

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO
SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

ESTUDOS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO PARANÁ

VOLUME I

A DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ

CURITIBA

SETEMBRO/1981

F981e Fundação IPARDES

Estudos para uma política de desenvolvimento industrial no Paraná. Curitiba, 1981.

v.

Convênio Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, Secretaria de Estado do Planejamento. Fundação IPARDES.

CONTEÚDO. - V.1.A desconcentração industrial e as perspectivas do Paraná.

1. Industrialização - Paraná. 2. Áreas industriais. 3. Industrialização - Incentivo. I.Título.

CDU 338.924:338.983:711.554(816.2)

**ESTUDOS PARA UMA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO PARANÁ
VOLUME I**

A DESCONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	iii
APRESENTAÇÃO.....	iv
INTRODUÇÃO.....	1
1 A LEGISLAÇÃO DESCONCENTRADORA E SUA EFETIVIDADE.....	4
1.1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA: UMA BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E PAULISTA.....	4
1.1.1 A Resolução 14/77 do CDE e seus Desdobramentos....	4
1.1.2 O Zoneamento Industrial Metropolitano da Gran- de São Paulo.....	12
1.1.3 Impacto da Resolução 57/78 na Desconcentração Industrial.....	16
1.2 PRESSÃO POLÍTICA E INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES DO SETOR PRIVADO.....	27
2 A DESCONCENTRAÇÃO DE SÃO PAULO E AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ.....	33
2.1 OS DETERMINANTES DA DECISÃO DE MUDAR-SE.....	35
2.2 OS DETERMINANTES DA ESCOLHA DA LOCALIZAÇÃO.....	40
2.3 UMA AVALIAÇÃO DAS PERSPECTIVAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE SÃO PAULO.....	45
2.4 AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ.....	54
ANEXO 1 - LEGISLAÇÃO RELATIVA À LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL...	62
ANEXO 2 - EXCEPCIONALIDADES PREVISTAS NA RESOLUÇÃO 57 DO CDI.	81

LISTA DE TABELAS

- 1.1 INDÚSTRIAS ENQUADRADAS NA LEI DE ZONEAMENTO INDUSTRIAL
- 1.2 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO INVESTIMENTO FIXO DOS PROJETOS APROVADOS - 1971-77
- 1.3 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PROJETOS APROVADOS - 1975-77
- 1.4 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PROJETOS APROVADOS - 1978-80
- 1.5 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO INVESTIMENTO FIXO DOS PROJETOS APROVADOS - 1978-80
- 1.6 RAZÕES PARA ABANDONAR O PARANÁ COMO OPÇÃO DE LOCALIZAÇÃO
- 2.1 FATORES RELACIONADOS À ESCOLHA DA REGIÃO
- 2.2 GÊNEROS E GRUPOS DE PRODUTOS COM ALTO E MÉDIO POTENCIAL DE MUDANÇA, SEGUNDO ASPECTOS ESPECÍFICOS
- 2.3 GÊNEROS E GRUPOS DE PRODUTOS COM ALTO E MÉDIO POTENCIAL DE MUDANÇA, COM BASE EM FATORES AMBIENTAIS
- 2.4 COMPETITIVIDADE DE DIFERENTES ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO
- 2.5 FATORES DETERMINANTES DA LOCALIZAÇÃO NO PARANÁ
- 2.6 ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO
- 2.7 RAZÕES PARA ABANDONAR AS ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO

APRESENTAÇÃO

O presente volume integra o trabalho Estudos para uma política de desenvolvimento industrial no Paraná, realizado pela Fundação IPARDES por força dos convênios SISNIC nº 01/79, celebrado entre o Ministério da Indústria e do Comércio e a Secretaria da Indústria e do Comércio do Estado do Paraná e convênio SEPL/116, celebrado entre a Secretaria de Estado do Planejamento, a Secretaria da Indústria e do Comércio e a Fundação Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os demais volumes tratam dos distritos industriais do Paraná (volume II), dos instrumentos estaduais de atração de empreendimentos industriais (volume III) e da distribuição espacial da indústria paranaense (volume IV).

INTRODUÇÃO

É relativamente recente a preocupação do Poder Público acerca da concentração industrial e dos efeitos da indústria sobre o meio ambiente e a qualidade de vida nas grandes aglomerações urbanas. Na verdade, a primeira manifestação clara - mas muito pouco concreta - a este respeito aparece em 1974, com o II PND. As intenções desconcentradoras do II PND, entretanto, encontraram pequeno eco na realidade, limitando-se seus efeitos ao setor petroquímico e à desconcentração das inversões de algumas poucas empresas estatais.

Nos anos seguintes, porém, o agravamento dos problemas urbanos e a importância adquirida pela questão ambiental contribuíram fortemente para uma tomada de consciência sobre o problema que vai manifestar-se, ao nível do Poder Público, no estabelecimento de normas referentes ao controle do meio ambiente e à orientação da localização industrial. Em 1977, o Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE edita a Resolução 14 que determina que "são excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais na Região Metropolitana de São Paulo." Em 1978, o CDI regularmente em sua esfera de ação a Resolução 14 e, em 1980, outro tanto o faz a BEFIEX. Em 1978, ainda, o Estado de São Paulo, procurando ordenar a atividade industrial em sua área metropolitana, legisla sobre o uso do solo para fins industriais na Grande São Paulo. E, finalmente, em 1980, o Governo Federal procura co-

ordenar, a nível nacional, a ação contra a poluição industrial, editando a Lei 6 803, que traça as linhas do zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, a serem seguidas a nível estadual.

Como não poderia deixar de ser, esta sucessão de regulamentos de localização industrial e da proteção ambiental dirige-se implícita ou explicitamente à maior aglomeração industrial brasileira, a Grande São Paulo, procurando desacelerar o ritmo de concentração e minorar seu impacto negativo sobre o meio-ambiente.

Ainda que estes instrumentos se caracterizem por sua superficialidade e pequena abrangência, seus efeitos futuros, provavelmente, não serão desprezíveis. Embora seja ainda difícil avaliar seus resultados, é possível identificar sinais de um tímido movimento desconcentrador, marcado por uma sensível perda de importância de São Paulo ao lado de ganhos significativos da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Parte deste movimento de desconcentração pode ser creditada à ação da legislação desconcentradora e outra, provavelmente maior, encontra sua explicação em fatores ligados à própria dinâmica da indústria. De qualquer forma, neste processo, o Paraná não foi senão marginalmente beneficiado.

O fio condutor da análise desenvolvida neste documento é a exploração das perspectivas do Paraná no processo de desconcentração da indústria nacional, que deverá acelerar-se no futuro. No Capítulo I - "A legislação desconcentradora e sua efetividade" - procura-se analisar a legislação referente ao tema, avaliar sua efetividade e medir seus efeitos mais diretamente mensuráveis, destacando-se a posição do Paraná. No Capítulo 2 -

"A desconcentração de São Paulo e as perspectivas do Paraná" - tenta-se explorar, a partir da observação das indústrias que recentemente se deslocaram no espaço ou que se dispõem a fazê-lo no futuro próximo, as características do movimento desconcentrador, explorando-se as perspectivas do Paraná neste processo.

1 A LEGISLAÇÃO DESCONCENTRADORA E SUA EFETIVIDADE

Neste Capítulo é analisada, de maneira relativamente breve, a legislação desconcentradora mais significativa, particularmente os aspectos referentes à efetividade de sua ação. Os resultados da legislação são também discutidos, centrando-se o desenvolvimento do tema na discussão dos condicionantes da espacialização dos projetos aprovados pelo CDI, único elemento disponível para julgar a ação desconcentradora dessa legislação. A posição do Paraná é examinada mais detidamente, tratando-se de verificar as razões de sua reduzida participação nos projetos aprovados pelo CDI. O Capítulo se encerra com algumas considerações sobre o papel da pressão política na feitura e execução de política industrial.

1.1 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA: UMA BREVE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E PAULISTA*

1.1.1 A Resolução 14/77 e seus Desdobramentos

A preocupação do governo em estabelecer diretrizes para a desconcentração espacial da indústria brasileira, somente vem adquirir contornos mais nítidos com a Resolução 14/77 do Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE que, mesmo assim, vai apresentar uma legislação bastante superficial, transferindo a

*No Anexo I, está reunida a legislação aqui comentada.

outros órgãos federais que concedem incentivos fiscais, a tarefa de regulamentar tal resolução, notadamente a SUDENE, a SUDAM, o BNDE, o CDI e a BEFIEX.*

Para melhor entendimento do grau de generalidade contido nesta resolução, é conveniente comentar alguns de seus artigos.

Inicialmente, fica claro logo no seu artigo primeiro, que a distribuição espacial a ser executada não possui mecanismos transferidores para as regiões periféricas, pois está explícito que "sem prejuízo do apoio ao Pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do País, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País".

Quanto ao Norte e ao Nordeste, a regulamentação consagra a vocação da industrialização dessas áreas, "pelos diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional e de certos Estados", fazendo uma referência específica para a indústria têxtil do Nordeste e para a indústria mineiro-industrial no caso das regiões Norte e Centro-Oeste. Na parte que diz respeito ao pólo de São Paulo, a legislação afirma que a "importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade da vida urbana, na Região Metropolitana de São Paulo, para onde são excepcionalmente deverão ser aprovados,

*Observe-se que apenas o CDI e a BEFIEX regulamentaram, em suas áreas de atuação, a Resolução 14/77. Embora o sistema BNDE, principal agente de financiamento de projetos industriais, esteja parcialmente atado ao CDI, sua ação escapa ainda da influência da Resolução 14/77.

pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais".* Ao se referir às outras regiões metropolitanas e aos outros Estados, o texto se limita a afirmar que "é indispensável que a consolidação dos pólos industriais se verifique dentro da legislação definida de zoneamento urbano e, particularmente, através de projetos localizados dentro de Distritos ou Zonas Industriais", de responsabilidade dos respectivos governos estaduais, envolvendo não só as regiões metropolitanas, mas também as capitais e as cidades de porte médio.

Esta resolução, datada de 21 de dezembro de 1977, só passará a vigorar no âmbito do CDI a partir de 16 de maio de 1978, ocasião em que este Conselho aprova a Resolução nº 57/78.

Se a Resolução 14/77 já apresentava uma tonalidade bastante superficial, a do CDI amplia este leque de concessões ao núcleo industrial hegemônico do País.

No seu artigo primeiro, fica explícito que "não serão considerados projetos novos, no âmbito do CDI, os projetos cujo objetivo principal seja o de modernização tecnológica de instalações já existentes, incluindo-se nesse contexto a implantação ou expansão dos setores de controle de qualidade, de engenharia de produto e de engenharia de projeto".

Por essa vertente fica permitida a todas unidades industriais paulistas a possibilidade de modernização que, na prática, via de regra promove uma melhoria nos padrões de produtividade e, no limite, confunde-se com projetos de expansão.

Se isto não bastasse, as excepcionalidades previstas pe-

*Como será visto mais tarde, o CDI, ao regulamentar tal resolução, enumera nada mais nada menos do que 22 importantes grupos de produtos previstos nesta excepcionalidade.

lo seu número e expressão deixam de ser "excepcionalidades" para ser quase o geral, pois o leque varia da fabricação de massas de macarrão à fabricação de componentes para máquinas e equipamentos elétricos e eletrônicos.*

Na verdade, a Resolução 57/78, ao listar as condições para tais "excepcionalidades", mostra a sua pequena preocupação com os efeitos espaciais da concentração industrial, pois os projetos excepcionais terão de:

(....)apresentarem características urbanísticas, econômicas, produtivas e tecnológicas só viáveis num contexto metropolitano, incluindo a necessidade de recursos humanos especializados, dependência de comércio e serviços tipicamente metropolitanos, dependência de seus produtos em função de mutações rápidas decorrentes de transformações nos valores culturais que ocorrem, notadamente, nos grandes centros urbanos.

Somente no seu artigo terceiro, a resolução do CDI demonstra uma clara preocupação espacial ao obstaculizar, pela via da negação de incentivos fiscais, a localização de unidades industriais na Região Metropolitana de São Paulo, que porventura utilizam de processos produtivos, "mesmo com aplicação dos métodos usuais de controle de poluição, que possam vir a causar perigo à saúde, bem estar ou segurança da população", prevendo, para tal, uma documentação a ser expedida pelos órgãos responsáveis pela lei do uso do solo e a relativa ao controle da poluição ambiental.

Ainda no âmbito da esfera federal, cabe analisar a regulamentação da BEFIEX quanto à desconcentração industrial, o que se dá somente em 4 de novembro de 1980, numa clara indica-

*Ver anexo II.

ção da importância dos mecanismos de pressão política do empresariado paulista que, brilhantemente, não só conseguiu retardar a decisão da BEFIEX em relação ao CDI em quase três anos, mas, principalmente, conseguiu que ela fosse ainda muito mais "excepcional" que as outras analisadas anteriormente.

Nesse ponto cabe uma reflexão no sentido de constatar o quanto a formulação da política industrial brasileira é sobreposta, pois a BEFIEX, enquanto formalmente vinculada ao CDI, deveria, pela lógica mais elementar, reproduzir as suas recomendações ou, no limite, procurar corrigir as suas distorções. Entretanto, a busca de autonomia organizacional e a própria sobrevivência no poder fazem com os vãos sejam mais altos, ou seja, a BEFIEX vai procurar possuir a sua própria resolução, o que se concretiza através da Portaria nº 137/80 do Ministério da Indústria e do Comércio.

Mas voltando ao caso da BEFIEX, esta Comissão através da referida portaria, estabelece, em seu artigo primeiro, que não serão considerados como projetos novos, os apresentados por empresas já titulares desses programas, os que tenham por objetivo principal a modernização tecnológica das instalações industriais e, finalmente, aqueles que destinem parcela substancial da expansão de sua capacidade instalada às exportações e se comprometam com a realização de saldos anuais favoráveis de balanço de divisas de valor acumulado não inferior a quarenta por cento, do respectivo compromisso de exportação FOB.

Por essa última possibilidade, qualquer empresa já participante do programa que apresentar um projeto de exportação para a BEFIEX, seja de implantação, expansão ou modernização, no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo, tê-lo-á apro-

vado desde que apresente 40% do valor de compromisso de exportação em saldo líquido de divisas.

Fica claro, portanto, que a legislação da BEFIEIX em nada está preocupada com a possível política de desconcentração industrial do país mas, isto sim, com o déficit crescente do balanço de pagamentos.

Se o CDI cria a possibilidade de vinte e dois ramos industriais se localizarem na grande São Paulo, a BEFIEIX é mais benevolente, pois ampliou para todo e qualquer ramo industrial, observada a condições de 40% de saldo líquido de divisas para os programas já existentes e os destinados à modernização tecnológica, fixando, porém, o percentual de cinquenta por cento da capacidade instalada total à produção para exportação, nos casos de programas novos para implantação, conforme o seu artigo segundo.

Finalmente, em seu último artigo, a portaria da BEFIEIX ressalva, no entanto, as suas preocupações com os aspectos do meio ambiente, destacando que "às empresas da Região Metropolitana de São Paulo, interessadas em programas BEFIEIX/CIEX será exigida documentação da Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental de São Paulo - CETESB, relativa à aprovação do projeto aos aspectos do meio ambiente".

Do exposto anteriormente, verifica-se a existência de uma desarticulação entre os organismos que deliberam sobre uma mesma matéria, dificultando o cumprimento das diretrizes governamentais com relação à políticas de estrutura espacial da indústria brasileira.

Ainda sob a responsabilidade do Governo Federal, foi sancionada a Lei nº 6 803, de dois de julho de 1980, discipli-

nando a instalação de indústrias em áreas críticas de poluição ambiental. Esta Lei constitui, também, um instrumento de política de descentralização industrial.

Para tal instrumento jurídico ter em muito absorvido a lei do zoneamento industrial urbano do Estado de São Paulo, que será tratado no próximo tópico, salientar-se-ão apenas os elementos que apresentem algum acréscimo ao caso paulista.

Basicamente, são poucos os pontos a serem considerados, cabendo destacar que no parágrafo terceiro do artigo primeiro está explícito que "as indústrias ou grupos de indústrias já existentes, que não resultarem confinadas nas zonas industriais definidas de acordo com esta Lei, serão submetidos à instalação de equipamentos especiais de controle e, nos casos mais graves, à realocação", mas, logo adiante no parágrafo terceiro do artigo décimo, já aparecem as exceções, afirmando que "casos especiais, em que se caracterize interesse público, o Poder Estadual, ouvidos a SEMA, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e, quando for o caso, do Município, poderão autorizar a instalação de unidades industriais fora das zonas de que trata o parágrafo primeiro do artigo primeiro desta lei".* Como se pode ver, no limite, existe a possibilidade da instalação de qualquer unidade industrial, em qualquer zona, desde que seja de interesse público.

Para finalizar a análise da legislação federal relativa à localização industrial, parece oportuno frisar que existe uma

*Essas zonas, à semelhança da legislação paulista, estão classificadas em: a) zonas de uso estritamente industrial; b) zonas de uso predominantemente industrial e c) zonas de uso diversificado.

lógica que envolve suas duas resoluções, a portaria da BEFIEIX e a Lei Federal. Esta lógica se cristaliza justamente na possibilidade de não cumprir a Lei desde que obedecidos determinados requisitos, ou seja, as excepcionalidades do CDI, o percentual de 40% de saldo líquido de divisas e o percentual de 50% da capacidade instalada da produção para a exportação na Região Metropolitana de São Paulo no caso da BEFIEIX, e, o interesse público no caso da Lei nº 6 803/80 do Governo Federal.

Grande parte da benevolência da política nacional de localização industrial pode ser creditada à conjunção de dois fatores: a desarticulação entre os organismos que deliberam sobre a matéria e ao formidável poder de pressão exercido pelo empresariado paulista sobre o Governo Federal. O primeiro fator cria as brechas que permitem ao segundo operar com toda eficiência.

Assim, quando da edição da Resolução 14, a reação do empresariado paulista foi clara e fulminante. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e algumas associações de classe enviaram ao Ministro do Planejamento um documento apontando a necessidade de corrigir a "medida abrupta e intempestiva".¹ A reação de São Paulo dá como resultado a Resolução 57 do CDI que utiliza "integralmente as sugestões dos paulistas (...) sem ouvir as Federações das Indústrias de todos os Estados".²

¹ CARDOSO, José Eloy dos Santos. A desconcentração e a descentralização industriais e os desequilíbrios regionais. Fundação J.P., Belo Horizonte, 9(5):265, maio 1975.

ANDRADA Pinto Condena a atitude de Luís Eulálio contra incentivos RJ. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 2 ago. 1981. p.33.

² CARDOSO, p.266.

Vê-se, pois, quão difícil tem sido para os Estados de industrialização tardia e sem possibilidades de usar o mecanismo dos incentivos fiscais a formulação de uma política eficaz de atração industrial, uma vez que o grande centro industrial brasileiro tem forte poder para pressionar politicamente os órgãos federais responsáveis pela política industrial do País.

1.1.2 O Zoneamento Industrial Metropolitano da Grande São Paulo

A política de desconcentração industrial no Estado de São Paulo foi definida em Lei Estadual nº 1 817, de 27 de outubro de 1978, que disciplinou o uso do solo para fins industriais na Grande São Paulo.³

A Lei Federal nº 6 803 (Zoneamento Industrial nas áreas críticas de poluição), em seu artigo décimo, de certa forma influi no processo decisório de ordenação espacial da indústria a nível estadual. Apesar de que, até o presente, o impacto da lei paulista não se tenha feito sentir com toda sua força, vale a pena destacar alguns de seus aspectos em função de seu interesse teórico-jurídico.

A filosofia que inspirou a Lei 1 817/78 procurou avançar em relação às outras existentes, basicamente porque "procura substituir a fase de excessiva permissividade relativa à implantação de indústrias - sem planejamento e seleção de locais ou de atividades, que trouxe impactos negativos para a urbanização e o meio ambiente - por uma fase de ordenamento onde constassem critérios urbanísticos, ambientais e seletivos",

³SÃO PAULO. Governo do Estado. Zoneamento industrial metropolitano: a experiência da Grande São Paulo. São Paulo, 1979. Anexo 1.

o que provocaria a consolidação na "Grande São Paulo de um novo estilo de industrialização, típico de desenvolvimento pós-industrial".

Ademais, enquanto filosofia inspiradora, a Lei vai procurar a:

(....) fixação de objetivos e diretrizes para ampliação e modernização do parque industrial da Metrópole, traçar o seu perfil industrial em especial mediante o estímulo às indústrias de vocação ou especificação metropolitana, visando à manutenção da vitalidade do pólo industrial da Grande São Paulo, sem diminuir o nível de investimentos e a oferta de empregos proporcional ao crescimento da mão-de-obra.

Em termos mais operacionais, a novidade presente na Lei, conforme se colocou quando da análise da Lei 6 803/80, foi o estabelecimento de uma taxonomia de zonas industriais, ou seja, a zona de uso estritamente industrial (ZEI), a zona de uso predominantemente industrial (ZUPI) e a zona de uso diversificado (ZUD).

