorajar a adoção de tecnologias de alto custo e escalas de produção subótimas, também faculta às empresas recuperarem o elevado custo da capacidade ociosa através da manutenção de um nível de preços artificialmente elevado.

Um quinto complexo de causas da existência da capacidade ociosa relaciona-se com erros de planejamento, má administração e limitações operacionais. Programas de investimento são freqüentemente adotados nos países em desenvolvimento sem um estudo completo das perspectivas da procura, do fornecimento de matérias-primas, da disponibilidade da mão-de-obra especializada, e sem a devida atenção para os avanços tecnológicos.

Finalmente, a reunião dedicou considerável atenção às deficiências globais da procura, as quais resultam quase sempre, de políticas monetárias e fiscais restritivas impostas para conter a inflação e/ou para restabelecer o equilíbrio no balanço de pagamentos. Quando períodos de grande inflação e expectativas otimistas alternam freqüentemente com períodos de depressão, haverá finalmente uma considerável margem de capacidade ociosa.

Além do mais, as persistentes pressões inflacionárias também produzem o efeito subsidiário de escassez de capital de giro, o que impede a integral utilização dos recursos disponíveis para capital fixo.

II. AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO REAL QUANTO À SUBUTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Os dados sobre o grau da real subutilização da capacidade são extremamente limitados e mesmo quando disponíveis não são fidedignos e não permitem comparação entre países. Não há um estudo global dedicado ao problema embora haja diversas publicações relativas a certos aspectos do problema na Índia. Poucos países reuniram amplos dados estatísticos sobre as taxas de utilização, porém vários relatórios esparsos sobre indústrias específicas, ou grupos de indústrias, têm sido publicados em diversos países.

A despeito dessa ausência de dados amplos e fidedignos não pode ha-

ver dúvida de que é substancial o grau de subutilização da capacidade nos países em desenvolvimento. Essa avaliação é apoiada pelos trabalhos submetidos à reunião e pelos dados colhidos pela UNIDO a respeito deste problema. Assim, por exemplo, na Índia apenas um limitado número de indústrias acusou uma taxa de utilização de mais de 75%, sendo mais freqüente a faixa entre 65 e 75%. Em determinadas indústrias a taxa de utilização chegou a baixar até 35%. De acordo com os trabalhos submetidos à reunião sobre a situação no Brasil, Argentina, Israel e alguns países africanos, as taxas de utilização acima mencionadas parecem ser típicas de muitas indústrias, incluindo as de processo contínuo, como a química.

Esses dados aproximados não pretendem ser avaliações precisas da taxa de subutilização da capacidade. As estatísticas relativas ao setor manufatureiro como um todo materializam a dificuldade da comparação de dados de indústrias diferentes produzindo uma gama variada de produtos. Não obstante, essas estatísticas indicam claramente a que taxa o capital industrial fixo — recurso produtivo mais escasso — está sendo desperdiçado nos países em desenvolvimento.

Nos países em desenvolvimento, onde a industrialização está em marcha, pode-se registrar vários exemplos de equipamento industrial sem uma utilização integral. Empresas antigas produzem freqüentemente muito aquém do que permitiriam suas capacidades instaladas, embora seus produtos estejam sendo procurados e constantemente importados. Outras empresas, anteriormente eficientes, cessaram a expansão e muitas vezes reduziram a produção, a despeito de disporem de equipamento adequado. Existem também novas fábricas que não atingiram o nível de produção para o qual estão tecnicamente capacitadas. Inesperadas alterações na procura, juntamente com a incapacidade para adaptar-se a novas condi-

ções de mercado, resultaram em considerável capacidade ociosa.

Pelos dados coligidos em diferentes ocasiões, parece que à medida que a indústria progride em países em desenvolvimento há uma tendência para a capacidade industrial subutilizada aumentar e para os efeitos desfavoráveis sobre a economia global crescerem. A industrialização pode realmente criar novos obstáculos para o progresso econômico e social, se a nova capacidade instalada não for utilizada vantajosamente. A capacidade ociosa pode resultar em um baixo nível de competitividade e de progresso tecnológico em países em desenvolvimento.

O conclave chegou à conclusão, neste particular, de que, não obstante a ausência de dados mais fidedignos e, mesmo levando-se em conta os fatores de subutilização que não poderiam ser eliminados em uma base realística, os países em desenvolvimento poderiam provavelmente aumentar sua produção e nível de emprêgo, com pequeno ou nenhum investimento adicional, em até 25 a 30%.