A zona de uso estritamente industrial foi definida como aquela que se destina "à localização de estabelecimentos industriais de elevado potencial gerador de agentes poluidores, que representem perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança da população", devendo localizar-se para tanto, fora do entorno urbano imediato e que "sejam permitidos somente os usos indispensáveis ao funcionamento das indústrias".

Já a zona de uso predominantemente industrial, que foi dividida em ZUPI1 e ZUPI2, "destina-se à localização de estabelecimentos industriais cujo processo produtivo possa causar algum prejuízo ou incômodo às atividades urbanas", devendo por causa disso situarem-se "em zonas urbanas ou de expansão urba-

na, desde que não se permitam dentro de seus perímetros os usos residencial e institucional (escolas, hospitais, etc.)".

A única diferença entre as zonas industriais do tipo 1 e a do tipo 2 reside nas condições geológicas e topográficas, sem maior importância para este estudo.

Finalmente, a zona de uso diversificado "destina-se à localização de estabelecimentos industriais compatíveis com as atividades do meio urbano e que não trazem inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança da população", ficando, no entanto, a critério dos municípios, "que poderão estabelecer os índices e faixas de proteção que desejarem, limitando-se na Lei tão somente a área construída máxima de estabelecimento industrial até 2 500 m²".

Todo esse conjunto de diretrizes legais destina-se aos projetos novos, ou seja, aqueles

(....) estabelecimentos industriais que pretendam implantar-se na Região Metropolitana, cujos projetos de construção ou de financiamento não estão aprovados, nem deram entrada, à data de publicação da Lei, junto aos órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais competentes, bem como aqueles que, embora possuam projetos aprovados, não deram início à sua execução no período de um ano a contar do dia de sua aprovação oficial final.

Para melhor operacionalização da Lei Estadual paulista, os estabelecimentos industriais foram classificados em cinco tipos, a saber: IN - são aquelas unidades industriais que têm "a sua implantação, alteração do processo produtivo e ampliação de área construída proibidos na Região Metropolitana por exercerem atividades consideradas incompatíveis com o interesse metropolitano, tais como manipulação primária de matérias-

primas não típicas da Região", IA - estabelecimentos industriais que "somente poderão localizar-se em ZEI", os estabelecimentos industriais IB somente poderão localizar-se em ZUPI 1 e ZEI, enquanto que os classificados em IC poderão localizar-se tanto nas zonas industriais ZUPI 1 e ZEI, como na ZUPI 2.

Finalmente, os estabelecimentos classificados em ID poderão localizar-se em qualquer zona industrial, com a única restrição de terem seu porte, em face dos aspectos urbanísticos contemplados na Lei, limitado até 2 500 m², independente de qual zona a empresa venha localizar-se. A tabela 1.1 resume, por tipo de indústria, as restrições comentadas. (Para maiores esclarecimentos ver Anexo I - Legislação Relativa à Localização Industrial).

TABELA 1.1 INDÚSTRIAS ENQUADRADAS NA LEI DE ZONEAMENTO INDUSTRIAL

INDÚSTRIAS TOTALMENTE RESTRINGIDAS	INDÚSTRIAS ALTAMENTE RESTRINGIDAS	INDÚSTRIAS COM ALGUMAS RESTRICÇÕES
Minerais não-metálicos telhas, tijolos	Minerais não-metálicos cal, cimento produtos de amianto	Metalúrgicos fundições de ferro e aço e não-ferrosos
Metalúrgicos ferro gusa ferro e aço, ligas de ferro e outros metais em forma primária	Químicos pólvora, fósforos e similares solventes	Químicos resinas de fibras, fios artificiais, borracha e latex sintéticos
Papel e Papelão celulose	Alimentares rações balanceadas e similares	concentrados aromáticos e similares fertilizantes e similares
Borracha beneficiamento de borracha natural		Têxtil acabamento de fios e tecidos não-processados em fiação e tecelagem
Couros e Peles curtimento e similares		Alimentares moagem de trigo, café e mate solúvel produtos de milho e mandioca, farinhas alimentos de origem vegetal refeições conservadoras conservas de frutas e similares temperos e doces abate de animais refinações de açúcar óleos e gorduras vegetais manteiga de cacau e similares sal de cozinha
Químicos combustíveis e lubrificantes petroquímicos de base e intermediários óleos, gorduras, ceras vegetais e similares		Bebidas Fumo
Alimentares beneficiamento de café, cereais e similares preparação de conservas de carne e similares preparação de leite e produtos laticínios açúcar natural		
	EFEITOS	
Implantação totalmente proibida na Grande São Paulo	Implantação permitida somente em zonas de uso exclusivamente industrial (ZEI-inexistentes na Grande São Paulo)	Implantação permitida em zona de uso predominante industrial (ZUPI 1) ou ZEI (área construída inferior a 10 000 m ²)

FORTE: INDI, op Cit, Volume I, Quadro 16

OBS. : Todas as demais indústrias são permitidas fora de zonas industriais desde que tenham área construída INFERIOR A 2.500 m².

Todas essas considerações, cabe observar, referem-se à instalação de empreendimentos industriais novos, enquanto que para os existentes, desde que não haja uma defasagem superior a um ano entre a data de aprovação oficial e o início do projeto, e para os implantados, a legislação é extremamente benevolente, limitando-se apenas a exigir documentação que confirme que a expansão ou modernização produtiva não irá ferir os preceitos legais, notadamente os referentes à poluição ambiental e aos aspectos urbanísticos.

O esquema de punição aos não cumpridores da Lei é bastante flexível. Das infrações descritas na Lei, podem ser destacadas as seguintes espécies: "advertência, multa, interdição temporária ou definitiva da atividade industrial, embargo da obra ou demolição da construção ou ampliação".

Embora a legislação analisada possa ser caracterizada como superficial e pouco abrangente, é possível identificar alguns sinais de um tímido movimento desconcentrador. Parte deste resultado pode ser creditada à execução das leis antes analisadas. Outra parcela - maior - encontrará sua explicação em fatores ligados à própria dinâmica da indústria e, principalmente, na pressão política de vários tipos exercida sobre os centros de decisão envolvidos na política industrial. As partes seguintes tratam de explorar com mais propriedade estes temas.

1.1.3 Impacto da Resolução 57/78 na Desconcentração Industrial

Partindo da suposição de que a Resolução 57/78 teria causado impacto sobre a distribuição espacial dos projetos aprovados no CDI, a análise dos projetos aprovados foi dividida em dois períodos: 1971-77 e 1978-80. Nesta análise são des-

tacadas as tendências da concentração a nível estadual, avançando idéias sobre os fatores que marcaram esta evolução.

Os dados da tabela 1.2, que resume a distribuição espacial dos investimentos fixos dos projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977, permitem traçar um perfil da espacialização nos anos que antecederam a Resolução 57/78.

TABELA 1.2 - CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO VALOR DO INVESTIMENTO FIXO DOS PROJETOS APROVADOS-1971-77

REGIÕES E ESTADOS	ANOS														Distribuição Percentual Média
	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		
	(Cr\$ 10 ⁶)	%													
Norte	8,0	0,20	1,6	0,01	1,9	0,01	30,0	0,10	46,0	0,30	12,0	0,01	-	-	0,09
Pará	8,0	0,20	1,6	0,01	1,9	0,01	30,0	0,10	46,0	0,30	12,0	0,01	-	-	0,09
Nordeste	500,0	13,10	409,0	3,40	1 037,0	5,07	3 712,6	12,80	1 476,0	8,90	5 505,0	7,20	1 489,0	3,81	7,54
Bahia	459,0	12,06	306,0	2,58	997,0	4,87	3 491,0	11,98	542,0	3,29	4 156,0	4,58	1 334,0	3,41	6,11
Ceará	0,7	0,00	2,4	0,02	4,0	0,02	0,9	0,00	5,0	0,03	-	-	-	-	0,01
Paraíba	-	-	69,5	0,59	6,0	0,03	6,8	0,02	-	-	18,0	0,02	-	-	0,09
R.S. do Norte	-	-	0,4	0,00	0,1	0,00	0,9	0,00	741,0	4,50	4,0	0,00	-	-	0,64
Pernambuco	29,0	0,76	30,0	0,25	28,0	0,14	77,3	0,26	164,0	1,00	328,0	0,36	58,0	0,15	0,42
Piauí	0,10	0,00	-	-	0,6	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Alagoas	-	-	-	-	-	-	107,0	0,37	19,0	0,12	581,0	0,64	94,0	0,24	0,22
Sergipe	0,20	0,00	0,3	0,00	1,3	0,01	7,8	0,03	5,0	0,03	1 418,0	1,40	-	-	0,21
Maranhão	11,0	0,28	0,4	0,00	-	-	20,9	0,07	-	-	-	-	-	-	0,06
Sudeste	2 979,0	78,40	10 993,0	92,85	17 774,0	86,87	22 562,0	77,40	13 050,0	79,20	78 200,0	86,10	26 272,0	67,16	81,14
Rio de Janeiro	525,0	13,80	2 892,0	24,41	1 778,0	8,70	2 813,0	9,65	2 916,0	17,69	20 247,0	22,31	9 185,0	23,48	17,15
São Paulo	1 775,0	46,70	5 867,0	49,52	10 443,0	51,04	11 446,0	39,30	8 468,0	51,40	22 064,0	24,30	15 664,0	40,04	43,19
Minas Gerais	648,0	17,03	2 213,0	18,70	5 507,0	26,92	5 862,0	20,12	1 579,0	9,58	35 868,0	39,51	1 423,0	3,64	19,35
Espírito Santo	31,0	0,81	21,0	0,18	46,0	0,21	2 441,0	8,38	87,0	0,53	21,0	0,02	-	-	1,45
Sul	313,0	8,20	437,0	3,70	1 438,0	7,03	2 719,0	9,30	1 844,0	11,20	6 054,0	6,70	11 067,0	28,29	10,63
Paraná	37,0	0,97	67,0	0,57	417,0	2,04	413,0	1,42	558,0	3,40	2 101,0	2,31	2 277,0	5,82	2,36
Santa Catarina	210,0	5,52	248,0	2,09	320,0	1,56	943,0	3,22	413,0	2,50	26,0	0,03	250,0	0,64	2,22
Rio Grande do Sul	66,0	1,73	122,0	1,02	701,0	3,43	1.363,0	4,66	873,0	5,30	3 927,0	4,36	8 840,0	21,83	6,05
Centro-Oeste	4,0	0,10	5,0	0,04	208,0	1,02	118,6	0,40	68,0	0,40	-	-	292,0	0,74	0,39
Goiás	1,4	0,03	3,5	0,03	64,0	0,32	118,0	0,40	53,0	0,32	-	-	292,0	0,74	0,26
Mato Grosso	-	-	-	-	4,0	0,02	0,1	0,00	15,0	0,06	-	-	-	-	0,01
Distrito Federal	2,6	0,07	1,5	0,01	140,0	0,68	0,5	0,00	-	-	-	-	-	-	0,13
TOTAL Brasil	3 804,0	100,00	11 845,6	100,00	20 458,9	100,00	29 142,2	100,00	16 484,0	100,00	90 771,0	100,00	39 120,0	100,00	100,0

Fonte: NIC/CDI, Relatórios de Atividades 1971-77

A região Norte* cuja participação, em 1971, era de 8,0% passa a 0,01% em 1972 e 1973, para chegar praticamente a zero nos anos de 1976 e 1977. O Nordeste, que em 1971 era responsável por 13,10% dos investimentos fixos, passa para 3,40% em 1972, para chegar a 3,81% em 1977, depois de já ter atingido 12,80% em 1974. A região Centro-Oeste vê sua participação declinar de 0,10% em 1971 para 0,04% em 1972, chegando a 0,74% em 1977.

O Sul, onde se verifica uma melhoria sensível de sua

*A região Norte compreende somente o Pará dado que os investimentos na Zona Franca de Manaus tem tratamento a parte.

participação, faz parte junto com o Sudeste das duas regiões mais industrializadas do País e, por conseguinte, as que detêm maior parcela de investimentos, neste período.

A região Sul evolui de uma participação de 8,20% em 1971 para 11,20% em 1975, depois de uma queda rápida em 1972 e 1973, para atingir a participação de 28,29% em 1977. É importante destacar que no período de 1971 até 1976, a participação média da região Sul (7,69%) é menor que a do Nordeste (8,41%) neste mesmo período, embora haja uma inversão desta posição se for acrescentado o ano de 1977 (10,62% da região Sul contra 7,75% da região Nordeste).

Esta elevada participação do Sul no ano de 1977 se deve ao impacto da implantação do pólo petroquímico no Rio Grande do Sul, que terá inclusive reflexos mais nítidos nos anos posteriores à Resolução 57/78, uma vez que esse fenômeno se repetiu na Bahia com a petroquímica e em Minas Gerais com a expansão da metalurgia.

São fatores de conjuntura econômica e de pressão política, como será visto adiante, que "empurram" a aprovação de investimentos por parte do CDI aos estados de industrialização mais retardatária.

Uma evidência empírica disto é que no ano de 1977, quando realmente o Sul adquiriu uma posição importante, dos 28,29% de participação dos investimentos fixos, somente o Estado do Rio Grande do Sul foi responsável por 23,83%.

A região Sudeste, historicamente concentradora de atividade industrial brasileira, participou com 78,40% em 1971, 92,85% em 1972, diminuindo ligeiramente nos anos subsequentes, até atingir o percentual de 67,16% em 1977.

Nesse período, tomando a participação média, verifica-se que os estados mais privilegiados foram São Paulo (43,19%), Minas Gerais (19,35%), Rio de Janeiro (17,14%), Bahia (6,11%) e Rio Grande do Sul (6,04%).

É curioso destacar que quanto à distribuição espacial dos projetos aprovados, resumido na tabela 1.3 para o período 1975-77 (infelizmente o CDI não possui dados para os anos anteriores), as regiões apresentam participações relativas semelhantes às descritas anteriormente, se tomados em termos médios. Entretanto, chama a atenção o fato de que o Estado de São Paulo, nestes três anos de análise, apresente em termos de projetos aprovados um número superior à soma de todas as outras regiões brasileiras.

TABELA 1.3 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PROJETOS APROVADOS - 1975-77

REGIÕES E ESTADOS	ANOS					
	1975		1976		1977	
	Projetos Aprovados	%	Projetos Aprovados	%	Projetos Aprovados	%
Norte	3	0,3	1	0,3	-	-
Pará	3	0,3	1	0,3	-	-
Nordeste	23	2,6	22	7,8	11	5,4
Ceará	1	0,1	-	-	1	0,5
R.G.do Norte	3	0,3	1	0,3	-	-
Paraíba	-	-	2	0,7	-	-
Pernambuco	9	1,0	3	1,1	3	1,5
Alagoas	1	0,1	4	1,4	1	0,5
Sergipe	2	0,2	1	0,3	-	-
Bahia	7	0,8	11	3,9	6	3,0
Sudeste	708	81,4	218	76,8	157	77,3
Minas Gerais	43	4,9	33	11,6	14	6,9
São Paulo	561	64,5	154	54,2	116	57,1
Rio de Janeiro	96	11,0	30	10,6	27	13,3
Espírito Santo	8	0,9	1	0,3	-	-
Sul	194	15,4	43	15,1	32	15,8
Rio Grande do Sul	68	7,8	27	9,5	18	8,9
Paraná	30	3,4	13	4,6	10	4,9
Santa Catarina	36	4,1	3	1,1	4	2,0
Centro-Oeste	3	0,3	-	-	3	1,5
Goiás	1	0,1	-	-	3	1,5
Mato Grosso	2	0,2	-	-	-	-
TOTAL Brasil	871	100,0	284	100,0	203	100,0

FONTE: MIC/CDI - Relatórios de Atividades 1975-77

Passando para a análise do impacto da Resolução 57/78 na

desconcentração, são examinados os dados referentes a investimentos fixos, projetos aprovados e incentivos fiscais nos anos de 1978 a 1980.

Inicialmente, através da tabela 1.4, pode-se ter um quadro do comportamento do CDI no item da distribuição espacial dos projetos aprovados. Chama logo a atenção a forte participação do Sudeste que, praticamente, ficou estabilizado em torno de 70,0%, uma vez que de 72,85% em 1978, passou para 66,15% em 79, para novamente, atingir o limite de 70,8% em 1980. Esta evolução pouco alterou o quadro anterior à Resolução, pois comparando-se as médias de participação nos projetos aprovados nos períodos 1975-77 e 1978-80, observa-se que o Sudeste apresenta apenas um ligeiro declínio de 8,5 pontos de porcentagens.

TABELA 1.4 CDI: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PROJETOS APROVADOS - 1978-80

REGIÕES E ESTADOS	ANOS					
	1978		1979		1980	
	Projetos Aprovados	%	Projetos Aprovados	%	Projetos Aprovados	%
Nordeste	15	7,5	14	10,8	11	11,5
PiauÍ	1	0,5	-	-	-	-
Cearã	1	0,5	-	-	1	1,0
Rio Grande do Norte	1	0,5	-	-	2	2,0
Paraíba	1	0,5	-	0,8	-	-
Pernambuco	1	0,5	1	0,8	-	-
Alagoas	2	1,0	-	-	-	-
Sergipe	1	0,5	-	-	-	-
Bahia	7	3,5	13	10,0	8	8,5
Sudeste	145	72,9	86	66,1	68	70,8
Minas Gerais	17	8,5	11	8,4	8	8,3
Espírito Santo	3	1,5	-	-	3	3,1
Rio de Janeiro	23	11,6	14	10,8	14	14,6
São Paulo	102	51,7	61	46,9	43	44,8
Sul	37	18,6	23	17,70	13	13,5
Paraná	14	7,0	5	3,9	2	2,0
Santa Catarina	8	4,0	3	2,3	-	-
Rio Grande do Sul	15	7,5	15	11,5	11	11,5
Centro-Oeste	2	1,0	7	5,3	4	4,2
Mato Grosso	1	0,5	1	0,8	-	-
Goiás	1	0,5	2	1,5	1	1,0
Distrito Federal	-	-	4	3,7	3	3,2
TOTAL Brasil	199	100,0	130	100,0	96	100,0

FONTE: MIC/CDI - Relatórios de Atividades - 1978-80

Embora Minas Gerais e Rio de Janeiro tenham demonstrado, em 1980, um aumento na participação (em relação a 1977), São Paulo

apresenta um declínio sensível, caindo de 57,10% para 44,80%, nestes mesmos anos, decréscimo este superior aos ganhos dos estados do Sudeste.

O Nordeste tem um significativo aumento, passando de 5,40% em 1977 para 11,5% em 1980, o qual deveu-se basicamente à Bahia que teve sua participação aumentada de 2,96% em 1977 para 8,5% em 1980.

O Sul, ao ver em 1978 terminada a projeção de investimentos em petroquímica, cai de 18,60% para 13,5% em 1980. Nesse último ano é de observar-se que a hegemonia continua com o Rio Grande do Sul, que teve a participação de 11,5%.

A análise das políticas de desconcentração espacial levadas a cabo pelo CDI, torna-se mais nítida quando se verifica a pauta da distribuição dos valores dos investimentos fixos nos diversos estados.

Em 1979 o Nordeste ampliou a sua participação para 12,33% e praticamente a duplica em 1980 (24,85%). Nesta evolução, a participação da Bahia é marcante: 9,87% em 1979 e 24,15% em 1980 (tabela 1.5).

TABELA 1.5 CDI:DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO VALOR DO INVESTIMENTO FIXO DOS PROJETOS APROVADOS-1978-80

REGIÕES E ESTADOS	ANOS						Distribuição Percentual Média
	1978		1979		1980		
	(Cr\$ 10 ³)	%	(Cr\$ 10 ³)	%	(Cr\$ 10 ³)	%	
Nordeste	3 437 084	9,61	5 497 889	12,33	6 237 565	24,85	15,60
Paraíba	31 579	0,09	-	-	-	-	0,03
Piauí	1 600	0,01	-	-	-	-	0,00
R.G.do Norte	7 715	0,02	-	-	33 467	0,13	0,05
Ceará	20 200	0,06	-	-	50 502	0,20	0,09
Pernambuco	55 188	0,15	1 095 760	2,46	-	-	0,87
Alagoas	521 545	1,46	-	-	-	-	0,49
Bahia	2 797 390	7,81	4 402 129	9,87	6 153 596	24,15	13,94
Sergipe	1 867	0,01	-	-	-	-	0,00
Sudeste	22 948 500	64,18	25 723 168	57,66	17 487 660	69,66	63,83
Minas Gerais	7 619 674	21,31	14 629 248	32,79	4 084 743	16,27	23,46
Rio de Janeiro	6 041 892	16,90	3 230 652	7,24	2 864 053	11,41	11,85
São Paulo	7 621 113	21,31	7 863 258	17,63	9 222 653	36,74	25,23
Espírito Santo	1 665 821	4,66	-	-	1 316 211	5,24	3,30
Sul	7 028 168	19,65	11 355 768	25,45	674 519	2,69	15,93
Paraná	2 469 188	6,91	2 218 854	4,97	86 881	0,35	4,08
Santa Catarina	246 879	0,69	76 770	0,17	-	-	0,23
Rio Grande do Sul	4 312 101	12,05	9 060 144	20,31	587 638	2,34	11,57
Centro-Oeste	2 344 587	6,56	2 034 317	4,56	702 442	2,80	4,64
Goiás	1 443 587	4,04	335 305	0,80	7 621	0,03	1,62
Mato Grosso	901 498	2,52	-	-	-	-	0,84
Distrito Federal	-	-	1 669 804	3,74	694 821	2,77	2,17
M.Grosso do Sul	-	-	9 208	0,02	-	-	0,01
TOTAL Brasil	35 758 339	100,00	44 611 142	100,00	25 102 186	100,00	-

A região Sul vai apresentar em 1979 um crescimento vertiginoso em relação a 1978, passando de 19,65% para 24,45%. Aqui se destaca, uma vez mais, o Rio Grande do Sul cuja participação foi de 20,31%, o que significou que este Estado deteve praticamente 80% dos investimentos aprovados para o Sul do País em 1979.