III. PROBLEMAS DE DEFINIÇÃO E MENSURAÇÃO

Em seu estudo dos problemas de definição e mensuração da capacidade ociosa, o Grupo de Trabalho espousou o ponto de vista de que possivelmente ao Escritório de Estatística das Nações Unidas deveria caber a iniciativa de ação para prover as diretrizes gerais para a coleta sistemática de dados estatísticos internacionalmente comparáveis.

A disponibilidade de dados estatísticos fidedignos e internacionalmente comparáveis permitiria a correlação da taxa de utilização da capacidade com outras variáveis econômicas, levando assim a uma melhor compreensão das causas do problema e dos modos para remediá-las. Subsidiariamente, esses dados facilitariam não só análises e comparações entre

países e indústrias, mas também o estudo das modificações ocorridas a longo prazo.

A despeito da importância atribuída à disponibilidade de melhores dados estatísticos, a reunião foi de parecer que, em virtude do grau aparentemente elevado de subutilização da capacidade produtiva, no presente estágio de conhecimento deste problema não deveria ser atribuída demasiada importância à precisão estatística e a refinamentos metodológicos. Opinou-se que uma coleta de dados mais sistemática, embora relativamente imprecisa, representaria no momento uma significativa contribuição para maior esclarecimento do problema.

IV. UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE PRODUTIVA E POLÍTICA INDUSTRIAL EM GERAL

O Grupo de Trabalho enfatizou repetidamente em seus debates que, embora o problema de capacidade ociosa em qualquer ocasião seja um fenômeno de curto prazo, o mesmo está, todavia, intimamente associado às políticas industriais de longo prazo seguidas pelos países em desenvolvimento. Sem o apoio de adequadas modificações na política de desenvolvimento industrial — na medida em que o seu objetivo for responsável de um modo ou de outro pela generalizada existência de capacidade ociosa — as medidas de curto prazo tomadas para ativar os recursos ociosos tornar-se-ão provavelmente auto-anuláveis, uma vez que é bastante provável o aparecimento de nova capacidade ociosa.

A reunião recebeu várias sugestões de políticas destinadas a deter o reaparecimento da capacidade ociosa, primordialmente: políticas visando à promoção de fusões entre empresas industriais, de modo a reduzir a excessiva fragmentação da estrutura industrial e facilitar a consecução de economias de escala e especialização; políticas concebidas para diminuir a ele-

vada proteção tarifária e as distorções por ela geradas, de forma a fomentar a especialização de cada país nas indústrias em que haja possibilidade do surgimento de vantagens comparativas a longo prazo; políticas visando ao estabelecimento de entidades de comercialização para exportação, inclusive serviços de fomento das exportações, bem como propostas para um melhor planejamento a longo e médio prazos como base para decisões de investimento.

A reunião também considerou que, na ausência de uma orientação global de política industrial voltada para a promoção de exportações, esforços isolados para a exportação de bens produzidos a partir de capacidade ociosa provavelmente não teriam êxito.

A utilização da capacidade ociosa para exportações, a preços inferiores ao custo total, porém economicamente justificados, poderia fornecer a base pela qual as vendas de bens manufaturados poderiam ser estabelecidas no mercado externo.

V. MEDIDAS QUE FAVORECEM A UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE OCIOSA PARA A PRODUÇÃO DE BENS DE EXPORTAÇÃO

O estudo das diversas causas da capacidade ociosa indicou que, em virtude da costumeira orientação inicial da estrutura industrial para o mercado interno, apenas uma parcela dos produtos comumente produzidos pelas empresas existentes poderia ser provavelmente exportada sem alterações no desenho ou aperfeiçoamento nos padrões de qualidade. O restante exigiria não só adaptação do desenho e aperfeiçoamentos na qualidade, mas também uniformidade dos padrões, confiança no fornecimento, acondicionamento adequado, campanhas de promoção de vendas, etc.

Em outros casos, um sério esforço para utilizar a capacidade ociosa com vistas às exportações podem demandar investimento adicional necessário às adaptações e aperfeiçoamentos dos

produtos. A política industrial deve estimular tais investimentos, os quais provavelmente exercerão um efeito benéfico sobre os padrões de qualidade em geral.