Este acréscimo do Sul acarretou uma menor participação do Sudeste que, no ano, contou com 57,66% contra os 64,18% em 1978. Em São Paulo e Rio de Janeiro observa-se um forte declínio, enquanto que Minas Gerais dá um salto estupendo, passando para quase 33,0% de participação em todos os investimentos fixos aprovados pelo CDI no ano de 1979. Este salto se explica pela expansão da metalurgia e, em grande medida, pela retomada do cronograma de AÇOMINAS, auxiliadas pela forte representação política dos mineiros no plano federal.

O Centro-Oeste viu sua participação declinar, passando de 6,56% em 1978 para 4,56% em 1979, e para 2,80% no ano seguinte.

Em 1980 tem-se a retomada do crescimento dos projetos aprovados pelo CDI no Sudeste, evoluindo de 57,66% para 69,66%, com São Paulo detendo 36,74% destes. Na região Sul se verifica uma acentuada queda, para 2,69%.

A perda de percentuais por parte do Sul e Centro-Oeste em favor da Bahia também se deve a questões de política, pois foi em 1980 que se iniciou o arrojado projeto da NORQUISA S/A.

Comparando a participação média nos investimentos fixos dos projetos aprovados pelo CDI nos períodos de 1971 a 1977 e de 1978 a 1980 (tabelas 1.2 e 1.5), nota-se que a região Sudeste perde participação, enquanto que no Nordeste e no Sul, há

um significativo aumento. Embora tenha ocorrido uma diminuição da participação média do Sudeste - devido às grandes quedas apresentadas por São Paulo - há uma maior participação de Minas Gerais (de 19,35% em 1971-77 para 23,45% em 1978-80).

Nas outras duas regiões os grandes privilegiados foram a Bahia, cuja participação média passa de 6,11% para 13,94% e, o Rio Grande do Sul, que apesar de uma sensível perda de 1980, passa de 6,04% em 1971-77 para 11,57% em 1978-80.

Vista globalmente, a tendência à concentração que se observou entre 1971 e 1977 praticamente se repete no período posterior à Resolução 57/78: apenas cinco Estados - São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul - concentram o grosso dos investimentos aprovados. Entretanto, é notável o reacômodo das participações relativas destes cinco estados no investimento aprovado. Enquanto São Paulo perde 18 pontos de porcentagem (sua participação cai de mais de 40% entre 1971-77 e 1978-80), Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul aumentam sua participação.

O Paraná, é fácil deduzir, não foi beneficiado neste processo. Sua participação nos investimentos aprovados, que foi relativamente expressiva tanto em 1977 como em 1978 (5,82% e 6,91% respectivamente), caiu para menos de 5% em 1979 chegando a praticamente zero em 1980.

Nestes últimos anos a maior parte dos projetos aprovados pelo CDI são de expansão, embora em termos de valor médio dos investimentos os projetos de implantação geralmente apresentem individualmente valores maiores que aqueles. Apesar disto, no conjunto de projetos aprovados pelo CDI neste período, mesmo em termos de valor do investimento fixo, prevalecem os

projetos de expansão. Em 1978, 61% dos investimentos foram de expansão e 36% de implantação, e em 1980 estas mesmas cifras se repetem. Apenas em 1979 prevalecem os projetos de implantação, com aproximadamente 66% do total dos investimentos. Isto se deve principalmente à retomada do cronograma da AÇOMINAS em Minas Gerais e às atividades de implantação dos projetos que compõem o pólo petroquímico do Rio Grande do Sul, os quais, somados, representam cerca de 41% do total dos investimentos fixos.

Considerando os cinco estados que foram contemplados com mais de 80% dos investimentos nos anos de 1978 a 1980, verifica-se que 84,6% dos projetos aprovados (em número) foram de expansão. Evidentemente, estas ocorrem principalmente nos centros mais industrializados. Não supreende, portanto, o fato de que os projetos se concentrem em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o grande eixo da indústria nacional. Estes fatos, no entanto, não explicam cabalmente porque uns estados se beneficiam mais que outros, como, por exemplo, porque a Bahia e Minas Gerais apresentam uma participação maior que a do Rio de Janeiro, mesmo sendo este último mais industrializado que aqueles, e nem o porquê do Paraná ter apresentado uma participação relativamente pequena e declinante.

A resposta, tudo indica, só se completa ao introduzir-se na análise a vertente da intermediação de interesse e da forte pressão política exercida pelo empresariado, seja através de suas federações e associações de classe, seja através do Legislativo, e, principalmente, do próprio aparelho de Estado. A combinação de fatores ligados à conjuntura econômica somada à capacidade de pressão desenham, nos diversos níveis de defi-

nição e execução da política econômica, suas prioridades. No caso aqui analisado, a pressão pode definir a aprovação de projetos de interesse dos estados de industrialização mais atrasada.

O que tem, recentemente, marcado o Paraná com relação ao CDI não é somente sua inexpressiva presença mas também sua notável ausência. A primeira-presença inexpressiva - explica-se, parcialmente, pela relativa juventude de boa parte de seu parque industrial. As indústrias mais dinâmicas do Paraná são novas, operando ainda, em geral, com alguma margem de capacidade ociosa. Assim, são pequenas suas possibilidades de expansão incentiváveis pelo CDI. Uma evidência disto é o fato de que no ano de 1978, quando é mais expressiva a participação do Paraná no CDI, cerca de 70% dos investimentos aprovados se referem à expansão de três empresas tradicionais dos ramos siderúrgico, extração mineral e papel. Em 1980, quando a participação do Paraná é mínima, os dois projetos aprovados foram também de expansão de empresas tradicionais (gráfica e papel).

A ausência do Paraná no CDI, fato talvez mais grave, se explica pela relativa e recente estagnação do Paraná na atração de novos empreendimentos industriais, na qual o fator político tem um considerável peso.

Uma pesquisa realizada nos arquivos do Centro de Desenvolvimento Industrial no Estado, oferece farta evidência a respeito da importância da pressão política no processo de industrialização de estados mais atrasados industrialmente. Nesta pesquisa foi possível isolar 32 empresas que entre 1978 e 1980 se dispunham a instalar-se no Paraná mas não concretizaram suas pretensões. Analisando os motivos de abandono do Paraná como

opção locacional, foi possível verificar que pelo menos 13 delas desistiram de suas pretensões porque o Estado do Paraná não conseguiu romper bloqueios que se levantaram em organismos federais vinculados direta ou indiretamente à execução da política industrial (ver tabela 1.6).

TABELA 1.6 RAZÕES PARA ABANDONAR O PARANÁ COMO OPÇÃO DE LOCALIZAÇÃO

MOTIVO	NÚMERO	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)
Falta de Apoio Político Estadual	13	46
Falta de Apoio Financeiro Estadual	6	19
Inexistência de Sôcio Paranaense	2	6
Problemas de Mercado	3	9
Problemas de Matéria-prima	3	9
Fatores Subjetivos	3	9
Outros	2	6
TOTAL	32	100

FONTE: Dados brutos, Arquivo CENDI

É interessante observar que se tratava de empreendimentos de porte expressivo, em sua maioria estrangeiros e, portanto, fortes candidatos a passarem pelo crivo do CDI. Assim, enquanto entre 1978 e 1980 o Paraná viu aprovados 21 projetos pelo CDI, pelo menos outros 28 (dos 32 pesquisados, quatro foram bloqueados pelo CDI) não chegaram àquela instância final, tendo sido retidos por problemas políticos em outros níveis da burocracia gestora da política econômica.

Nesta mesma linha de raciocínio, é importante destacar

que a maior presença do Paraná no CDI se dá entre 1975 e 1978, período no qual paranaenses ocuparam dois ministérios e as presidências do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Habitação e do INPS.

1.2 PRESSÃO POLÍTICA E INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES DO SETOR PRIVADO

Neste último tópico articula-se a formulação da política industrial com os mecanismos de pressão política do empresariado, buscando salientar, principalmente, o quanto o empresário pode influenciar no processo decisório da política econômica em geral bem como com que formas tal processo se concretiza na arena decisória nacional.

A literatura que trata deste assunto vem tendo um desenvolvimento recente dos mais ricos que se tem notícia no estudo da relação Estado e Sociedade. Entretanto, a análise adiante desenvolvida se restringe àqueles textos considerados suficientemente amplos para explicarem o fenômeno da intermediação de interesses na implementação de políticas públicas.

Quem, de maneira feliz, resumiu este importante capítulo da Ciência Política foi O'Donnell. Ele afirmou em relação aos Estados Burocrático-Autoritários, como o Brasileiro, que o corporativismo que o qualifica:

(....) é um corporativismo bifronte, porquanto contém simultaneamente dois componentes que é necessário distinguir com cuidado. Um deles é estatizante, no sentido de que consiste na conquista por parte do Estado, e conseqüente subordinação a este, de organizações da sociedade civil. O outro é privatista, na medida em que consiste, pelo contrário, na abertura de áreas institucionais do próprio

Estado à representação de interesses
organizadas de sociedade civil.⁴

Nesta parte do trabalho, como seu próprio subtítulo já está a indicar, trata-se apenas deste último, ou seja, o "corporativismo privatizante", que é o da representação de interesse frente ao Estado das classes e frações de classes dominantes da sociedade.

Para efeito deste trabalho considera-se como "corporativismo privatizante" não apenas os formatos organizacionais clássicos deste tipo de representação de interesses, tais como os sindicatos, as federações e as confederações patronais, mas também os formatos extra-corporativistas como "as associações civis criadas paralelamente às entidades oficiais".⁵

Enquanto que a forma clássica de corporativismo foi instituída no Brasil pela legislação sindical dos anos 30 e teve como característica o fato de ter sido criada no contexto de reformas políticas mais amplas, pois também disciplinou a organização dos operários, o formato extra-corporativo veio ter como característica principal "uma maior mobilidade na intermediação de interesses, dado que a dinâmica desta representação escapou ao controle direto pelo Estado".⁶

A estrutura corporativista da indústria brasileira é formada por 518 entidades sindicais sendo que 69% representam, diretamente, os interesses de setores mais tradicionais da in-

⁴O'DONNELL, Guilleno. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. Cadernos DCP, Belo Horizonte, UFMG, 3(3) mar. 1976.

⁵DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato R. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, (22): 26, 1979.

⁶Op. cit. nota 5, p.25-6

dústria, destacando-se Produtos Alimentares, Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos, Produtos de Minerais Não-metálicos e Madeira. Esta forte proporção dos setores tradicionais na representação corporativista chama a atenção na medida em que nos países mais industrializados observa-se exatamente o oposto: a maior parte da estrutura sindical patronal é dominada pelo setor moderno da indústria.

No caso brasileiro, a fórmula encontrada pelo setor moderno para ampliar sua representação, foi a proliferação da estrutura extra-corporativista. De um total de 34 associações de indústrias existentes até recentemente, 25 pertenciam ao setor moderno.

Examinando mais atentamente o período de criação dessas associações, observa-se que entre 1964 e 1978 foram criadas 65% delas, o que viabiliza a tese de que quanto maior for a direção do Estado na Economia em geral, e no setor industrial em particular, mais rápida será a resposta dos setores dominantes da sociedade civil no sentido de imprimirem uma maior representação de seus interesses. Na realidade, neste período teve-se a definitiva expansão estatal, com a instalação, por exemplo, do maior número de empresas estatais do que em qualquer outro período da história do País.

Um outro fator a ser considerado é que na estrutura extra-corporativista, além dela apresentar um percentual maior de entidades - 49% congregam mais de 50 empresas, enquanto que nos sindicatos apenas 37% - ela:

(...) compõem-se predominantemente de organizações que congregam entre seus membros, uma alta proporção de grandes empresas. Assim, se 70% dos sindicatos congregam, entre os seus associados,

mais da metade de empresas de menor porte, entre as associações, observa-se uma proporção significativamente mais alta de entidades que em sua participação apresentam mais de 50% de grandes empresas.⁷

É necessário acrescentar também que, na estrutura extra-corporativista, "a sua base de representação está concentrada nos Estados mais industrializados, com 47% em São Paulo, 19% em Minas Gerais e 17% no Rio de Janeiro",⁸ totalizando, portanto, apenas nesses três estados a espantosa cifra de 83%, contribuindo, decisivamente, para que as decisões do aparelho de Estado reflitam os interesses em jogo no centro hegemônico da indústria brasileira, o que vem confirmar, de maneira decisiva, a hipótese central utilizada quando da análise dos dados empíricos do CDI, em parte anterior do presente trabalho.

Partindo para uma análise mais detalhada dos diversos arranjos de pressão política do empresariado industrial junto ao Governo, apresenta-se a sua própria versão, através de uma pesquisa empírica realizada em 1976, onde ficam claros os diversos mecanismos acionados frente aos órgãos de política econômica - notadamente o CDI - para alterar as regras do jogo.

A maior parte dos trechos das entrevistas aqui reproduzidos são dos empresários do setor de Bens de Capital,* via de regra localizados no Estado de São Paulo, dado que este Estado, conforme foi registrado acima, possui quase 50% das associações de classe (extra-corporativista) e uma organização sindical -

*O que não exclui da amostra a participação de outros setores da indústria, seja o tradicional, seja o moderno.

⁷Op. cit. nota 5, p.38.

⁸BOSCHI, Renato R. Elites industriais e democracia. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

a FIESP - das mais atuantes que se tem notícia no plano do corporativismo oficial.

Para se ter, de início, uma idéia do acesso dos empresários junto ao núcleo decisório nacional, afirmou um empresário que "há ministros que nos chamam freqüentemente para discutir as questões (políticas) e outros não. Mas, em geral, no governo do Giesel, o diálogo tem sido razoavelmente maior que nos governos militares anteriores. No governo Médici, o Delfim é quem decidia. Hoje o sistema é mais aberto, mais descentralizado. Cada assunto precisa ser tratado com um Ministro diferente, o que de certa forma é pior".⁹

Mas a pulverização das decisões que se verificou no governo Giesel não afetou de forma alguma a representação de interesses do empresariado, pois um outro representante afirmou que:

(....) a não inferência do empresário na decisão cria obstáculos à sua execução. As decisões são tomadas, mas, se encontram a oposição do empresariado, este se mobiliza e, freqüentemente, consegue-se sustar tais medidas. Há inúmeros exemplos de decisões do próprio CDE que não foram implementadas por não contarem com o apoio do empresariado. Uma decisão que é tomada à revelia do empresariado cria dificuldades no sentido de ser implementada. Parece que o atual governo não conhece um princípio básico de administração: deve haver participação de todos os níveis, o envolvimento de todos os interessados numa decisão, tanto ao nível do governo quanto ao nível de empresa... A não participação dos empresários acaba sendo prejudicial para o governo.¹⁰

⁹Op. cit. nota 8, p.151.

¹⁰Op. cit. nota 8, p.153-4.

Essa afirmação do entrevistado dá bem a dimensão da força de representação perante o Estado e confirma, de maneira lapidar, todas as referências, nos tópicos anteriores, do papel de intermediação dos setores dominantes da sociedade civil na política industrial em particular.

E fica ainda mais claro quando se sabe que, por exemplo, a ABDIB tem presença garantida em todos os colegiados dos grupos setoriais do CDI, influenciando, portanto, diretamente o processo decisório deste Conselho, além do fato de que no grupo setorial nº 1, responsável pelo setor de Bens de Capital, tem-se a presença da SIMESP, ou seja, a atuação se dando ao nível do sindicato oficial.

Na BEFIEEX, apesar da não-participação de associações extra-corporativistas ou de sindicatos patronais na comissão interministerial, a presença da ABDIB e do SINDIPEÇAS na fase de análise dos projetos é a "regra informal", no sentido de bloquear os incentivos fiscais para a importação de máquinas, equipamentos, partes, peças e componentes com similar nacional.

2 A DESCONCENTRAÇÃO DE SÃO PAULO E AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ

Ao nível de desconcentração industrial que se poderia rotular de induzida pelas regras emanadas do Governo Federal, as perspectivas do Paraná estão atadas à questão política, solucionável na medida em que o Estado se rearme de vontade industrializante e se equipe de instrumentos e instituições capazes de dar sentido e direção a esta vontade.

Tal atitude, entretanto, só renderá frutos na medida em que o Estado encontre empreendimentos e empreendedores pelo menos suscetíveis, abertos à idéia de se instalarem em território paranaense.

No passado recente, após uma experiência com resultados relativamente pobres em São Paulo, o Centro de Desenvolvimento Industrial e o Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná - que divide a tarefa de promoção industrial do Estado - tenderam a centrar seus esforços de atração de empreendimentos industriais no exterior, deixando o pólo paulista relativamente mais aberto às investidas de correntes tão importantes como Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Embora o trabalho de promoção no exterior tenha dado alguns resultados concretos e significativos, e poderá, ainda, dar resultados no futuro, existem indicações de que, apesar da timidez da política nacional de desconcentração, o pólo paulista passa por um já significativo processo de desconcentração espontânea que deverá acelerar-se no futuro, com a retomada do

crescimento da indústria nacional.

Ainda que muitas evidências indiquem que o movimento de desconcentração seja dominado pelo deslocamento de empresas da Grande São Paulo para o interior mais próximo, é necessário destacar que o movimento para fora do Estado existe e poderá, pelas mesmas razões, acelerar-se. Por outro lado, é importante observar que as vantagens locacionais dos estados de industrialização mais incipiente, se não os transforma em competidores da Grande São Paulo, podem, com muito maior probabilidade, fazê-los competir com o interior paulista.

Assim, é de extremo interesse conhecer mais de perto as características deste movimento, tentando vislumbrar como o Paraná poderá beneficiar-se da ampliação da mancha econômica do grande pólo industrial brasileiro.

É possível analisar este movimento a partir de dois trabalhos realizados recentemente, que avaliam os fatores locacionais da indústria.¹¹ Embora se trate de pesquisas que utilizam diferentes metodologias, seus resultados tendem a confirmar-se e completar-se. Do primeiro pode-se extrair, a um nível mais global, os fatores que move a indústria no espaço, tanto no sentido de sua expulsão do local original como no de sua atração para o novo local. A partir do segundo, será possível abordar estes mesmos temas mais desagregadamente, a nível de gêneros industriais e grupos de produtos. O trabalho

¹¹SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Interior. Coordenação de Ação Regional. Fatores locacionais da indústria e o desenvolvimento regional no estado de São Paulo. São Paulo, 1981. 185p.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Programa de relocação industrial para o Sul de Minas. Belo Horizonte, 1981. mimeogr.

do INDI permitirã, também, fazer uma avaliação quase quantitativa das perspectivas de desconcentração da Grande São Paulo.

2.1 OS DETERMINANTES DA DECISÃO DE MUDAR-SE

Na pesquisa da Coordenadoria de Ação Regional, de São Paulo, a pergunta dirigida à identificação dos fatores influentes na decisão de mudança ou de expansão em outro local* dentro do Estado de São Paulo, colocou à apreciação do entrevistado 30 alternativas** que envolviam aspectos relacionados com a expansão da produção, com a proximidade de clientes e fornecedores, com a mão-de-obra, com certos aspectos referentes ao local físico anterior e com a influência do poder público.

As respostas indicam que a mudança ou a expansão em outro local é gerada fundamentalmente pela total ocupação do local onde estava localizada a planta ou a sede da empresa (84% dos entrevistados atribuíram grande ou decisiva importância a este fator) combinada com a necessidade de expansão de produção (81%).

Um terceiro fator que contribuiu grande ou decisivamen-

*A pesquisa analisou o comportamento de empresas que se realocalizaram, que se expandiram em outro local, estabelecendo filiais e daquelas que foram fundadas (firmas novas) no período considerado. Como na parte que ora é analisada, a pesquisa busca determinar os fatores de expulsão relacionados com a localização anterior, ficam excluídas da amostra as firmas novas, por não terem experiência em local anterior. Mais adiante, na análise das determinantes de escolha de localização, as firmas novas serão incluídas na amostra.

**O entrevistado graduava as alternativas segundo sua importância na decisão de mudar-se: importância nula, pequena, grande ou decisiva. Salvo indicação em contrário, as porcentagens utilizadas no que segue, se referem à proporção de empresas que atribuíram à alternativa uma grande ou decisiva importância em sua decisão de mudar-se ou expandir em outro local.

te para a decisão de deslocar-se no espaço foi a possibilidade de, com a mudança, introduzir as reorganizações internas na empresa (rearranjo físico do equipamento, introdução de novas máquinas, etc.), citado por 71% delas.

É notável que os fatores relacionados com a mão-de-obra (principalmente problemas com sindicatos e custos) não se mostraram relevantes na decisão de mudar-se. Menos de 1% das empresas atribuíram importância aos problemas com sindicatos e somente 7% delas apontaram o alto custo da mão-de-obra como de grande ou decisiva importância. Mesmo para as empresas que migraram da Grande São Paulo para o interior, os problemas com sindicatos não tiveram nenhuma importância enquanto os altos custos da mão-de-obra influenciaram relativamente mais na decisão de mudar-se (11%).*

A influência do controle de poluição no deslocamento das empresas revelou-se mais expressiva que os problemas ligados à mão-de-obra, tendo sido indicada como de grande ou decisiva importância por 13% das empresas. Como seria de esperar-se, entre as que migraram da Grande São Paulo para o interior, este fator adquire maior peso, sendo citado para 19% delas.

Os resultados anteriormente comentados indicam que os deslocamentos das empresas foram determinados muito mais por fatores internos a elas (necessidade de expansão, ocupação total do local e reorganização internas) que por problemas mais

*Parte de inexpressividade dos problemas laborais pode ser creditada ao processo de amostragem (ver pag. 37). Além da influência do viés amostral, pode agregar-se o fato de que o período contempado na pesquisa (1977-79) não se caracterizou, em toda sua extensão, pelo movimento reivindicatório observado mais recentemente.

tipicamente locacionais (tensões no mercado de trabalho, custo de terreno para expansão, aglomeração, poluição, etc.). Entretanto, não se pode, baseado somente nos resultados antes comentados, fazer tábua rasa dos problemas locacionais, notadamente dos fatores ligados à proteção ambiental e daqueles ligados à mão-de-obra.

A menor importância destes fatores está influenciada, por um lado, pelo processo de amostragem utilizado* e, por outro, pela forma de apresentação dos resultados antes descritos. O primeiro problema não tem fácil solução, ter-se-á que conviver com este viés. Quanto ao segundo, é possível mudar a forma de apresentação e melhor qualificar os resultados anteriores.

Nos resultados comentados, a decisão do empresário aparece como sendo tomada em função de um conjunto de fatores.** Nesta forma de apresentação, alguns fatores aparecem diluídos, perdendo importância. Ademais não se pode, a partir destes resultados, verificar a influência de um conjunto específico de fatores.

Estas restrições ficam claras - e podem ser eliminadas - quando se considera a resposta à pergunta "algum dos fatores apontados foi, individualmente, o determinante da mudança ou da escolha de outro local para sua expansão?". Para 33% dos estabelecimentos, a decisão de deslocar-se foi tomada em função

*A amostra utilizada apresenta uma certa tendência a privilegiar os gêneros considerados menos intensivos em mão-de-obra. Assim, é possível que a relativa ausência dos problemas laborais na decisão de mudar-se esteja influenciada por este viés amostral (comparem-se as tabelas 2.1 e 3.29 da pesquisa).

**O questionário de pesquisa foi elaborado de forma tal que o entrevistado respondia todas as alternativas, graduando-as.

de um conjunto de fatores. Para os 67% restantes, a decisão decorreu, na realidade, da consideração de um só fator, ou seja, embora outros fatores tivessem intervido na decisão, a migração ter-se-ia dado por força de um só fator.

Analisando os fatores apontados como individualmente decisivos, pode-se ver que predominaram o local anterior totalmente ocupado (31% das empresas que decidiram em função de um só fator, o apontaram), a necessidade de expansão da produção (30%), a possibilidade de reorganizações internas (5,9%) e o controle da poluição (4,8%).

Estes são exatamente os quatro fatores que se destacaram com maior significância na análise anterior. Entretanto, sua expressividade relativa muda sensivelmente.

Enquanto nos comentários anteriores a influência de possibilidade de introduzir reorganizações internas aparecia com uma importância mais de cinco vezes maior que o peso do controle de poluição, agora a diferença entre ambas é bastante reduzida.

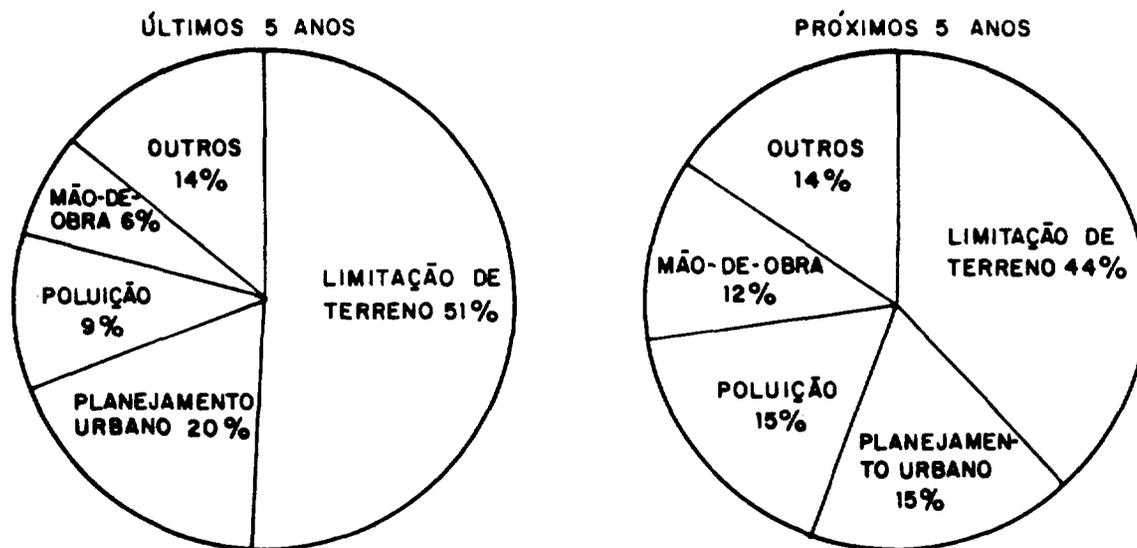
Como já se havia observado, na análise anterior não era possível agregar fatores para analisar sua influência conjunta. Ao analisar os fatores individualmente decisivos, é lícito juntá-los. Isto conduz à interessante constatação de que os fatores mais diretamente vinculados à proteção ambiental levam - por si sós - 9% das firmas a migrarem (4,8% delas migram pelo controle de poluição, 2,1% se decidem face à pressão popular e outras 2,1% se deslocaram em função da lei de zoneamento).

Vistos desta perspectiva, é fácil perceber que embora os problemas locacionais não tenham apresentado um elevado peso na decisão de migrar, sua importância está longe de ser des-

prezível.

Complementando e enriquecendo esta conclusão, a já citada pesquisa do INDI revela que a limitação das instalações no local original é, e será no futuro, o fator determinante na decisão de mudar. Entretanto, no futuro, o peso deste fator tenderá a perder expressão, dividindo sua influência com os problemas ligados à mão-de-obra e com a ação governamental nas esferas do zoneamento urbano e do controle da poluição. Como se pode observar na figura 1, nos últimos cinco anos a mobilidade das empresas a partir da Grande São Paulo foi predominantemente determinada pela limitação do terreno para expansão. Entretanto, nos próximos cinco anos, a influência dos outros fatores aumenta sensivelmente. A nível setorial (quadro 1), o impacto dos outros fatores se distribui desigualmente, atingindo notadamente a Fundação, e Eletro-eletrônico, Plásticos e Borracha e Químico/Farmacêutico.

FIGURA 1 - PRINCIPAIS RAZÕES DE MUDANÇAS DECLARADAS PELAS EMPRESAS DA GRANDE SÃO PAULO



FONTE: INDI, op. cit, Volume 1, Quadro 9.

QUADRO 1 - FATORES PREDOMINANTES POR SETOR INDUSTRIAL

SETORES	ÚLTIMOS 5 ANOS	PRÓXIMOS 5 ANOS
1 Metalúrgica	Limitação de terreno novos mercados	Limitação de terreno novos mercados
2 Fundição	Limitação de terreno	Limitação de terreno Poluição Planejamento urbano
3 Forjaria	Limitação de terreno Novos mercados	Limitação de terreno Novos mercados
4 Mecânico	Limitação de terreno Planejamento urbano	Limitação de terreno Mão-de-obra
5 Eletro/Eletrônico	Limitação de terreno	Limitação de terreno Mão-de-obra Planejamento urbano
6 Plástico/Borracha	Planejamento urbano	Limitação de terreno Poluição Planejamento urbano
7 Químico/Farmacêutico	Limitação de terreno Poluição	Limitação de terreno Poluição Planejamento urbano Outros (mat.prima, no- vos mercados)
8 Têxtil	Limitação de terreno	Limitação de terreno Mão-de-obra
9 Confecções/Calçados	Limitação de terreno Mão-de-obra	Limitação de terreno Mão-de-obra
10 Alimentício	Limitação de terreno	Limitação de terreno

FONTE: INDI, op.cit, Volume I, Quadro 9.

2.2 OS DETERMINANTES DA ESCOLHA DA LOCALIZAÇÃO

Na pesquisa da Coordenadoria de Ação Regional de São Paulo, a pergunta dirigida à identificação dos fatores determinantes da escolha da região para nova localização* colocou à

*A pesquisa investigou os fatores determinantes da escolha da região, do município e do local (terreno para onde foi a empresa e sua vizinhança). Como se estará, mais adiante, interessado em confrontar as exigências da empresa quando da escolha da localização com as vantagens locacionais apontadas por empresas que migraram para o Paraná, são analisados aqui somente os fatores que influenciaram a escolha da região.

apreciação do entrevistado 35 alternativas* que envolviam aspectos relacionados com a mão-de-obra (abundância, custo, qualificação, etc.), com as condições de acesso à região (proximidade de compradores e fornecedores, rodovias, ferrovias, etc.), com a influência do poder público (exigência de certas instituições, existência de Distrito Industrial, etc.), com a disponibilidade de serviços de apoio (manutenção, assistência técnica, etc.), com as condições sócio-culturais da região e outros fatores mais específicos.

As respostas mais relevantes, resumidas na tabela 2.1, revelam, para o conjunto da empresas que se deslocaram** que a escolha da região é guiada pela facilidade de acesso rodoviário (64,5% dos entrevistados atribuírem grande ou decisiva importância a este fator), pela mão-de-obra abundante (54,2%), pela existência de meios de comunicação na região - telefone, telex, etc. - (49,0%) e pela proximidade dos mercados consumidores (48,7%) e fornecedor (46,8%).

TABELA 2.1 - FATORES RELACIONADOS À ESCOLHA DA REGIÃO

FATORES	(em %*)		
	TODAS EMPRESAS	MIGRAÇÕES GSP PARA INTERIOR	MIGRAÇÕES DENTRO DA GSP
Fácil Acesso Rodoviário	64,5	81,8	65,6
Mão-de-obra Abundante	54,2	52,7	59,1
Existência de Meios de Comunicação	49,0	67,3	54,3
Proximidades dos Principais Compradores	48,7	41,8	52,2
Proximidades dos Principais Fornecedores	46,8	34,5	54,3
Mão-de-obra Qualificada	38,9	27,0	39,5
Serviços de Manutenção, Assistência Técnica, etc	23,2	16,4	28,3

FONTES: Dos Dados Brutos, Coordenadoria de Ação Regional, op. cit. pag. 82 S.

*Porcentagens de "importância grande e decisiva".

*O entrevistado deveria graduar as alternativas segundo sua importância na decisão: nula, pequena, grande ou decisiva. No que segue, salvo indicação em contrário, as porcentagens indicadas se referem à proporção de empresas que atribuíram grande ou decisiva importância ao fator.

**Aqui, o conjunto de empresas que se deslocaram englobam as realizações, a expansão em outro local pela abertura de filiais e a fundação de empresas.

Somente em sexto lugar aparece a existência da mão-de-obra qualificada como importante requisito locacional, com 38,9%.* Em sétimo lugar figura a disponibilidade de serviços de manutenção e assistência técnica, indicada por 23% das empresas como de grande importância na decisão.**

Se for analisado o comportamento dos estabelecimentos que migraram da Grande São Paulo para o interior (tabela 2.1), comparando-o com o comportamento do total da amostra, o que se observa é a perda da importância daqueles fatores que constituem elementos de fixação na Grande São Paulo (notadamente proximidade de compradores e fornecedores), a acompanhada da ampliação do peso das condições de acesso (acesso rodoviário e existência de meios de comunicação) à localização alternativa.

Assim, para os que foram para o interior abandonando o Grande São Paulo, a proximidade dos compradores foi de grande

*Este resultado é interessante dado que, como foi visto, na amostra utilizada parecem ter mais peso aquelas indústrias mais intensivas em capital e, em alguma medida, mais exigentes quanto à mão-de-obra qualificada. Assim, existe a possibilidade de que esta porcentagem, já baixa, esteja superestimada com relação ao comportamento do total de empresas migrantes, do qual foi extraída a amostra.

**É de se notar que aqui, ao contrário do que se observa na decisão de mudança, a escolha da localização se apoia num número bem mais amplo de fatores significativos. Neste sentido, é interessante destacar que somente 40% dos entrevistados baseou sua decisão de escolha da região em um só fator quando, na decisão de mudar-se, 67% decidiram pela força de uma só razão. (Quando analisados como isoladamente determinantes na escolha da região, aparecem como mais importantes, nesta ordem: vínculo familiar, proximidade dos compradores e custo de terreno na região. Este resultado chama a atenção na medida em que a força do vínculo familiar tem sido esgrimida como uma das explicações para o relativo malogro do Paraná na atração de investimentos de São Paulo. Entretanto esta explicação perde substância quando se observa que somente para 39 empresas o vínculo familiar foi decisivo na escolha da região. Estas constituem 16,4% daquelas que decidirem a escolha da região baseada em um só fator e representam menos de 7% do total da amostra).

ou decisiva importância para 41,1% deles (para o total da amostra foi de 48,7%), a proximidade dos fornecedores foi de 34,5% (para o conjunto: 46,8%), a mão-de-obra qualificada foi de 27,0% (para o conjunto: 38,9%) e a disponibilidade de serviços de manutenção e assistência técnica foi de 17% contra 23% observada para o total de amostra.

Paralelamente, a importância da facilidade de acesso rodoviário salta para 82,0% (contra os 64,5% observados para o conjunto da amostra), a existência de meios de comunicação sobe para 67,0% (49,0% para o conjunto) enquanto a abundância de mão-de-obra permanece praticamente no mesmo nível (52,7% para os que migraram da Grande São Paulo para o interior, contra 54,2% para o conjunto).

Comparando, agora, o comportamento das empresas que migraram dentro da Grande São Paulo com o daquelas que migraram da Grande São Paulo para o interior (tabela 2.1), pode-se destacar que a proximidade dos compradores e fornecedores, a mão-de-obra qualificada e a disponibilidade de serviços de manutenção e assistência técnica ganham peso, enquanto, como seria de esperar-se, perdem importância o acesso rodoviário e a existência de meios de comunicação.

Do trabalho do INDI, pode-se extrair alguns elementos que apontam no mesmo sentido dos comentários anteriores. Investigando empresas da Grande São Paulo que apresentam maiores possibilidades de deslocar-se, o INDI procurou determinar, a nível de cada gênero, quais seriam os fatores locais considerados mais importantes pelos empresários quando da busca de uma localização alternativa.

Os resultados (figura 2) indicam a clara preponderân-

FIGURA 2 - FATORES PRIORITÁRIOS NA ESCOLHA DA LOCALIZAÇÃO*

INDÚSTRIA METALÚRGICA

1	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
2	TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO	
3	ENERGIA, ÁGUA, ESGOTO	
4	PROXIM. AOS CLIENTES	
5	MÃO-DE-OBRA	
6	TERRENO INDUSTRIAL	
7	INCENTIVOS/APOIO OFICIAL	
8	GERÊNCIA	
9	OUTROS (Galpões, Educação, Lazer, Bancos, Estrut. Industrial)	

FUNDIÇÃO

1	TRANSPORTE E COMUNIC.	
2	MÃO-DE-OBRA	
3	ENERGIA, ÁGUA, ESGOTO	
4	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
5	PROXIM. AOS CLIENTES	
6	TERRENO INDUSTRIAL	
7	OUTROS (Incentivos, Gerência, Galpões, Educação, Estrut. Ind.)	

INDÚSTRIA MECÂNICA

1	MÃO-DE-OBRA	
2	TRANSPORTE E COMUNIC.	
3	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
4	DISPON. ENERGIA, ÁGUA, ESGOTO	
5	INCENTIVOS/APOIO OFICIAL	
6	PROXIM. AOS CLIENTES	
7	TERRENOS	
8	OUTROS	

INDÚSTRIA ELETRO-MECÂNICA

1	TRANSPORTE, COMUNICAÇÃO	
2	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
3	MÃO-DE-OBRA	
4	PROXIM. AOS CLIENTES	
5	INCENTIVOS, APOIO OFICIAL	

INDÚSTRIA TÊXTIL

1	PROXIM. AOS CLIENTES	
2	MÃO-DE-OBRA	
3	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
4	ENERGIA, ÁGUA, ESGOTO	
5	TERRENOS	
6	APOIO	
7	EDUCAÇÃO	

CONFECÇÕES

1	MÃO-DE-OBRA	
2	TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO	
3	INCENTIVOS/APOIO OFICIAL	
4	TERRENOS	
5	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
6	ENERGIA, ÁGUA, ESGOTO	
7	PROXIM. AOS CLIENTES	
8	GERÊNCIA	
9	OUTROS (Galpões, Educação, Lazer, Bancos, Parque Industrial)	

INDÚSTRIA ALIMENTÍCIA

1	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
2	TRANSPORTE E COMUNIC.	
3	PROXIM. AOS CLIENTES	
4	ÁGUA, ENERGIA, ESGOTO	
5	MÃO-DE-OBRA	
6	APOIO / INCENTIVO	
7	TERRENO	
8	GERÊNCIA	
9	OUTROS	

BORRACHA E PLÁSTICO

1	MÃO-DE-OBRA	
2	APOIO GOVERNAMENTAL	
3	TERRENO	
4	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
5	TRANSPORTE	
6	COMUNICAÇÃO	
7	PROXIM. AOS CLIENTES	
8	GERÊNCIA	
9	OUTROS	

INDÚSTRIA QUÍMICA E FARMACÊUTICA

1	TRANSPORTE	
2	DISP. DE ÁGUA, ELÉTRICA, ESG.	
3	PROXIM. AOS FORNECEDORES	
4	PROXIM. AOS CLIENTES	
5	MÃO-DE-OBRA	
6	COMUNICAÇÃO	
7	LAZER, EDUCAÇÃO	
8	OUTROS	

FONTE: INDI, op. cit., Volume II, Anexo V

*Os fatores estão colocados em ordem decrescente de prioridade

cia da disponibilidade de meios de comunicação (DDD, DDI, telex, etc.) e de boas vias de transporte rodoviário na escolha de um local alternativo para implantação. Dentre os requisitos apontados como prioridade 1, a disponibilidade de transporte e comunicações aparece como fator mais importante, citado por 3 dos nove setores pesquisados.* Considerada a prioridade 2, a disponibilidade de transportes e comunicações é citada por 4 dos nove setores.** Tanto na prioridade 1 como na 2, a proximidade dos fornecedores e a existência de mão-de-obra na qualidade aparecem, com igual frequência, em segundo lugar.

Estes fatos parecem revelar que são as condições de acesso que rompem as resistências à localização fora da Grande São Paulo. Este atrativo parece ser inócuo somente para aquelas empresas fortemente dependentes de uma grande proximidade dos mercados compradores e fornecedores, principalmente este último. A importância atribuída à abundância da mão-de-obra, embora mais significativa entre as empresas que migraram dentro da Grande São Paulo, não chega a diferenciar seu comportamento com relação ao daquelas que buscaram o interior.

2.3 UMA AVALIAÇÃO DAS PERSPECTIVAS DE DESCONCENTRAÇÃO DE SÃO PAULO

Na discussão anterior foi possível destacar claramente,

*O INDI trabalhou em 10 setores. Entretanto, aqui excluiu-se calçados por tratar-se de uma pequena amostra.

**Na prioridade 2, aparece a infra-estrutura (energia, água, esgoto), citada 3 vezes. Este requisito foi aqui excluído por tratar-se de um fator microlocacional e, portanto, incompatível com a análise anterior, orientada no sentido de discutir fatores de escolha de uma região.

independentemente dos setores a que pertencem, o que move as empresas à mudança e quais são suas exigências quando da busca de uma nova localização. A partir dali é possível deduzir que um novo ciclo de expansão da indústria e um controle mais severo das condições ambientais provavelmente forçarão as empresas à busca de novas localizações, levando principalmente aquelas menos dependentes da proximidade do mercado fornecedor a migrarem mais longe, para áreas com boas condições de acesso (transporte e comunicação).

Estas circunstâncias permitem, pelo menos, criar uma expectativa otimista quanto às futuras possibilidades de desconcentração do pólo paulista. Entretanto, tem-se elementos para ir um pouco mais longe, avaliando quase quantitativamente as perspectivas de desconcentração e oferecendo indicações de até onde poderia espalhar-se a mancha econômica da indústria paulista.