Reconheceu ainda o conclave que apenas uma parte da capacidade ociosa disponível poderia ser utilizada para exportações. No caso, porém, das indústrias de processos contínuos, particularmente indústria química orgânica e inorgânica, e das indústrias metalúrgicas, sensíveis a baixas taxas de utilização, há consideráveis possibilidades de utilização da capacidade excedente para exportação, desde que sejam introduzidas adequadas políticas de preços e de comercialização.

Em outros setores manufatureiros, as possibilidades diferem com a natureza das indústrias. Em determinadas atividades como nas de "engineering", as instalações ociosas poderiam ser mobilizadas para a produção de partes e componentes padronizados ou especialmente desenhados, em uma base de subcontratação, para firmas industriais em países desenvolvidos e também em outros países em desenvolvimento. A oferta de certos bens de tamanhos ou qualidades não padronizados, por parte de fabricantes nos países desenvolvidos pode oferecer um promissor campo de especialização para as indústrias de menor escala, mais versáteis, dos países em desenvolvimento. A exploração de tais oportunidades exigiria estudos de mercado para cada indústria, e em muitos casos seria necessário dispor de contratos de fornecimento a longo prazo.

Em outras indústrias, especialmente naquelas que produzem bens de consumo não-duráveis ou semi-duráveis, a utilização de capacidade ociosa poderá exigir o estabelecimento de organizações mistas de comercialização. Tais organizações, além de se constituírem em agente catalizador para a maior uniformidade dos produtos e níveis de qualidade mais elevados assumiriam, também, a função de agente de compra de matérias-primas, particular-

mente aquelas que têm de ser importadas.

Finalmente, a reunião adotou o ponto de vista de que, em muitos casos, a utilização da capacidade ociosa exigiria uma estreita cooperação entre as principais empresas dentro da mesma indústria. A razão é óbvia, porquanto, excetuado o caso em que a quantidade de bens somente pode ser suprida conjuntamente, ou quando o esforço de comercialização está além da capacidade das firmas individuais, as empresas localizadas em uma estrutura oligopolista hesitarão em destinar sua capacidade de reserva para exportações com receio de que os seus concorrentes possam ampliar sua participação no mercado, em decorrência de um acréscimo na procura interna. Para superar essa dificuldade é necessário, por conseguinte, estabelecer-se um acordo entre as principais empresas, e alguns países tem-no feito com êxito, freqüentemente com apoio governamental.

VI. RECOMENDAÇÕES

As recomendações que se seguem são dirigidas aos governos dos países em desenvolvimento, às empresas industriais, à UNIDO e a outros órgãos das Nações Unidas.

A. *Recomendações aos Governos dos Países em Desenvolvimento*

(1) *Reavaliação das políticas industriais*

Uma regular reavaliação das políticas de investimento e outras políticas econômicas que afetam a estrutura industrial é necessária para minimizar a expansão adicional da capacidade quando os recursos produtivos existentes não são utilizados em um grau aceitável. Tais reavaliações devem se estender ao campo das políticas tributárias e tarifárias prevalentes.

Os governos desejosos de reduzir o desperdício implícito na existência da capacidade excedente agiriam bem em

rever os seus sistemas de promoção industrial, em particular a concessão de empréstimos e doações para investimento e a distribuição de divisas para importações de bens de capital.

Além de reverem suas políticas industriais com vistas a restringir os investimentos improdutivos, os governos deveriam introduzir um sistema de incentivos, através de instrumentos de política monetária e fiscal, dentro do contexto de uma estratégia global de desenvolvimento industrial a longo prazo. Onde houver controles externos, dar-se-á prioridade à canalização de recursos para as indústrias de exportação, de modo a permitir às mesmas uma utilização integral de capacidade instalada e a obtenção de escassas divisas. Os critérios para o fornecimento de capital de giro devem levar em conta o objetivo de eliminar ao máximo a capacidade ociosa existente, e correspondentes prioridades devem ser estabelecidas.

As políticas relativas a investimento externo nos países em desenvolvimento poderiam ser revistas a fim de incluir entre os critérios aplicados a tais investimentos a exigência de que as instalações produtivas sejam utilizadas ao máximo, possivelmente através de acordos de subcontratação por parte das companhias produtoras. Assistência especializada neste campo para os países em desenvolvimento pode aplicar-se tanto no nível de planejamento econômico nacional como no nível setorial, e, em muitos casos, também no nível da empresa individual.