Em seu trabalho, o INDI faz um exercício de avaliação das possibilidades de mudanças locacionais de empresas estabelecidas na Grande São Paulo no qual tenta verificar o potencial de mudança de alguns gêneros industriais em função, primeiro, de certas especificidades do próprio gênero e, posteriormente, em função dos fatores ambientais de fixação e expulsão presentes na localização original. Em uma segunda etapa, após determinado o potencial de mudança, o INDI avalia as exigências locacionais de cada gênero (já vistas rapidamente linhas atrás) e as compara com a oferta destes requisitos em algumas localizações alternativas. Cotejando exigências e ofertas locacionais, o INDI classifica o potencial de fixação na localização original e o potencial de mudança para cada uma das alternativas de localização analisadas. Este interessante exercício per-

mite avaliar, ainda que com certas limitações, as perspectivas de desconcentração ao nível de alguns expressivos gêneros de indústria hoje instalada na Grande São Paulo.

Na avaliação do potencial de mudança segundo aspectos específicos dos gêneros industriais, o INDI tratou de determinar aqueles gêneros ou grupos de produtos que, por suas características próprias, apresentam maior tendência a abandonar a Grande São Paulo.

As características analisadas, consideradas ampliadoras da mobilidade, foram as seguintes:

- a) mudanças previstas para o futuro, avaliadas em pesquisa direta com os empresários;
- b) mercado futuro crescente. Este aspecto foi incluído considerando que um gênero com amplas perspectivas de expansão do mercado tende a diminuir sua dependência com relação à distância de seus clientes e fornecedores;
- c) alta verticalização do processo produtivo, incluído pelo fato de que a ausência de acentuada utilização de serviços de terceiros permite a instalação de indústrias em regiões relativamente pobres no que diz respeito à oferta destes serviços;
- d) maquinário leve, incluído pela facilidade de transporte das instalações industriais;
- e) pouca possibilidade de maior racionalização da produção, incluída porque impossibilitaria à empresa livrar-se, via tecnificação, dos problemas com a mão-de-obra;
- f) alta intensidade de utilização da mão-de-obra, liga-

da ao anterior, incluída por aumentar a tendência de realocização para áreas menos conflitivas.

A cada um destes fatores foi atribuído um peso relativo e, na composição final, foi possível classificar os gêneros e algumas linhas de produto, seguido seu potencial de mudança. Os resultados são apresentados na tabela 2.2.

TABELA 2.2 - GÊNEROS E GRUPOS DE PRODUTOS COM ALTO E MÉDIO POTENCIAL DE MUDANÇA, SEGUNDO ASPECTOS ESPECÍFICOS

ALTO POTENCIAL	MÉDIO/ALTO POTENCIAL	MÉDIO POTENCIAL
Metalúrgica Est./Forj, Leve	Metalúrgica Produtos acabados e componentes leves Est. Forj. pesada Fundições	Metalúrgica Produtos básicos e intermediários Produtos acabados e componentes pesados
	Mecânico Leve	Mecânico Fina Pesada
	Eletro-Eletrônica Componentes	Elétrico Equipamentos pesados Eletrodomésticos
	Autopeças	Eletrônico Equipamento para entretenimento
	Plástico Para construção Componentes	Plástico Filmes Artigos para embalagens Uso doméstico
	Borracha	Têxtil Fios
	Química Fina Defensivos Fertilizantes Detergentes e outros Farmacêutico	Confecções Produtos de malha
	Têxtil Tecidos	Calçados Injetados
	Confecções Séries grandes Lingerie	Alimentício Menor perecibilidade Leite em pó Rações para pecuária
	Calçados Couros	
	Alimentício Conservas de frutas e legumes Conservas de carne Café	

FONTE: INDI, op. cit, volume I, quadro 12.

Na avaliação do potencial de mudança segundo fatores ambientais, o INDI avaliou os fatores de fixação e expulsão na Grande São Paulo, tratando de agregar à possibilidade de sair, analisada antes, a necessidade gerada por problemas locacionais presentes na localização anterior. Os fatores ambientais considerados foram:

- a) custo de mão-de-obra, tomado como fator de expulsão para as indústrias mais trabalho-intensivas;
- b) qualificação da mão-de-obra, considerada fator de fixação para indústrias utilizadoras de mão-de-obra altamente qualificada;
- c) custo e limitação do terreno, tomados como fatores de expulsão para as indústrias que necessitam de maior área por empregado, não têm a possibilidade de aumentar a área coberta em andares e estariam limitadas, pela lei de zoneamento, na obtenção de terreno em São Paulo;
- d) influência do zoneamento, considerada fator de expulsão para as indústrias enquadradas ou inaquadráveis na legislação;
- e) mercado, tomado como fator de fixação para as indústrias cujos clientes estão concentrados na Grande São Paulo;
- f) acesso a insumos e a serviços de terceiros, considerado fator de fixação para as indústrias que dependem mais intensamente do parque industrial da Grande São Paulo;
- g) custo de transporte, tomado alternativamente como fator de fixação ou expulsão, segundo a origem das matérias-

- primas e insumos e o destino dos produtos;
- h) serviços urbanos superiores (bancos, bolsas de sub-contratação, associações de classe, etc.) tomados como fator de fixação na Grande São Paulo;
- i) altas condições de vida, consideradas como fator de fixação para empresas que utilizam mão-de-obra mais sofisticada, sendo mais exigente neste sentido.

A estes aspectos foram atribuídos pesos segundo sua importância numa decisão de permanecer ou mudar de São Paulo. A partir daí, os diferentes gêneros e linhas de produtos foram avaliados segundo seu potencial de mudança. Os resultados estão resumidos na tabela 2.3.

TABELA 2.3 - GÊNEROS E GRUPOS DE PRODUTOS COM ALTO E MÉDIO POTENCIAL DE MUDANÇA, COM BASE EM FATORES AMBIENTAIS

ALTA	MÉDIA/ALTA	MÉDIA
Metalúrgica Fundições Ferrosas	Metalúrgica Estamparia/Forjaria Fundições não-ferrosas	Metalúrgica Produtos básicos e intermediários Produtos acabados e componentes
Têxtil Fios	Química Fertilizantes	Mecânica Leve Pesada
Confecções Séries grandes	Têxtil Tecidos	Elétrica
Alimentício Conservas Café Rações para pecuária Alcool	Confecções Produtos de malha Alimentício Leite em pó	Autopeças em geral Plástico Filmes Química Fina Defensivos Detergentes e outros Têxtil Artefatos de tecidos Confecções Séries médias Calçados Injetados Alimentício Derivados de leite com menor perecibilidade Rações para uso doméstico

Determinados os gêneros e grupos de produtos com potencial de mudança acima da média, o INDI compara suas exigências locacionais com a oferta de fatores locacionais nas localizações alternativas e avalia seu potencial de mudança para cada uma delas ou, no caso da Grande São Paulo, seu potencial de fixação. A tabela 2.4 resume os resultados desta comparação.

Estes resultados permitem fazer algumas contatações interessantes. Enfocando comparativamente os potenciais de mudança para localizações alternativas no Estado de São Paulo, pode-se ver que:

- a) para 8 grupos de produtos a probabilidade de fixar-se na GSP supera a probabilidade de localização alternativa nos CpSP e no ISP. São eles: confecções séries médias, lingerie, derivados de leite de maior perecibilidade, doces e balas, filmes, química fina, fertilizantes e detergentes;
- b) para 13 grupos a probabilidade de mudar-se para os CpSP supera a probabilidade de fixar-se no GSP e a migrar para o ISP: produtos metalúrgicos acabados e componentes pesados, estamparia e forjaria pesada, fundições ferrosas, fundições não-ferrosas, mecânica leve, mecânica pesada, equipamentos elétricos pesados, auto-peças, plásticos para uso doméstico, componentes de plástico e componentes de borracha;
- c) para 11 grupos o potencial de mudança para ISP é mais forte que o potencial de mudança para os CpSP, superando também a probabilidade de fixar-se na GSP. Isto se observa nos seguintes grupos de produtos: tecidos, artefatos de tecidos, confecções séries grandes, cal-

TABELA 2.4 - COMPETITIVIDADE DE DIFERENTES ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO

SETORES/GRUPOS DE PRODUTOS	ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO					
	Minas Gerais			São Paulo		
	SM	GBH	SJD	ISP	GSP	CPSP
Metalúrgica						
Produtos básicos e intermediários	M	A/M	B	M/B	A	A
Produtos acabados e componentes						
Leves	A/M	A	M/B	A/M	A/M	M
Pesados	M	A/M	B	M/B	A	A/M
Estamparia/Forjaria						
Leve	A/M	A	M/B	A/M	A/M	M
Pesado	M/B	A/M	B	M/B	A/M	M
Fundições						
Ferrosas	A/M	A/M	B	M	A/M	M
Não-ferrosas	M	M	B	A/M	A/M	M
Mecânica						
Fina	M/B	M	B	M/B	A	A
Leve	A/M	A/M	B	A/M	A	A/M
Pesada	M	A/M	B	M	A	A/M
Eleto/Eletrônica						
Elétrica						
Equipamentos pesados	M	A/M	B	M	A	A/M
Eletrodomésticos	A/M	A	M	A/M	A	A
Componentes	M/B	A/M	B	M/B	A/M	A/M
Eletrônica						
Equipamentos profissionais	M/B	M	B	B	A	A
Equipamentos entretenimento	M/B	M	M	M/B	M	M
Componentes	M	M	M	M	M	M
Autopeças						
	M	M	B	M	A/M	M
Têxtil						
Fios	M	M	M/B	A/M	A/M	A/M
Tecidos	A/M	A/M	B	A/M	M	M
Artefatos de tecidos	A/M	A/M	B	A/M	M	M
Confecções						
Séries grandes	M	A/M	M/B	A	M	A/M
Séries médias	M/B	A/M	B	M/B	M	A/M
Lingerie	M	A/M	B	M	M	A/M
Produtos de malha	M	A/M	M/B	A/M	A/M	A/M
Calçados						
Couro	A/M	M	B	A	M	M/B
Injetados	M	A/M	M/B	A/M	M	M
Alimentício						
Derivados de leite						
>percebibilidade	M	M	B	M	A/M	A
<percebibilidade	A/M	M	B	A/M	A/M	A/M
Leite em pó	A/M	M	M	M	A/M	M
Conservas						
Frutas/Legumes	A/M	M	M/B	A/M	M	M/B
Carne	A/M	A/M	M	A/M	M	M
Cafê						
Doces e balas	A/M	M	B	A/M	M	M/B
Derivados de óleos vegetais	M/B	M	B	M	M	A
Rações para						
Pecuária	A/M	M/B	M	A/M	M/B	B
Uso doméstico	M/B	M	B	M/B	M	M
Alcool						
	A/M	M	M/B	A/M	M	M
Química						
Plástico						
Filmes	M/B	A/M	M	M	A/M	A
Artigos para embalagens	M/B	A/M	M/B	M	A/M	A/M
Uso doméstico	M	A/M	M/B	A/M	A	A/M
Construção	M	A/M	M	M	A/M	A/M
Componentes	M	A/M	M/B	M	A	A/M
Borracha						
Uso geral	M	A/M	M/B	A/M	A/M	A/M
Componentes	M	A/M	B	A/M	A	A/M
Produtos						
Fina	M/B	M	B	A	A/M	A
Defensivos	M/B	M	M/B	M	A/M	A/M
Farmacêutico	M	M	B	M	A	A
Fertilizantes	M/B	A/M	B	M	M	A/M
Detergentes e outros	M/B	A/M	B	M	A/M	A

Fonte: INDI, op. cit., volume T, quadro 22.

Obs: A: alta possibilidade; B: baixa possibilidade; M: média possibilidade.

SM: Sul de Minas; GBH: Grande Belo Horizonte; SJD: região mineira da SUDENE; ISP: Interior de São Paulo; GSP: Grande São Paulo; CPSP: Centros próximos à GSP.

çados de couro, calçados injetados, derivados de leite (leite em pó), conservas de frutas e legumes, conservas de carne, café, rações para pecuária e álcool.

Como se pode ver, é bastante significativa, tanto em número de grupos como por seu conteúdo, a tendência à expulsão de indústrias da Grande São Paulo. Enquanto 24 grupos optariam, claramente, pelo deslocamento para os CpSP (13 grupos) ou para o ISP (11 grupos), somente 8 apresentam inequívoca tendência a fixar-se na Grande São Paulo.

Esta conclusão se reforça se for considerado, por um lado, que cinco importantes grupos de indústrias (produtos metalúrgicos básicos e intermediários, mecânica leve, eletrodomésticos, equipamentos eletrônicos profissionais e produtos farmacêuticos) apresentam alto potencial de mudança (A) tanto dentro da GSP como para os CpSP. Sua localização em uma ou outra região é, portanto, indiferente. Por outro lado, a níveis mais baixos de potencial de migração (A/M ou M), para um expressivo número de grupos é também indiferente à localização na GSP ou nos CpSP ou mesmo no ISP.

Uma simples comparação visual entre os 13 grupos que tenderiam a deslocar-se para o CpSP e os 11 que migrariam para o ISP, revela que na primeira localização se destacam os grupos de indústrias em geral mais modernos e sofisticados enquanto no ISP aparecem indústrias mais tradicionais e mais vinculados às fontes de matérias-primas.

Para encerrar, é interessante extrair daqueles resultados algumas indicações sobre a posição de Minas Gerais na disputa locacional com São Paulo. Neste sentido, o que se pode observar é seguinte:

- a) em nenhum grupo o SM chega a superar alternativas de localização no Estado de São Paulo;
- b) em expressivo número de grupos, o SM se equipara ou supera o ISP. Entretanto, na maioria destes casos o ISO apresenta potencial menor que os CpSP e/ou a GSP. Somente em 8 grupos o SM se equipara ou supera o ISP, superando também os CpSP e a GSP: tecidos, artefatos de tecidos, derivados de leite (leite em pó), conservas de frutas e legumes, conservas de carne, café, rações para pecuária e álcool;
- c) a GBH, que apresenta maiores atrativos que as duas outras regiões de Minas Gerais, supera qualquer alternativa de localização no Estado de São Paulo em somente três grupos: produtos metalúrgicos acabados e componentes leves, estamparia/forjaria leve e estamparia/forjaria pesada;
- d) a região mineira da SUDENE não representa alternativa de localização quando comparada a qualquer região de São Paulo.

Como se pode observar, o SM concorre com São Paulo somente naquelas indústrias vinculadas à fonte de matérias-primas, com forte dominância de agroindústrias. A GBH concorre somente na área de sua tradicional especialização: a metalúrgica.

2.4 AS PERSPECTIVAS DO PARANÁ

Os resultados anteriores indicam uma forte tendência das indústrias a abandonarem a Grande São Paulo, pressionadas, quando necessitam expandir-se, pelas limitações das instalações físicas na localização original e, em menor medida, pelas pressões

do controle sobre a qualidade do meio ambiente. É de esperar-se que, no futuro, ambos os fatores adquiram maior peso, acelerando o movimento de desconcentração.

As condições de acesso (transportes e comunicações) se revelam como fator determinante na quebra da resistência à localização fora da Grande São Paulo. A mão-de-obra abundante e a proximidade de compradores e fornecedores aparecem num segundo plano, embora sua importância não possa ser considerada desprezível.

Tudo indica que o extravasamento da mancha econômica da Grande São Paulo atingirá com maior intensidade os centros próximos àquela aglomeração. O interior mais distante apresenta-se como opção de localização para um razoável número de grupos de indústrias, destacando-se aquelas menos sofisticadas e mais dependentes da proximidade das fontes de matérias-primas. O Sul de Minas concorre algo timidamente com o interior mais distante de São Paulo, enquanto a Grande Belo Horizonte aparece como forte concorrente somente na área de sua tradicional especialização, a metalúrgica.

Tendo presente que as exigências das indústrias que migraram para o interior próximo de São Paulo (ver tabela 2.1) privilegiam as facilidades de acesso - deixando em plano bem inferior a proximidade de compradores e, notadamente, a proximidade de fornecedores - parece claro que uma política de atração de investimentos paulistas para o Paranã, para ser eficiente, deveria concentrar seus esforços naquelas indústrias potencialmente migrantes para essa região do Estado. A proximidade de compradores e fornecedores - notadamente dos últimos -, fortes exigências das indústrias que migram dentro da

Grande São Paulo, provavelmente desqualificará o Paraná nesta disputa locacional. Como se verá mais adiante, a incipiência do parque fornecedor de matérias-primas, materiais e componentes industriais constitui uma séria limitação à atração de indústrias dependentes destas indústrias de apoio.*

Para uma exploração mais fértil das perspectivas do Paraná no processo de desconcentração do pólo paulista, é necessário conhecer de perto os atrativos e as limitações locacionais do Estado, tal como são vistas pelas empresas. No que segue, estes dois temas são analisados isolando, primeiro, o comportamento de algumas empresas que mais recentemente migraram para o Estado, extraíndo daí os determinantes de sua escolha. Em segundo lugar - e inversamente - analisa-se o comportamento daquelas que consideraram o Paraná como alternativa locacional sem, no entanto, concretizar sua pretensão. Nesta análise, foram destacadas as limitações do Estado na atração de indústrias.

Em pesquisa realizada na Cidade Industrial de Curitiba, foi possível analisar o comportamento das empresas ali estabelecidas e isolar, para a análise que interessa a este estudo, os determinantes da localização de 29 delas. A análise está centrada nestas 29 por tratar-se de empresas estrangeiras que migraram diretamente para o Paraná (24 delas) e de empresas estabelecidas em outros estados que se mudaram ou se expandiram, instalando outro estabelecimento, na Cidade Industrial, apresentando um comportamento locacional mais interessante para os fins destas análises.

A análise dos fatores que determinaram a escolha do Pa-

*Ver a primeira nota explicativa da página 60.

ranã, resumidos na tabela 2.5, revela que a posição geográfica do Estado, tanto com relação ao mercado consumidor como com relação ao mercado fornecedor, aliada ao apoio político e financeiro proporcionado pelo Governo Estadual foram os fatores decisivos na escolha da localização.*

TABELA 2.5 - FATORES DETERMINANTES DA LOCALIZAÇÃO NO PARANÁ

FATORES	NÚMERO DE RESPOSTAS
Posição do Estado com relação ao mercado fornecedor	8
Posição do Estado com relação ao mercado consumidor	12
Apoio político estadual	9
Apoio financeiro estadual	8
Mercado local efetivo	7
Abundância da mão-de-obra	6
Outros	7

FONTE: Fundação IPARDES, Pesquisa de Campo - FEV-1981

É interessante destacar, para reforçar o contrário a importância dos fatores antes mencionados, que 20 das 29 empresas analisadas consideraram outras alternativas de localização. Dentre as alternativas indicadas, sobressai o Estado de São Paulo, citado 18 vezes como alternativa (tabela 2.6). Dentro do Estado de São Paulo, o interior próximo à Grande São Paulo foi citado 8 vezes, destacando-se as preferências pela

*Em certos casos, a existência de mercado local pode ser traduzida como apoio governamental dado que o Paraná assegurou mercados cativos para certas empresas que se instalaram no Estado.

localização em Sorocaba, Campinas, Americana ou Taubaté.

TABELA 2.6 - ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO

ESTADOS	NÚMERO DE RESPOSTAS
São Paulo	18
Não-especificado	10
Interior	8
Minas Gerais	10
Rio Grande do Sul	7
Rio de Janeiro	6
Santa Catarina	3
Outros	3

FONTE: Fundação IPARDES, Pesquisa de Campo - FEV-1981

Nota: Os "outros" foram Pernambuco, Ceará e Pará, citados cada um uma vez

Como segundo estado alternativo aparece Minas Gerais, citado 10 vezes. Em terceiro lugar aparece o Rio Grande do Sul, citado 7 vezes, seguido do Rio de Janeiro, citado 6 vezes.

Pesquisadas as razões para abandonar estas alternativas e decidir-se pelo Paranã, observa-se que nos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul o fator que mais sobressai como motivo de abandono é a distância com relação ao mercado* (tabela 2.7). Entretanto, enquanto no caso do Rio Grande do Sul, o fator distância é definitivo, no caso de Minas Gerais a distância do mercado se somam o menor apoio governamental (menor com relação ao Paranã), a deficiência de infra-estrutura e a peque-

*Este elemento, como seria de esperar-se não aparece como motivo de abandono nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro.

na disponibilidade de mão-de-obra.

TABELA 2.7 - RAZÕES PARA ABANDONAR AS ALTERNATIVAS DE LOCALIZAÇÃO

LOCAL	RAZÕES	NÚMERO DE RESPOSTAS
São Paulo (não-especificado)	Política de desconcentração	3
	Concentração industrial	3
	Alto custo da mão-de-obra	3
	Política de zoneamento industrial	1
	Maior apoio ao Paraná	1
	Alto custo do terreno	1
	Outros	2
São Paulo (interior)	Política de desconcentração	1
	Concentração industrial	4
	Maior apoio do Paraná	3
	Outros	2
Minas Gerais	Distância do mercado	4
	Maior apoio do Paraná	2
	Problemas de infra-estrutura	2
	Disponibilidade de mão-de-obra	2
	Outros	4
Rio Grande do Sul	Distância do mercado	5
	Distância dos fornecedores	2
	Pequena frequência de navios no porto	1
Rio de Janeiro	Maior apoio do Paraná	2
	Escassez de mão-de-obra qualificada	2
	Disponibilidade de mão-de-obra	1
	Problemas de infra-estrutura	1

FONTE: Fundação IPARDES, Pesquisa de Campo - FEV-1981

No caso de São Paulo (não-especificado), os fatores mais diretamente relacionados com os efeitos da concentração industrial constituíram o motivo determinante do abandono. Assim, a política de desconcentração do Governo Federal, a concentração industrial em si e alto custo da mão-de-obra foram apontados com maior frequência como restrições à localização em São Paulo.

O abandono do interior de São Paulo (Sorocaba, Campinas, Americana e Taubaté) foi determinado em grande medida também por

fatores relacionados com a concentração industrial, destacando-se, porém, o menor apoio governamental recebido. No caso do Rio de Janeiro, o abandono foi determinado pelo menor apoio recebido e pela falta de mão-de-obra qualificada.

Como se pode perceber, as vantagens locacionais do Estado de São Paulo, por um lado, já se mostram vulveradas pelos efeitos negativos da concentração industrial e, por outro, parecem ser compensáveis, principalmente no caso do interior, pelo apoio governamental oferecido pelo Paraná. Minas Gerais, o grande concorrente do Paraná nos benefícios da desconcentração do pólo paulista, encontra na distância com relação ao mercado sua maior limitação.* Observa-se, também, que a prodigalidade de Minas Gerais na oferta de apoio governamental pode ser, em alguma medida, equiparada pelo Paraná. O Rio Grande do Sul encontra seu calcanhar de Aquiles na distância e o Rio de Janeiro na ausência de apoio governamental.**

*Das empresas que migraram no Estado de São Paulo, analisadas na já citada pesquisa da Coordenadoria de Ação Regional, 51 declararam haver considerado outras opções de localização fora do Estado de São Paulo. Destas, 21 indicaram Minas Gerais como opção. Dentre os motivos apontados para abandonar aquela alternativa de localização, sobressaíram "Problemas ligados ao mercado (distância, acesso, etc.)", citado 5 vezes num total de 20 respostas, "Limitações nos incentivos oficiais", citado 4 vezes e "Limitações no fornecimento de matérias-primas, materiais e componentes", indicado 4 vezes. Nesta mesma pesquisa, o Paraná foi indicado por 5 empresas como opção de localização. Num total de 8 respostas indicando o motivo de abandono, "Problemas ligados ao mercado (distância, acesso, etc.)" foi citado somente uma vez, ao lado de 5 indicações apontando "Limitações no fornecimento de matérias-primas, materiais e componentes".

Estes resultados, ao lado de confirmar os comentários feitos sobre as limitações de Minas Gerais, fazem aparecer, também, que a oferta de matérias-primas e componentes industriais restringe, no caso do Paraná, as possibilidades de atração de novas indústrias.

**É de observar-se que o Rio de Janeiro atravessou um período de indefinição quanto à sua política industrial que só recentemente vem sendo superado. Se aquele estado equiparar-se realmente com a política recentemente anunciada, transformar-se-á em sério concorrente do Paraná.

É importante assinalar que a imensa maioria das empresas pesquisadas decidiram localizar-se no Paraná antes de 1978, época em que o Estado contava com forte poder de influência na órbita federal. Assim, não surpreende que o apoio governamental, tanto político como financeiro, tenha sido utilizado como importante elemento de complementação das vantagens representadas pela situação geográfica do Estado. Entretanto, em período mais recente, observa-se que os esforços do Paraná na atração de indústrias têm esbarrado exatamente naqueles fatores que antes complementaram suas vantagens "naturais".

Já se teve oportunidade de comentar, em outro contexto (ver tabela 1.6), os resultados da pesquisa realizada nos arquivos do Centro de Desenvolvimento Industrial - CENDI. Aqueles resultados mostram que das 32 empresas contactadas depois de 1978 (o CENDI começou a operar neste ano), que se dispunham a instalar-se no Estado, 13 desistiram de sua pretensão por não encontrar aqui apoio político suficiente para quebrar barreiras levantadas por diferentes organismos federais, direta e indiretamente orientadores da política industrial, e 6 abandonaram a opção paranaense por falta de apoio financeiro.

ANEXO 1
LEGISLAÇÃO RELATIVA À LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

RESOLUÇÃO n.º 14/77 (*)

O Secretário-Geral do CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO torna público que o Presidente da República, no uso de suas atribuições, aprovou a seguinte Resolução:

A ação do Governo Federal no tocante à desconcentração industrial, em consonância com o II PND, deverá orientar-se pelas seguintes diretrizes e prioridades:

I — Sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do País, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País.

Por outro lado, é de ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste, devendo-se garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos Estados.

Como já se fez na área têxtil, será possível concentrar o desenvolvimento de certos ramos industriais na região Nordeste.

No tocante à Amazônia e ao Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter mineroindustrial ou agroindustrial considerados prioritários.

II — No tocante ao pólo de São Paulo, cabe salientar:

a) a importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade da vida urbana, na Região Metropolitana de São Paulo, para onde só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais;

b) a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da União, de descentralização industrial no sentido do macroeixo Rio—São Paulo e de outras áreas do interior.

III — No caso das demais Regiões Metropolitanas, é indispensável que a consolidação de seus pólos industriais se verifique dentro de legislação definida de zoneamento urbano e, particularmente,

através de projetos localizados dentro de Distritos ou Zonas Industriais.

IV — Nos diferentes Estados, será dado apoio preferencial aos Distritos Industriais de responsabilidade dos Governos estaduais, seja em Regiões Metropolitanas, capitais ou cidades de porte médio.

V — Em colaboração com os Estados, os Ministérios setoriais, o BNH, o BNDE e outros agentes financeiros darão prioridade à construção da Infra-Estrutura de Energia Elétrica, Transportes, Comunicações, Saneamento, Habitação, controle de poluição, etc., nos complexos industriais integrados de interesse para o desenvolvimento nacional e das diferentes regiões.

VI — No esforço de desconcentração industrial, será observada a política de fortalecimento da empresa privada nacional, para preservar, nos novos pólos, o necessário equilíbrio com a empresa estrangeira e com a empresa governamental.

Para viabilização dos projetos de seu particular interesse, os Estados, desde o estágio inicial, deverão procurar contato com os Ministérios competentes, para efeito de análise de prioridade e de autorização de diferentes formas de apoio federal.

VII — O CDI, o BNDE, o BEFIEX, a SUDENE, a SUDAM, a SUFRAMA e demais órgãos gestores de incentivos fiscais ou financeiros baixarão normas, em suas respectivas áreas de competência, para efeito de atendimento expresso à orientação estabelecida na presente Resolução.

(*) Publicada no D.O. de 22.12.77.

RESOLUÇÃO N. 57 — DE 16 DE MAIO DE 1978

O Conselho de Desenvolvimento Industrial, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no item VII da Resolução n. 14, de 21 de dezembro de 1977, do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE, resolve:

I — Para efeito de aplicação da alínea «a» do item II da Resolução n. 14/77, do CDE, não serão considerados projetos novos, no âmbito do CDI, os projetos cujo objetivo principal seja o de modernização tecnológica de instalações já existentes, incluindo-se nesse conceito a implantação ou a expansão dos setores de controle de qualidade, de engenharia de produto e de engenharia de projeto.

II — A excepcionalidade prevista na referida alínea «a» do item II da Resolução n. 14/77, do CDE, para efeito de aprovação de novos projetos para a Região Metropolitana de São Paulo, está limitada aos projetos dos setores discriminados no Anexo*, que se enquadrem em uma das seguintes condições:

1 — apresentarem características urbanísticas, econômicas, produtivas e tecnológicas só viáveis num contexto metropolitano, incluindo:

- a) necessidade de recursos humanos especializados;
- b) dependência de comércio e serviços tipicamente metropolitanos;
- c) dependência de insumos industriais de origem metropolitana;
- d) alterações de seus produtos em função de mutações rápidas decorrentes de transformações nos valores culturais que ocorrem, notadamente, nos grandes centros urbanos.

2 — Serem de responsabilidade de pequenas ou médias empresas nacionais ((observados os limites de patrimônio líquido previstos no artigo 4º, § 2º, letras «b» e «c» do Decreto-Lei n. 1.452 (2), de 30 de março de 1976), cuja viabilidade econômica decorra de localização próxima das estruturas industriais de que sejam complementares.

III — Não serão concedidos incentivos para projetos localizados na Região Metropolitana de São Paulo que pertençam à categoria dos que se utilizam de processos produtivos cujos resíduos sólidos, líquidos, gasosos, vibrações, ruídos e emanções possam vir — mesmo com aplicação dos métodos usuais de controle de poluição — a causar perigo à saúde, bem-estar ou segurança da população.

IV — As cartas-consulta sobre os projetos a que se refere o item II, deverão ser instruídas com documentação expedida pelos órgãos governamentais competentes, atestando a compatibilidade do projeto com a legislação estadual e municipal de uso do solo e com a legislação relativa ao controle da poluição ambiental.

V — Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Ver Anexo II

Portaria nº 137 de 4 de novembro de 1980

O M I N I S T R O D E E S T A D O
DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no item VII da Resolução nº 14, de 21 de dezembro de 1977, do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE),

R E S O L V E:

I.- Para efeito de aplicação da alínea "a" do inciso II da Resolução nº 14/77 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), não serão considerados como projetos novos, no âmbito da BEFIEX, os apresentados por empresas já titulares desses Programas, os que tenham por objetivo principal a modernização tecnológica das instalações industriais e, finalmente, aqueles que destinem parcela substancial da expansão de sua capacidade instalada às exportações e se comprometem

com a realização de saldos anuais favoráveis de balanço de divisas de valor acumulado não inferior a 40% (quarenta por cento) do respectivo compromisso de exportação FOB.

Parágrafo único: Para os Programas de Exportação a que se refere o artigo 13 do Decreto-lei nº 491, de 5 de março de 1969, com a redação dada pelo artigo 9º do Decreto-lei nº 1 428, de 2 de dezembro de 1975, a proporção mínima de 40% (quarenta por cento) mencionada no "caput" será calculada a partir da relação entre o saldo do balanço comercial dos respectivos Programas e o compromisso de exportação.

II.- Para os projetos de implantação de novas unidades industriais na Região Metropolitana de São Paulo é condição necessária para enquadramento nos Programas BEFIEX/CIEX que as empresas destinem pelo menos 50% de sua capacidade instalada total à produção para exportação.

III.- Cabe à BEFIEX estipular proporção mínima mais elevada para setores, ramos e projetos específicos no que se refere aos índices estabelecidos nos incisos anteriores, ouvida a Secretaria-Executiva do Conselho de Desenvolvimento Industrial.

IV.- A BEFIEX exigirá das empresas da Região Metropolitana de São Paulo interessadas em Programas BEFIEX/CIEX, documentação da Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental de São Paulo - CETESB, relativa à aprovação do projeto no referente aos aspectos de meio ambiente

V.- Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Lei Estadual 1.817, de 27 de outubro de 1978, que disciplina o uso do solo para fins industriais na Grande São Paulo, apresenta conteúdo e objetivos bem mais amplos que os comumente encontrados nas normas de zoneamento existentes, pois não se limita a restringir e a condicionar as atividades sob a sua incidência, mas tem em vista também direcionar o próprio desenvolvimento industrial para um estágio compatível com as características sócio-econômicas da metrópole, a preservação do meio ambiente e a obtenção da qualidade de vida almejada pela população metropolitana. Para tanto, define, de um lado, as indústrias de especialização metropolitana, cuja implantação, ampliação e renovação tecnológica devam ser incentivadas por serem típicas do contexto metropolitano e cria, de outro, um mecanismo financeiro que permite reduzir as disparidades econômicas existentes entre os Municípios da Região decorrentes do nível atual de sua industrialização, compensando financeiramente aqueles que não tenham vocação industrial ou em cujas áreas haja restrições quanto aos aspectos ambientais para a implantação de certas atividades industriais.

A Lei procura substituir a fase de excessiva permissividade relativa à implantação de indústrias — sem planejamento e seleção de locais ou de atividades, que trouxe impactos negativos para a urbanização e o meio ambiente — por uma fase de ordenamento onde critérios urbanísticos, ambientais e seletivos quanto às atividades devem nortear a ampliação e a modernização do parque industrial metropolitano, consolidando na Grande São Paulo um novo estilo de industrialização, típico do estágio de desenvolvimento pós-industrial.

*Os comentários seguintes de autoria de Marino Pezzaglini Filho, foram extraídos de "Zoneamento Industrial Metropolitano: A Experiência de Grande São Paulo", São Paulo, 1979.

O fundamento jurídico da legislação estadual de uso do solo metropolitano encontra-se na própria Constituição da República, na Lei Complementar Federal 14, de 08 de junho de 1973, que criou, entre outras, a Região Metropolitana da Grande São Paulo, e na Lei Complementar Estadual 94, de 29 de maio de 1974, que dispôs, com base no modelo federal, sobre sua estrutura básica.

A Constituição da República, em seu artigo 164, prevê a criação de regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica, para a realização dos serviços comuns entre eles.

A Lei Complementar Federal 14/73, por sua vez, define, em seu artigo 5.º, inciso III, o uso do solo metropolitano como um dos serviços comuns de interesse metropolitano.

A Lei Complementar Estadual 94/74 — hoje atualizada pela Lei Complementar 144, de 22 de setembro de 1976 —, a seguir, transcreveu literalmente a norma federal acerca dos serviços comuns metropolitanos, consolidando no âmbito estadual a atuação cogente dos órgãos e entidades que compõem o sistema de administração metropolitana, para o planejamento, execução e fiscalização dos serviços de interesse metropolitano.

Ora, o Estado, que possui região metropolitana instituída por lei federal, tem competência tanto para gerenciar quanto para reger a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, entre os quais se insere o uso do solo metropolitano.

Deflui esta conclusão não só das normas mencionadas, mas também, e em especial, do próprio sistema constitucional vigente de repartição de competência entre as três unidades da Federação.

Com efeito, a Constituição da República, no que toca à competência para reger a execução de serviços, conferiu essa competência à União, quante aos serviços enumerados como federais — artigo 8.º, XVII, letra "a" —; aos Municípios, quanto aos serviços que se caracterizam como de peculiar interesse municipal — artigo 15, II — e aos Estados, a remanescente, ou seja, quanto aos serviços não enquadráveis nas categorias acima.

Nesse passo, o artigo 13, § 1.º da Lei Maior — consagrando o princípio da competência remanescente dos Estados — atribuiu a eles todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição.

Claro está, pelo exposto, que ao Estado remanesce a competência para legislar, entre outros, sobre o uso do solo metropolitano, um dos serviços comuns a que alude o artigo 164 da Carta Magna, definido, com respaldo nesse dispositivo, na Lei Complementar 14/73 e reiterado na Lei Complementar Estadual 94/74, posto que o uso do solo metropolitano não é enumerado como federal. E por ser de interesse comum aos Municípios que constituem a Região Metropoli-

tana extrapola os limites do peculiar interesse municipal e não pode, evidentemente, ter sua execução regradada unilateralmente por cada um deles.

Visto, rapidamente, o suporte constitucional da legislação estadual de uso do solo metropolitano, passaremos agora a tecer comentários sobre cada um dos capítulos da Lei 1.817/78, examinados também, no que couber, à luz do seu Regulamento, nas matérias relativas a localização, classificação, licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana e sua fiscalização, aprovado pelo Decreto 13.095, de 05 de janeiro de 1979, ficando convencionado que, no correr do texto, será mencionada simplesmente aquela como Lei e este como Decreto, bem assim que os artigos e quadros citados, sem referência, são os da Lei.

DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL METROPOLITANO

A Lei, em seu Capítulo I, procura, com a fixação de objetivos e diretrizes para ampliação e modernização do parque industrial da Metrópole, traçar o seu perfil industrial, em especial mediante o estímulo às indústrias de vocação ou especialização metropolitana, visando à manutenção da vitalidade do pólo industrial da Grande São Paulo, sem diminuir o nível de investimentos e a oferta de empregos proporcional ao crescimento da mão-de-obra.

Os traços característicos da Metrópole, tais como sólida infra-estrutura industrial e de serviços, abundância de mão-de-obra qualificada, amplo mercado consumidor, pólo difusor de inovações tecnológicas, eficiente e consolidada estrutura financeira, administrativa e de comunicações, que não podem ser facilmente reproduzidas em outros centros urbanos do país, oferecem condições favoráveis e imprescindíveis para a plena implantação e desenvolvimento das indústrias denominadas de especialização metropolitana.

A Lei caracteriza os estabelecimentos industriais de especialização ou vocação metropolitana pelas condições de absorverem e transmitir tecnologia, dependerem do setor terciário metropolitano, de necessitarem de alta tecnologia ou de insumos industriais de origem metropolitana, bem como de recursos humanos especializados.

Para viabilizar o perfil industrial metropolitano e tornar real e cogente a política de estímulo às indústrias de vocação metropolitana, estabelece a norma jurídica que os órgãos e entidades estaduais gestores de incentivos governamentais, fiscais e financeiros, bem como os estabelecimentos de crédito do Estado, deverão estabelecer condições especiais de prioridade para quaisquer projetos relativos a esse tipo de atividade industrial, em especial visando ao fortalecimento da pequena e média empresa.

Este capítulo, em face de seu conteúdo altamente técnico e econômico, será objeto de um regulamento específico, que se encontra no momento em que escrevemos este comentário em fase de elaboração.

DAS ZONAS DE USO INDUSTRIAL

A Lei, partindo da classificação das zonas de uso industrial e dos estabelecimentos industriais, objetiva estabelecer em toda a Região Metropolitana as localizações possíveis dos estabelecimentos industriais nas zonas com as quais são compatíveis.

Nesse passo, no Capítulo II, a Lei classifica as zonas de uso industrial em três categorias: zona de uso estritamente industrial — ZEI; zona de uso predominantemente industrial — ZUPI e zona de uso diversificado — ZUD.

A zona de uso estritamente industrial — ZEI destina-se à localização de estabelecimentos industriais de elevado potencial gerador de agentes poluidores, que representam perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança da população, o que aconselha seja a sua localização afastada do entorno urbano imediato e sejam permitidos somente os usos indispensáveis ao funcionamento das indústrias.

Na ZEI, exigem-se para os estabelecimentos industriais as seguintes faixas de proteção: para instalação de equipamentos industriais, o mínimo de 500m, medidos entre o limite da propriedade e a edificação; e para pontos de emissão de efluentes atmosféricos, o mínimo de 500m, medidos a partir do limite da zona industrial respectiva (QUADRO I). Em tais faixas de proteção é proibida qualquer edificação e obrigatória a sua arborização (art. 47, I).

A zona de uso predominantemente industrial — ZUPI, dividida nas subcategorias ZUPI₁ e ZUPI₂, destina-se à localização de estabelecimentos industriais cujo processo produtivo possa causar algum prejuízo ou incômodo às atividades urbanas, o que enseja a sua localização em zonas urbanas ou de expansão urbana, desde que não se permitam dentro dos seus perímetros os usos residencial e institucional (escolas, hospitais etc.). A diferenciação entre ambas reside em que nas ZUPI₂, em face das condições geológicas e topográficas, da situação em relação aos eixos rodoferroviários, do tipo de parcelamento do solo e da existência de outros usos compatíveis ou não com a atividade industrial, a área construída máxima do estabelecimento industrial está limitada em 10.000m².

Nas ZUPI₁ e ZUPI₂, devem ser observadas as seguintes faixas de proteção: para instalação de equipamentos industriais, a largura mínima de 100m e para pontos de emissão de efluentes atmosféricos, de 200m, medidos, um e outro, a partir do limite da zona industrial respectiva (QUADRO I). Nessas faixas de proteção são permitidos os usos que a lei municipal estabelecer, exceto equipamento industrial, uso residencial e uso institucional para escolas e hospitais (art. 47, II).

Saliente-se, ainda, que tais faixas de proteção, em ZUPI₁ e ZUPI₂, não serão exigidas para estabelecimentos industriais existentes, nem para aqueles que se vierem implantar em loteamentos aprovados pelos órgãos competentes até a data da publicação da Lei (art. 47, parágrafo único).

A Lei prevê, exclusivamente para as ZUPI₁ e ZUPI₂, além das faixas de proteção, taxa de ocupação — TO (percentagem da área do terreno ocupado pela

projeção da área construída) de 0,7, e coeficiente de aproveitamento — CA (relação percentual entre o total da área construída e da área do terreno), de 1,0, devendo-se frisar que somente prevalecerão esses índices se os previstos na legislação municipal não forem mais restritivos (QUADRO I).

A zona de uso diversificado — ZUD destina-se à localização de estabelecimentos industriais compatíveis com as atividades do meio urbano e que não tratem inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança da população (tipo ID). A criação da ZUD fica a critério dos Municípios, que poderão estabelecer os índices e faixas de proteção que desejarem, limitando-se na Lei tão-somente a área construída máxima do estabelecimento industrial até 2.500m².