(2) *Políticas destinadas a estimular fusões industriais e cooperação entre empresas componentes da mesma indústria*

Quando um mercado interno limitado é partilhado por um número relativamente pequeno de empresas que operam a um baixo nível de utilização da capacidade, a conveniência de estimular fusões industriais deve ser considerada. Tais fusões poderiam conso-

lidar a indústria e facilitar a utilização de seus recursos para a produção de bens exportáveis, favorecidos pelas economias de escala e pela especialização, ao mesmo tempo em que se impede a criação de nova capacidade ociosa.

O estímulo às fusões poderia ser efetuado mediante incentivos adequados, particularmente no campo fiscal, tais como correta utilização do imposto de renda, impostos sobre rendimentos de capital e impostos sobre heranças, etc.

(3) *Revisão dos sistemas de tributação indireta e tarifas*

Os sistemas de tributação indireta em vigor poderiam ser favoravelmente revistos e modificados, quando menos para impedir distorções nos preços, cuja excessiva elevação pode tornar a concorrência de preço entre as empresas simplesmente desprezível.

As revisões dos atuais sistemas tarifários são de particular importância para a redução da capacidade excedente e impedimento de sua recriação. As taxas tarifárias devem ser calculadas de modo a não estabelecer um nível de preços excessivamente elevado no mercado interno, o que favorece o surgimento da ineficiência, do atraso tecnológico, das deseconomias de escala e da capacidade ociosa. As tarifas devem, de preferência, destinar-se a prover um idêntico grau de proteção ao valor acrescido internamente aos produtos.

(4) *Promoção de trabalho em turnos múltiplos*

É bastante provável que a introdução do trabalho em turnos múltiplos possa aumentar consideravelmente a taxa de utilização da capacidade instalada, particularmente para a produção de bens de exportação. Os governos devem fornecer incentivos para o estímulo a trabalho em turnos múltiplos, e devem considerar, para esse fim, a revisão das leis e regulamentos trabalhistas existentes.

(5) *Estabelecimento de sistemas nacionais de padronização e controle de qualidade*

O êxito em exportação não pode ser obtido a não ser que o produto satisfaça aos padrões internacionais. Isto é particularmente importante em relação aos bens produzidos para o mercado interno, uma vez que este é geralmente menos discriminativo do que o externo. O estabelecimento de instituições para o controle de padrões e qualidade é, por conseguinte, um pré-requisito indispensável para a bem sucedida utilização da capacidade existente para exportações.

(6) *Estabelecimento de organizações mistas de comercialização*

Um grande obstáculo no caminho da expansão de exportações em geral é a inexistência de *know-how* e de instalações de comercialização. A criação de organizações mistas de comercialização, tanto por iniciativa do governo como das empresas industriais poderia ajudar consideravelmente a ultrapassar esse obstáculo.

(7) *Acôrdos para concessão de crédito a fregueses do exterior*

Em determinadas indústrias a comercialização requer a concessão de créditos a médio e longo prazo aos compradores. Esse é particularmente o caso das indústrias de bens de capital. Quando existe capacidade ociosa e os produtos são competitivos em preços e padrões de qualidade, é frequente a inexistência de adequadas facilidades de crédito, bem como de meios para proteger os produtores contra riscos não comerciais.

Os governos devem considerar o estabelecimento das adequadas facilidades de crédito e de sistemas de seguros que estimulem as exportações de tais indústrias.

B. *Recomendações às Empresas Individuais*

- (1) *Estreita cooperação com as autoridades nacionais responsáveis pela elaboração de normas de políticas e planejamento econômicos*

As empresas individuais deverão buscar estreita cooperação com as autoridades nacionais responsáveis pelo planejamento, de modo a evitar enganos em decisões de investimento. A forma de cooperação entre empresas individuais e o governo variará de acordo com a extensão do planejamento e da intervenção governamental, mas um certo grau de cooperação e coordenação é essencial, se se quiser evitar dispendiosa duplicação de instalações produtivas e concorrência prejudicial.

- (2) *Acórdos de comercialização*

Além da organização de empresas mistas de comercialização, proposta no item A.6, as empresas pequenas e médias dos países em desenvolvimento devem negociar com as grandes empresas da mesma indústria a utilização das suas facilidades de comercialização. As maiores empresas internacionais estabeleceram ao longo do tempo eficientes sistemas de comercialização, e existe a possibilidade de as empresas menores em países em desenvolvimento se valerem desses canais de distribuição. Acórdos desse tipo são viáveis sempre que houver alguma forma de vínculo de produção entre as empresas grandes e pequenas, como, por exemplo, acórdos de subcontratação.