Saliente-se que fora das zonas de uso industrial mencionadas, poderão ser implantadas, em qualquer ponto do território do Município, a seu critério, estabelecimentos industriais do tipo ID, que serão examinados no tópico seguinte, desde que apresentem área construída máxima até 2.500m², observada a legislação estadual aplicável, em especial, a de controle da poluição e do meio ambiente (Lei 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto 8.468, de 08 de setembro de 1976) e a legislação de proteção aos mananciais metropolitanos (Leis 998, de 18 de dezembro de 1975, e 1.172, de 17 de novembro de 1976, regulamentadas pelo Decreto 9.714, de 19 de abril de 1977).

A seguir, a Lei classificou, no Quadro II, dentre as zonas de uso industrial instituídas por leis municipais, obedecidos total ou parcialmente os perímetros nelas fixados, aquelas que preenchiam condições urbanísticas e ambientais para serem ZUPI₁ e ZUPI₂, considerando todas as demais zonas industriais municipais da Região — tanto as existentes quanto as que vierem a ser criadas após a data de publicação da Lei — como ZUD.

Defluem, do exposto, duas conclusões importantes: a primeira, de que o perímetro descrito no Quadro II para uma zona industrial poderá ser menor do que o estabelecido na lei municipal que a criou, prevalecendo aquele para os efeitos da Lei estadual; a segunda, de que, vindo a Lei municipal a criar novas zonas industriais com características de ZEI, ZUPI₁ ou ZUPI₂, ou até mesmo a permitir, fora de zona industrial, a implantação de estabelecimentos industriais com porte superior a 2.500m² de área construída e com tipo de atividade não constante da listagem ID do Quadro III, prevalecerá sempre a Lei estadual para o efeito de localização industrial metropolitana, impondo-se a Lei municipal apenas quando for mais restritiva.

Por outro lado, se o Município resolver extinguir, total ou parcialmente, por lei municipal, zona industrial contemplada no Quadro II, se opera automaticamente também a sua exclusão, no todo ou em parte, da classificação ali prevista.

A Lei, por fim, previu o mecanismo de classificação em ZEI, ZUPI₁ e ZUPI₂, mediante Lei estadual, das novas zonas de uso industrial criadas pelos Municípios, de conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Grande São Paulo — CODEGRAN, ouvido o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo — CONSULTI.

Assim, a classificação em ZEI, ZUPI₁ e ZUPI₂ de zonas industriais municipais, não previstas no Quadro II, somente poderá ser feita por lei estadual em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo CODEGRAN, sejam genéricas ou específicas para o caso concreto, após ouvido o CONSULTI, salientando-se que compete à Secretaria dos Negócios Metropolitanos — SNM, nos termos do artigo 2.º, II, letra “j” do Decreto 10.951, de 13 de dezembro de 1977, certificar tal conformidade.

DOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS

A classificação dos estabelecimentos industriais se faz com base em dois critérios previstos na Lei: porte e tipo de atividade.

O critério de porte se atém à área construída da indústria em face dos impactos que ela poderá acarretar no tecido urbano, decorrentes, por exemplo, da movimentação de carga e descarga, estocagem, número de empregados e meios de transporte.

O critério do tipo de atividade, por sua vez, é expresso em uma listagem de indústrias constante no Quadro III, que, em razão de fatores ambientais, urbanísticos, de economia regional, e de infra-estrutura de transportes e saneamento, classifica as atividades industriais segundo sua maior, menor ou nenhuma possibilidade de localização no espaço metropolitano. Na elaboração formal da listagem, utilizou-se como referência, para facilitar o enquadramento por parte do próprio interessado, o Código de Atividades da Secretaria da Receita Federal — SRF do Ministério da Fazenda, apenas não prevalecendo a classificação do estabelecimento industrial em um dos itens do referido Código, para os efeitos desta Lei, caso o tipo de atividade industrial que exerça ou pretenda exercer deva receber, segundo os critérios da Lei, uma tipificação mais adequada.

Saliente-se, ademais, que no enquadramento do estabelecimento industrial leva-se em consideração, além da listagem de indústrias e suas respectivas notas, o grau de potencial poluidor da atmosfera, baseado na estimativa de emissão para material particulado e a quantidade e qualidade de combustível a ser queimada por dia, nos termos do artigo 12 da Lei e do § 2.º do artigo 6.º e Anexos I e II do Decreto.

Da aplicação dos critérios de porte e de tipo de atividade, concomitante ou separadamente, os estabelecimentos industriais classificam-se, em ordem decrescente de restrição, nas seguintes categorias: IN, IA, IB, IC e ID.

Antes de passar ao exame de cada uma dessas categorias de estabelecimentos industriais, para maior clareza da exposição, convém, neste passo, enfatizar a distinção que a Lei faz, consciente de que passa a regram de imediato o parque industrial mais importante do País, em pleno dinamismo e evolução, entre estabelecimentos novos e existentes, conferindo tratamento diferenciado — quanto à implantação, ampliação de área construída e alteração do processo produtivo —

às indústrias existentes em relação àquelas que tenham pretensão de se implantar depois da vigência da Lei.

A Lei considera regularmente existente os estabelecimentos industriais legalmente implantados e em funcionamento até a data de sua publicação, desde que devidamente licenciados pelos órgãos e entidades competentes, ou que estejam em fase de implantação, inclusive, aqueles que tenham seus projetos de construção, de ampliação de área construída, de alteração do processo produtivo ou de financiamento já aprovados ou em trâmite de aprovação, à data da publicação da Lei, pelos órgãos ou entidades competentes da União, do Estado ou dos Municípios (art. 43).

No tocante aos estabelecimentos industriais com projetos em tramitação, a procrastinação do início da execução deles para mais de um ano, contado a partir da data de sua aprovação final, pelo órgão ou entidade competente, causa a desqualificação dos mesmos como existentes (art. 43, parágrafo único).

Novos, portanto, para os efeitos da Lei, são os estabelecimentos industriais que se pretendam implantar na Região Metropolitana, cujos projetos de construção ou de financiamento não estão aprovados, nem deram entrada, à data da publicação da Lei, junto aos órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais competentes, bem como aqueles que, embora possuam projetos aprovados, não deram início à sua execução no período de um ano a contar do dia de sua aprovação oficial final.

Para os fins dessa regra considera-se, nos termos do artigo 82 do Decreto, início de execução:

- de projeto de construção ou de ampliação de área construída, o término das fundações da construção;
- de projeto de financiamento, a assinatura do respectivo contrato de financiamento;
- e
- de projeto de alteração do processo produtivo, a assinatura de contrato cujo objeto seja essencial à realização da alteração projetada.

Estabelecimentos Industriais — IN

Novos: Os estabelecimentos classificados na categoria IN, no Quadro III (listagem IN) têm a sua implantação, alteração do processo produtivo e ampliação da área construída proibidos na Região Metropolitana por exercerem atividades consideradas incompatíveis com o interesse metropolitano, tais como de manipulação primária de matérias-primas não típicas da Região (curtumes, produção de ferro-gusa, ferro-ligas e aço em forma primária etc.).

Existentes: Os estabelecimentos IN que possuem seus projetos de construção ou financiamentos aprovados ou em processamento nos organismos competentes da União, Estado ou Município, à data da publicação da Lei, e iniciarem sua execução até um ano a contar de sua aprovação final, têm o direito de se implantar.

Implantados: Permite-se aos estabelecimentos IN, regularmente implantados, segundo a definição do artigo 42 e nos termos do artigo 15, a alteração de seu processo produtivo, desde que dela resulte a redução da incompatibilidade do estabelecimento com o interesse metropolitano. Tal redução será aferida com base em aspectos ambientais, urbanísticos e de infra-estrutura de transportes e de saneamento, bem como em diretrizes fixadas pelo CODEGRAN, facultando-se ao interessado juntar, a tal respeito, pareceres da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental — CETESB, do Instituto de Pesquisa Tecnológica — IPT, e demais órgãos ou entidades estaduais competentes (art. 43, §§ 1.º e 2.º do Decreto). Todavia, a ampliação da área construída dos IN implantados somente poderá ser autorizada quando tal ampliação for essencial para executar a alteração do processo produtivo sobredito, ou seja, se a mesma não puder ser executada sem a ampliação da respectiva área construída, nos limites imprescindíveis para tal fim.

O interessado em obter a alteração do processo produtivo de estabelecimento IN deverá ingressar com seu pedido junto à Assessoria Técnica da Secretaria dos Negócios Metropolitanos — SNM, instruído com os documentos previstos no artigo 43 do Decreto. Se aprovada a alteração do processo produtivo, será outorgada autorização especial, que constará de alvará com os mesmos requisitos relativos ao de licença metropolitana (art. 45 combinado com o art. 29 do Decreto).

Estabelecimentos Industriais — IA

Os estabelecimentos classificados na categoria IA, no Quadro III (listagem IA), em razão de utilizarem processos produtivos altamente poluidores, acarretando prejuízos à saúde e à segurança da população, somente poderão localizar-se em ZEI, ficando a implantação de novas indústrias IA condicionada à criação desse tipo de zona, pois nenhuma das zonas industriais municipais existentes foi assim classificada. Em IA estão classificadas, entre outras, as seguintes atividades: fabricação de peças, ornatos e estruturas de amianto; fabricação de fósforos de segurança, pólvoras, explosivos, detonantes, munição para caça e esporte e artigos pirotécnicos e fabricação de solventes.

Existentes: Para os estabelecimentos IA regularmente existentes, de acordo com a definição do artigo 43, cabem as mesmas considerações feitas no tópico anterior sobre os IN existentes.

Implantados: Procurou-se resguardar, no entanto, as indústrias IA implantadas, conquanto não localizadas em ZEI, permitindo-se-lhes a ampliação de área até o limite de 30% e a alteração do processo produtivo desde que, em ambos os casos, não seja aumentada a desconformidade do estabelecimento quanto aos aspectos ambientais e, com vistas a estimular a redução de tal desconformidade, possibilita-se-lhes a ampliação em até 50%, desde que comprovada pela CETESB tal redução.

Estabelecimentos Industriais IB e IC

Os estabelecimentos industriais IB e IC, de acordo com o critério do tipo de atividade, foram classificados em uma categoria única, IB/IC, no Quadro III (listagem IB/IC), diferenciando-se apenas quanto ao porte: IB, com área construída acima de 10.000m² e IC com área construída acima de 2.500m² até 10.000m².

Destarte, na aplicação dos critérios ambientais que informaram a listagem, IB e IC não se diferenciam. Porém, em face dos padrões urbanísticos, classificam-se em categorias diversas, orientando a sua localização o porte do estabelecimento: IB, em ZUPI₁ e ZEI; IC, em ZUPI₂, ZUPI₁ e ZEI.

Novos: A implantação de estabelecimentos IB e IC somente poderá dar-se em zona industrial com a qual o estabelecimento é compatível:

IB — área construída acima de 10.000m² — ZUPI₁ e ZEI;

IC — área construída acima de 2.500m² até 10.000m² — ZUPI₂, ZUPI₁ e ZEI.

Na implantação, outrossim, devem ser atendidos os índices urbanísticos previstos no Quadro I (ZUPI₁ — taxa de ocupação 0,7 e coeficiente de aproveitamento 1,0; ZUPI₂ — taxa de ocupação 0,7 e coeficiente de aproveitamento 1,5), bem assim, as faixas de proteção existentes e o respectivo uso que lhes será dado no caso dos parcelamentos do solo não aprovados pelos órgãos competentes até a data da publicação da Lei (art. 47, II).

A ampliação da área construída de estabelecimento IB ou IC, quando localizado em ZUPI₁ ou ZEI, poderá ser feita sem limites, respeitados apenas os índices urbanísticos mencionados, sendo que os de categoria IC passam a IB se, em decorrência do aumento da área, ultrapassarem 10.000m². A ampliação em ZUPI₂ somente poderá ser feita, em qualquer caso, até a indústria alcançar o total máximo de 10.000m² de área construída.

A alteração do processo produtivo dos estabelecimentos IB, situados em ZUPI₁ e IC, situados em ZUPI₁ e ZUPI₂, somente será negada se a alteração pretendida acarretar o enquadramento do estabelecimento em categoria desconforme com as zonas mencionadas, ou seja, IA ou IN.

Existentes: Os estabelecimentos de categoria IB e IC que, à data da publicação da Lei, se encontravam em fase de implantação ou possuam projetos de construção, de ampliação da área construída, de alteração do processo produtivo ou de financiamento já aprovados ou em trâmite de aprovação, pelos órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais competentes, são considerados pela Lei como regularmente existentes. Decorre daí o direito de se implantarem na área descrita nos projetos mencionados, seja qual for a sua localização, bem assim de ali construírem até o limite do porte, também perfeitamente definido nos projetos aprovados.

No caso do projeto não especificar o tipo de atividade ou o porte, prevalecerá o direito tão-somente no tocante ao critério precisado no projeto, devendo o estabelecimento, no que toca ao outro, se compatibilizar ou com as categorias

de atividade ou com a área construída máxima permitida no local do empreendimento.

Esse direito, porém, não prevalece em face de disposições mais restritivas previstas na legislação estadual ou municipal, em especial quando se localizam em área de proteção aos mananciais metropolitanos, na qual incide, em toda sua inteireza, as Leis 898/75 e 1.172/76 e seu Regulamento-Decreto 9.714/77.

Cumpra, ainda, reiterar que cessa o enquadramento legal do estabelecimento como regularmente existente no caso do não-início de execução do projeto dentro de um ano da data da sua aprovação final.

A ampliação de área construída de estabelecimentos IB e IC, regularmente existentes à data da publicação da Lei, também mereceu tratamento diferenciado, instituindo-se dois critérios alternativos, a saber:

- ampliação até a área construída máxima permitida na zona industrial em que ele estiver localizado; ou
- ampliação de até 30% da área construída que o estabelecimento possuía regularmente à data da publicação da Lei, independentemente de se encontrar, ou não, situado em zona industrial.

Registre-se que somente não prevalecerá o critério que ensejar maior área de ampliação na hipótese de serem superados os índices urbanísticos do Quadro I, mas quando houver necessidade de maior área de terreno para sua observância, a Lei faculta ao estabelecimento IB ou IC, a incorporação de outros terrenos por ele adquiridos, desde que contíguos à sua propriedade.

Para fins de ampliação, deve ser comprovada a área regularmente licenciada e construída à data de publicação da Lei, computando-se também a área constante do projeto de ampliação em tramitação à mesma época, desde que se tenha operado o início de sua execução no período de um ano, contado da aprovação final (art. 20 e parágrafo único do Decreto).

A alteração do processo produtivo de estabelecimentos IB/IC existentes também poderá ser efetuada desde que não provoque o seu enquadramento em categoria mais restritiva (IN ou IA).

Estabelecimentos Industriais — ID

Novos: Os estabelecimentos da categoria ID, classificados pelo critério do tipo de atividade no Quadro III (listagem ID), por se apresentarem compatíveis com o meio urbano para os efeitos desta Lei, podem-se localizar em qualquer tipo de zona de uso industrial, ou mesmo fora dela, mas têm seu porte, em face dos aspectos urbanísticos contemplados na Lei, limitado até 2.500m², ressalvadas as especificações mais restritivas ou proibições contidas em legislação estadual diversa e na municipal aplicável.

Assim, os estabelecimentos ID podem situar-se em ZEI, ZUPI₁, ZUPI₂, ZUD

ou fora das áreas industriais, a critério dos Municípios. Para um estabelecimento ID, situado em ZUD ou fora de zona industrial, não há previsão de índices nem de faixas de proteção, uma vez que sua previsão fica a critério exclusivo do Município, em decorrência de lei municipal, descabendo qualquer exigência de averiguação a tal respeito pela autoridade estadual.

Existentes: Os estabelecimentos ID existentes à data da publicação da Lei poderão ampliar 30% da sua área construída; os que se implantarem depois não poderão ultrapassar o limite de 2.500m², quando situados em ZUD ou fora de zona.

A alteração do processo produtivo é sempre permitida, desde que tal alteração não acarrete o enquadramento do estabelecimento em categoria mais restritiva (IB/IC, IA ou IN), ressalvada a possibilidade de se enquadrar em IB/IC quando o estabelecimento estiver em ZUPI.

Complexos Industriais

A norma prevê também o enquadramento dos complexos industriais, quanto à implantação, da seguinte forma: se o estabelecimento industrial que estiver cadastrado sob um determinado código na Secretaria da Receita Federal fabricar, numa única ou em unidades diferentes da indústria, mais de um produto final ou desenvolver mais de um processo produtivo, será classificado na categoria mais restritiva.

Apenas não prevalecerá a classificação mais restritiva, quando a unidade ou atividade industrial que determina tal enquadramento não for a principal do estabelecimento em relação ao produto final e desde que apresente tecnologia que impeça a ocorrência de efeitos incompatíveis com o meio ambiente, potencialmente derivados do produto, da unidade ou da atividade industrial considerados mediante comprovante expedido pela CETESB (art. 13, parágrafo único da Lei, e art. 6.º, IV, do Decreto).

Reenquadramento de Estabelecimentos Industriais

Os estabelecimentos industriais das categorias IA, IB e IC, regularmente existentes à data da publicação da Lei, podem ser reenquadrados, quanto ao tipo de atividade, em categoria menos restritiva desde que apresentem inovações tecnológicas.

É necessário, para que haja esse reenquadramento, que o estabelecimento apresente inovação tecnológica que o justifique, não só quanto aos aspectos ambientais, atestados obrigatoriamente pela CETESB, mas também quanto aos demais aspectos da Lei, tais como urbanísticos, ou de infra-estrutura, de transportes e de saneamento, examinados pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos por ocasião de sua decisão sobre a matéria.

Transferência de Estabelecimento Industrial

A transferência de estabelecimento industrial que pretenda deslocar-se para instalações industriais desocupadas de outro, cuja área construída, considerando a localização, ultrapasse os limites previstos no Quadro I, é permitida, nos termos dos artigos 49/52 do Decreto, desde que preenchidas as seguintes condições:

- a) se se tratar de estabelecimento industrial regularmente implantado na Região Metropolitana à data da publicação da Lei; e
- b) se se tratar de estabelecimento industrial que pelo critério do tipo de atividade, segundo a listagem do Quadro III e artigos 12 da Lei e 6.º, § 2.º do Decreto, esteja enquadrado em categoria conforme, nos termos do Quadro I, com a localização das instalações a serem ocupadas.

Os interessados que pretendem transferir estabelecimentos industriais nas condições acima descritas deverão ingressar com pedido na SNM, que, em caso de aprovação, emitirá autorização especial constante de alvará, que terá os mesmos efeitos da licença metropolitana de localização industrial para ampliação.

Estabelecimentos Industriais de Órgãos ou Entidades Públicas e de Concessionárias de Serviço Público

Os estabelecimentos industriais de órgãos ou entidades públicas e de concessionárias de serviço público também estão sujeitos às normas da Lei e deverão obter da SNM as licenças e demais atos administrativos nela exigidos e em seu Regulamento para implantação, ampliação de área construída ou alteração do processo produtivo, quando estiverem localizados ou pretendam localizar-se na Grande São Paulo.

A Lei assegura-lhes, entretanto, no caso de serem desconformes, a possibilidade de obtenção de autorização especial da SNM para sua implantação, ampliação ou alteração do processo produtivo, mas somente nas hipóteses em que ficar devidamente comprovado, não só que exerçam atividade industrial imprescindível à prestação de serviço público, mas também que essa prestação seja vital à Região Metropolitana como um todo ou a qualquer dos Municípios que a compõem (art. 46).

Para efeito de concessão da autorização especial, o Secretário dos Negócios Metropolitanos e a Assessoria Técnica da SNM poderão solicitar o atendimento de providências visando à melhor adequação do estabelecimento à Lei, bem assim, em se tratando de implantação, sugerir outra alternativa para a localização do estabelecimento.

A autorização especial será concedida pela SNM, mediante alvará, que deverá conter, além dos elementos comuns previstos para a licença de localização industrial, os requisitos mínimos para a execução dos projetos, estabelecidos pela Secretaria, ouvida a CETESB e observadas as diretrizes do CODEGRAN (arts. 46/48 do Decreto).

DA LICENÇA METROPOLITANA DE LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

O ordenamento e o controle do desenvolvimento industrial na Região Metropolitana da Grande São Paulo efetiva-se mediante o licenciamento metropolitano, através da licença de localização industrial.

É de competência da SNM a expedição dessa licença metropolitana que certifica a conformidade do estabelecimento industrial com a sua localização e será obrigatória tanto para a implantação como para a ampliação de área construída e alteração do processo produtivo.

Exige-se a precedência da licença metropolitana sobre as demais licenças no âmbito estadual, sendo de absoluta conveniência a adoção desta regra pelos Municípios da Grande São Paulo, pois, de nada adiantará ao interessado, para os efeitos de implantação, alteração do processo produtivo ou ampliação da área construída, a outorga da licença municipal pertinente sem a obtenção da licença metropolitana.

No tocante à análise dos projetos industriais e ao funcionamento das indústrias a norma nada alterou e, assim, continuam tais atividades sendo objeto de aprovação, controle e fiscalização por parte da CETESB.

Com tais medidas obtêm-se a uniformidade e a simplificação procedimental na expedição de licenças estaduais e evita-se que incida sobre o particular uma multiplicidade de licenças.