- (3) *Especialização em produtos de tamanhos e qualidades não padronizados*

O mercado para determinados produtos de tamanhos e qualidades não padronizados é por demais limitado para interessar os produtores em larga

escala nos países industrializados, exceto a um preço relativamente elevado. As empresas em países em desenvolvimento que disponham de capacidade ociosa são geralmente de menor porte e mais versáteis em suas capacidades de produção, e por conseguinte, mais favorecidas para atender esse tipo de exportação, revelado pelos eventuais estudos de mercado.

C. *Recomendações para o Programa de Trabalho da UNIDO*

- (1) Em cooperação com os países em desenvolvimento, a UNIDO poderia realizar vários estudos de casos em profundidade, a fim de elucidar as causas da capacidade ociosa e seus efeitos no processo de crescimento industrial.

Em primeiro lugar, tais estudos deveriam visar à utilização da capacidade ociosa para fins de exportação. Estudos no nível setorial poderiam fornecer a base para assistência técnica no campo de políticas industriais, e estudos no nível da empresa poderiam prover a base para assistência direta a empresas interessadas em elevar suas taxas de utilização e desviar a produção adicional para exportações. Em segundo lugar, os estudos de caso, começando com o processo de decisão de investimento, identificariam erros de planejamento e de operação que poderiam ser evitados no futuro. Em terceiro lugar, uma análise comparativa dos estudos de caso de empresas complementará os estudos da indústria e elucidará o trabalho das instituições econômicas existentes — governamentais e privadas — permitindo uma reavaliação das políticas em vigor.

- (2) *Maior disseminação de informações e fornecimento de dados estatísticos*

Recomenda-se o estabelecimento de uma estreita relação entre instituições nacionais, centros de pesquisas e informações e associações industriais privadas, o que permitiria à UNIDO

coletar e analisar informações em nível internacional sobre o problema da capacidade ociosa.

As averiguações da UNIDO poderiam ser franqueadas a organismos interessados em países em desenvolvimento, e a disponibilidade de tais informações, em uma base comparável internacionalmente, seria de grande utilidade para os próprios países em desenvolvimento em seus esforços para fazer face ao problema da capacidade ociosa.

(3) *Cooperação em nível regional e sub-regional*

A cooperação industrial entre países vizinhos poderia evitar a duplicação de instalações e indevidos aumentos de capacidade, bem como auxiliaria a consecução de uma utilização mais integral da capacidade disponível. Onde houver cooperação regional, estoques de equipamentos podem ser preparados em indústrias selecionadas, tais como de fertilizantes, produtos químicos, cimento e certas indústrias de metais. Trabalho desse tipo já se encontra em andamento em algumas organizações econômicas regionais, e a UNIDO poderia desenvolver, neste particular, a sua cooperação com essas organizações.

(4) *Análises das causas da capacidade ociosa*

Em virtude da grande diversidade das causas da capacidade ociosa, são

necessários estudos individuais para revelar as perspectivas para sua utilização com vistas à exportação. A UNIDO, mediante solicitação, poderia organizar missões exploratórias aos países que sofrem sérios problemas resultantes da capacidade ociosa. Essas missões poderiam analisar as causas da capacidade ociosa e considerar possíveis soluções que forneçam a base para subseqüentes projetos de assistência técnica.

(5) *Capacidade ociosa e políticas industriais*

As atividades da UNIDO no campo de políticas industriais devem levar em consideração a subutilização de capacidade; a UNIDO deve organizar seminários para funcionários governamentais, a fim de promover uma melhor compreensão desse problema nos países em desenvolvimento e disseminar as técnicas disponíveis para eliminar os efeitos da capacidade ociosa.

A UNIDO poderia também fornecer assistência técnica na análise de mercados para os principais produtos industriais, os quais podem ser fabricados a partir da capacidade ociosa existente.

Em muitos países em desenvolvimento há aparentemente um conhecimento insuficiente das técnicas de determinação das rotas ótimas de embarque marítimo e aéreo. Nesse campo a UNIDO poderia iniciar a preparação de diretrizes e manuais.