Os estabelecimentos industriais da categoria ID prescindem do licenciamento metropolitano para implantação, ampliação da área construída e alteração do processo produtivo, exigindo-se-lhes apenas o certificado de seu enquadramento nessa categoria, a ser expedido pela SNM.

Por ocasião da expedição do certificado, verificando-se que em razão do tipo de atividade ou do porte o estabelecimento, existente ou pretendido, não se enquadra na categoria ID, o pedido de certificado será convertido em licença metropolitana de localização industrial. Destaque-se também que, para fins de apuração do porte do estabelecimento ID, computar-se-á, se for o caso, a área constante do projeto de ampliação em tramitação à data da publicação da Lei (arts. 31/34 do Decreto).

Prevê-se também a possibilidade de delegação do licenciamento metropolitano e do certificado de enquadramento a órgãos ou entidades do Estado, bem como aos Municípios da Região Metropolitana nas condições e limites a serem fixados em convênio.

Da Licença Metropolitana de Localização Industrial para Implantação

A implantação, na Região Metropolitana, de estabelecimentos industriais das Categorias IB, IC e IA, este quando for criada zona de uso estritamente industrial ZEI, depende da licença metropolitana de localização industrial (art. 12 do Decreto).

Os estabelecimentos das categorias IA e IN, regularmente existentes, ou seja, que à data da publicação da Lei possuíam seus projetos de construção ou financiamento aprovados ou em fase de aprovação junto aos órgãos federais, estaduais ou municipais, têm também o direito de se implantar, observados rigorosamente o tipo de atividade, processo produtivo e porte descritos nos projetos mencionados, e, para esse fim, poderão obter licença metropolitana de localização industrial. Todavia, essa licença será condicionada ao início da execução dos projetos aludidos no prazo de um ano contado a partir de sua aprovação final, pois, escoado tal prazo, sem princípio de execução, caducará o direito de implantação (art. 43, parágrafo único).

A licença de que trata este item também será expedida, segundo o artigo 83 do Decreto, para a implantação de estabelecimentos industriais em galpão de uso industrial não definido, cuja área construída, considerando sua localização, ultrapasse os limites previstos no Quadro I, desde que se enquadrem em uma das situações seguintes:

tratar-se de galpão com "habite-se", já expedido pelo Município à data da Lei, que mencione expressamente sua destinação industrial, ou tratar-se de galpão em construção à data da Lei, cuja aprovação, pelo Município ou pela CETESB, mencione expressamente sua destinação industrial.

Todavia, a licença somente será outorgada para estabelecimento industrial cujo tipo de atividade seja conforme à localização do galpão de uso industrial não definido, sendo proibida, caso venha a ser licenciada a implantação, qualquer ampliação da sua área construída.

Como se vê, foi prevista a utilização de galpão de uso industrial não definido, considerado existente antes da data da publicação da Lei, aceitando-se a desconformidade quanto aos índices urbanísticos e ao critério do porte, mas exigindo-se a conformidade quanto ao critério do tipo de atividade do estabelecimento industrial com o local em que se situar o galpão industrial que ele pretende ocupar.

A destinação industrial de galpões de uso industrial não definido que vierem a ser construídos após a data da publicação da Lei dependerá de certificado de conformidade quanto à área construída, que deverá atender aos limites de porte e demais índices urbanísticos do Quadro I, considerada a sua localização, sendo que do certificado mencionado constará a categoria de estabelecimento industrial que, pelo critério do tipo de atividade (IB/IC e ID), poderá vir a ser implantado no galpão a que se refere (art. 84 do Decreto).

Da Licença Metropolitana de Localização Industrial para Ampliação de Área Construída

A licença metropolitana de localização industrial para ampliação de área construída de estabelecimentos industriais implantados após a data da publicação da Lei poderá ser outorgada para os pertencentes às seguintes categorias: IA,

desde que enquadrado em ZEI, IB e IC. Seu pedido deverá ser instruído com o alvará de licença metropolitana para implantação (art. 13 do Decreto).

Os estabelecimentos IB e IC existentes e os estabelecimentos IA que não se encontrarem em ZEI, implantados à data da publicação da Lei — que, conforme já foi visto no tópico anterior, receberam abordagem especial (art. 16, parágrafo único e 24) —, desde que comprovem a preexistência ou implantação através de documentos assinalados no Decreto, também poderão obter licença metropolitana de localização industrial para ampliação de área construída, na qual serão levados em consideração os benefícios legais (arts. 14 a 20 do Decreto).

Nesse passo, cumpre destacar que a Lei, em seu artigo 45, para os efeitos de ampliação de estabelecimentos regularmente existentes à data de sua publicação, não considera aumento de área construída, até o limite de 20%, aquele que, direta ou indiretamente, não objetive a expansão de capacidades produtivas existentes.

Capacidade produtiva, nos termos do § 1.º do artigo 15 do Decreto, “é a quantidade máxima de produto passível de ser gerada, em um período de tempo definido, com o emprego de determinado processo produtivo”.

Nesse caso, enquadram-se, por exemplo, as áreas destinadas a lazer, creche, refeitório, vestiário, portaria etc.

A faculdade prevista no artigo 45 pode ser utilizada unicamente em relação a estabelecimentos industriais existentes à data da publicação da Lei, independentemente da categoria a que pertençam, estendendo-se, portanto, a todas elas (IN, IA, IB, IC e ID).

Assim, o interessado, na fase de ampliação, preenchendo o seu estabelecimento a condição de existente à data da Lei, poderá requerer que se exclua do cálculo da área objeto da ampliação parcela de até 20%, desde que ela não tenha em vista, direta ou indiretamente, a expansão da capacidade produtiva, devendo indicar no pedido ou no projeto a destinação que a ela será dada (arts. 14/16 do Decreto).

Saliente-se que, ocorrendo a hipótese de ser conferida destinação diversa à área indicada no pedido ou projeto, a ampliação será considerada como irregular, caracterizando-se infração à Lei, sancionada com o embargo da obra ou a demolição da ampliação, quando não for possível adequá-la ao previsto no artigo em análise.

Igualmente, a Lei também não considera como aumento de área construída as compensações de áreas parcialmente desapropriadas, aplicando-se, nesse caso, o dispositivo, sem a limitação de 20%, a qualquer categoria de estabelecimento industrial, implantado tanto antes quanto após a vigência da Lei (art. 45, parágrafo único).

No caso em que o aumento de área construída pretendido não configure a ampliação do estabelecimento industrial, nem objetive a expansão das capacidades produtivas existentes, contendo-se a ampliação dentro dos 20% da área total do estabelecimento, é facultado ao interessado requerer, ao invés de licença me-

tropolitana para ampliação, apenas certificado comprobatório de tal situação, previsto no artigo 45 (art. 40 do Decreto).

Da Licença Metropolitana de Localização Industrial para Alteração do Processo Produtivo

Os estabelecimentos industriais das categorias IA, IB e IC, tanto implantados após a data da publicação da Lei quanto implantados ou existentes antes dela, nos quais se pretende realizar alteração do processo produtivo, dependem, para esse fim, de licença metropolitana de localização industrial para alteração do processo produtivo (arts. 21/28 do Decreto).

A licença metropolitana, no caso de estabelecimentos implantados após a data da publicação da Lei, não será expedida se a alteração pretendida acarretar enquadramento do estabelecimento em categoria desconforme com a zona em que se encontra, ao passo que, em se tratando de estabelecimentos implantados ou existentes anteriormente, também a licença não será conferida quando a alteração do processo produtivo requerida provocar o enquadramento em categoria mais restritiva: IA em IN; IB e IC em IA ou IN.

Para os efeitos da Lei, nos termos do parágrafo único do artigo 2.º do Decreto, não são consideradas como de alteração do processo produtivo, desde que não se verifique alteração qualitativa substancial dos materiais e componentes empregados, nem dos produtos e resíduos obtidos ou de área construída do estabelecimento industrial, entre outras, as seguintes hipóteses ali relacionadas: alteração qualitativa ou quantitativa da mão-de-obra empregada; alteração do fluxo de materiais e da disposição física dos equipamentos, atendidas as restrições relativas às faixas de proteção; alteração quantitativa de materiais ou componentes, utilidades e serviços direta ou indiretamente canalizados ao processo, até o limite da capacidade produtiva constante de alvará de licença; e substituição de equipamentos, sem aumento da capacidade produtiva, visando tão-somente à modernização tecnológica ou à melhoria de produtividade, atendidos os critérios ambientais da Lei e do Decreto.

Do Procedimento

O procedimento de expedição da licença metropolitana de localização industrial inicia-se com o pedido do interessado, dirigido à Assessoria Técnica da Secretaria dos Negócios Metropolitanos (SNM), para uma ou mais das seguintes finalidades: implantação, ampliação da área construída ou alteração do processo produtivo de estabelecimentos industriais.

O pedido de licença deverá conter, além dos documentos exigidos no Decreto em razão da categoria do estabelecimento, da sua situação de novo, implantado ou existente e da finalidade da licença, conforme a hipótese, o seguinte:

declaração quanto aos tipos de atividade e às unidades que compõem o estabelecimento industrial, bem como os códigos da Secretaria da Receita Federal — SRF, do Ministério da Fazenda, nos quais se enquadram e a categoria ou categorias a que pertencem, com os respectivos comprovantes de enquadramento; descrição sucinta das atividades industriais com base na listagem do Quadro III, nos artigos 12 da Lei e 6.º, § 2.º do Decreto; indicação do produto ou produtos a serem ou já fabricados, da capacidade produtiva do estabelecimento e das várias unidades que o compõem ou comporão; projeto de instalação com indicação de área a ser construída, utilizada ou ampliada e, se for o caso, projeto de ampliação com a indicação da área construída total do estabelecimento, incluída a área resultante da ampliação ou projeto de alteração do processo produtivo; e planta de localização do imóvel, indicativa, se for o caso, da zona de uso industrial em que se encontra.

O enquadramento da indústria nas categorias da Lei, em função dos critérios de porte e do tipo de atividade, será feito pela SNM, mediante declaração do interessado, ao qual fica facultado requerer à CETESB certificado de enquadramento do estabelecimento industrial. No caso de dúvidas quanto ao enquadramento declarado pelo interessado ou na hipótese de omissão da declaração, poderá ser exigida a apresentação do certificado da CETESB.

O erro ou a falsidade da declaração de enquadramento feita pelo interessado acarretará a cassação das licenças eventualmente expedidas e, na ocorrência de falsidade, a SNM a oficiará ao órgão competente do Ministério Público para as eventuais providências penais cabíveis.

A licença será expedida pela Assessoria Técnica da SNM e constará de alvará, contendo, pelo menos, o seguinte:

a identificação do estabelecimento, com o porte e o tipo de atividade, inclusive o código da Secretaria da Receita Federal;

o enquadramento do estabelecimento;

a localização do estabelecimento, com a indicação da zona de uso industrial, se for o caso;

o objeto da licença: implantação, ampliação de área construída ou alteração do processo produtivo, com as respectivas especificações, condições ou exigências técnicas;

a indicação da capacidade produtiva do estabelecimento.

A obtenção da licença metropolitana de localização industrial não exige o interessado do cumprimento de outras exigências previstas em legislação específica, estadual ou municipal.

Por outro lado, os órgãos e entidades estaduais estão obrigados, sob pena de nulidade de seus atos, a exigir a apresentação dos alvarás ou certificados previstos no Decreto, antes de aprovarem projetos de instalação, ampliação ou construção, ou de autorizarem a operação ou funcionamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana. Todavia, não prevalece essa exigência nos

casos de mera regularização de situações que não impliquem implantação de novas unidades de produção, ampliação de área construída ou alteração do processo produtivo. Nesse caso, é facultado ao interessado solicitar à Assessoria Técnica da SNM certificado de que a situação prescinde de licença metropolitana de localização industrial.

Claro está, outrossim, que nenhum órgão ou entidade estadual, sob pena de nulidade de seu ato, poderá licenciar ou autorizar qualquer atividade ou construção na Grande São Paulo, que esteja em desacordo com as normas da Lei, em especial, com os usos ou a área construída referidos no seu Quadro I, ou com a licença metropolitana de localização industrial expedida.

A matéria comentada neste tópico encontra-se regrada, em detalhes, nos artigos 2.º a 34 do Decreto.

DO LICENCIAMENTO EM ZONA DE RESERVA AMBIENTAL

As áreas de proteção aos mananciais metropolitanos, definidas e delimitadas pelas Leis 898, de 18 de dezembro de 1975 e 1.172, de 17 de novembro de 1976, são consideradas nesta norma como zonas de reserva ambiental.

Disciplina-se, assim, com a norma de zoneamento industrial, a localização de estabelecimentos nas áreas legisladas como de proteção aos mananciais metropolitanos, através da compatibilização dos diplomas legais em vigor sobre a matéria.

Nessas áreas, somente é permitida a implantação de estabelecimentos industriais ID, incidindo, quanto à ampliação das indústrias existentes e à alteração de seu processo produtivo, os critérios previstos em ambas as legislações, devendo prevalecer aqueles que forem mais restritivos.

Quanto ao licenciamento de indústrias localizadas ou a se localizarem em tais áreas, somente haverá a licença prevista nas Leis 898/75 e 1.172/76, sendo, portanto, do ponto de vista formal, inexigível nas áreas de proteção aos mananciais metropolitanos a licença metropolitana de localização industrial.

Resulta do exposto que aos estabelecimentos industriais localizados ou a se localizarem em zona de reserva ambiental aplica-se esta Lei em conjunto com a legislação de proteção aos mananciais e, por questões de unidade de exame, bem como de economia e celeridade procedimental, fica liberado o interessado de obter, além das licenças das Leis 898/75 e 1.172/76, a desta Lei, devendo inclusive observar as normas de tramitação previstas naquelas, ingressando com seu pedido na CETESB e a seguir na EMPLASA, e não na Secretaria dos Negócios Metropolitanos. Ao passo que, no caso de estabelecimentos situados ou a se situarem fora da zona de reserva ambiental, sobre os quais, portanto, não incide a legislação de proteção aos mananciais metropolitanos, o interessado, antes de tomar qualquer providência no âmbito estadual, deverá ingressar com seu pedido na SNM, pois os alvarás de licença e certificados previstos na Lei e

no Decreto e por ela expedidos são conditio sine qua non para apreciação e validade das decisões, sobre outros aspectos relativos a estabelecimentos industriais localizados fora das áreas de proteção aos mananciais metropolitanos, dos demais órgãos ou entidades do Estado.

DA FISCALIZAÇÃO E DAS SANÇÕES

O controle da eficácia da Lei e do Decreto é de responsabilidade da SNM, a quem cabe a fiscalização do seu cumprimento, a apuração das infrações e aplicação das sanções respectivas. Previu-se também a possibilidade de delegação dessa competência a órgãos e entidades tanto do Estado quanto dos Municípios da Grande São Paulo. A matéria encontra-se regradada nos artigos 33/35 da Lei e 53/76 do Decreto.

Das Infrações

As infrações à Lei e ao Decreto classificam-se em dois grupos:

Grupo I: as relativas ao exercício da atividade industrial; e

Grupo II: as relativas à construção ou ampliação de área construída de estabelecimentos industriais.

Infrações do Grupo I:

- a) iniciar atividade industrial sem licença metropolitana de localização industrial;
- b) alterar o processo produtivo sem licença metropolitana de localização industrial;
- c) iniciar atividade industrial proibida (IN);
- d) implantar equipamentos ou exercer atividades industriais nas faixas de proteção constantes do Quadro I da Lei;
- e) iniciar ou alterar atividade industrial em desacordo com a licença metropolitana de localização industrial expedida;
- f) mudar o objeto da atividade industrial sem licença metropolitana de localização industrial ou em desacordo com a licença expedida;
- g) exercer outras atividades industriais em desacordo com a Lei e o Decreto (art. 56, § 1.º do Decreto).

Infrações do Grupo II:

- a) iniciar construção de estabelecimento industrial sem licença metropolitana de localização industrial;
- b) ampliar área construída de estabelecimento industrial sem licença metropolitana de localização industrial;

- c) construir ou ampliar com violação dos índices urbanísticos constantes do Quadro I da Lei;
- d) construir ou ampliar, a área construída em desacordo com a licença metropolitana de localização industrial expedida;
- e) executar outras construções ou ampliações de área construída de estabelecimentos industriais, em desacordo com a Lei e o Decreto (art. 56, § 2.º do Decreto).

Das Sanções

As infrações descritas no item anterior são apenadas com as seguintes espécies de sanções: advertência, multa, interdição temporária ou definitiva da atividade industrial, embargo da obra ou demolição da construção ou ampliação. Por outro lado, sua aplicação compete à Assessoria Técnica da SNM, ressalvando a possibilidade de delegação de sua aplicação, nos casos de advertência e de multa, aos órgãos ou entidades estaduais ou municipais.

A penalidade de advertência será aplicada com a fixação de prazo para a regularização da situação, que poderá ser prorrogado por solicitação justificada do interessado ou de ofício a critério do dirigente da Assessoria Técnica. Todavia, o somatório dos prazos para a regularização da situação não poderá ultrapassar a um ano.

A sanção de interdição temporária ou definitiva da atividade incide sobre as infrações relativas ao exercício da atividade industrial — Grupo I; ao passo que a de embargo da obra incide sobre as infrações relativas à construção ou à ampliação de área construída de estabelecimentos industriais — Grupo II. No entanto, tanto uma quanto a outra serão aplicadas, conforme o caso, separadas ou cumulativamente, quando se esgotarem os prazos iniciais ou prorrogados fixados para a regularização da situação, na formalização da pena de advertência, sem que ela tenha sido regularizada. Aplica-se, por sua vez, a penalidade de demolição de construção ou ampliação nas hipóteses em que não for possível adequar a obra ou construção às prescrições da Lei.

A sanção de multa, outrossim, será aplicada em duas circunstâncias:

- a) como penalidade alternativa a de interdição da atividade industrial ou de embargo da obra a juízo do dirigente da Assessoria Técnica da SNM; e
- b) durante o período de prorrogação do prazo, quando constante da aplicação da penalidade de advertência para a regularização da situação, concedido de ofício pela mesma autoridade, e nesse caso a multa será sempre de 10 ORTNs por dia de prorrogação do prazo.

Saliente-se que na hipótese de implantação de estabelecimento IN ou IA, este quando fora de ZEI, a norma proíbe a alternatividade mencionada, aplicando-se obrigatoriamente a penalidade de interdição da atividade industrial ou o embargo de obra, uma das duas ou ambas, conforme o caso.

A multa como sanção alternativa será graduada proporcionalmente à natu-

reza da infração e à capacidade econômico-financeira da indústria infratora, sendo que para os efeitos do primeiro critério, as infrações legais dos Grupos I e II foram classificadas, no § 1.º do artigo 69 do Decreto, em leves, graves e gravíssimas.

Por outro lado, a capacidade econômico-financeira da indústria infratora será aferida pelo seu patrimônio líquido, considerado pela norma, para essa finalidade, como "o somatório do capital social, das reservas de capital, das reservas de lucros ou prejuízos acumulados, registrados no Balanço Patrimonial da empresa infratora, correspondente ao exercício fiscal imediatamente anterior àquele em que foi cometida a infração (§ 3.º, do artigo 69 do Decreto).

A graduação da multa, mediante a conjugação de seus dois parâmetros, há de atender aos seguintes critérios legais:

- a) infrações leves: de 10 a 100 ORTNs por dia em que persistir a infração, não podendo ultrapassar, por dia, a 0,1% (um décimo por cento) do patrimônio líquido da indústria infratora, salvo se aplicada no mínimo previsto neste item;
- b) infrações graves: de 101 a 500 ORTNs por dia em que persistir a infração, não podendo ultrapassar, por dia, a 0,5% (cinco décimos por cento) do patrimônio líquido da indústria infratora, salvo se aplicada no mínimo previsto neste item;
- c) infrações gravíssimas: de 501 a 1.000 ORTNs por dia em que persistir a infração, não podendo ultrapassar, por dia, a 1% do patrimônio líquido da indústria infratora, salvo se aplicada no mínimo previsto neste item.

Do Procedimento de Apuração das Infrações e Aplicação das Sanções

O procedimento para apuração das infrações é instaurado pelo auto de inspeção, lavrado pelo agente credenciado para a atividade fiscalizadora, ou ex officio pela Assessoria Técnica da SNM, por sua determinação ou em razão de representação de órgãos ou entidades públicas.

Após a sua instauração, intimar-se-á o interessado para prestar esclarecimentos e exibir os documentos exigidos, em prazo nunca inferior a cinco dias. Expirado o prazo sem manifestação, será realizada vistoria no local, para apuração da situação do estabelecimento e, caso a Assessoria Técnica, com base no laudo técnico, considerar caracterizada a infração, aplicará a penalidade de advertência. Manifestando-se o interessado no prazo estabelecido, a Assessoria Técnica ou arquivará o processo, ou aplicará a penalidade de advertência, podendo, previamente à decisão, determinar vistoria no local.

A seguir, positivada a infração, será lavrado o termo de advertência, em três vias, contendo os requisitos previstos no artigo 71 do Decreto, destinada a primeira ao advertido, que dele tomará ciência pessoalmente, por seu representante legal ou preposto, ou por carta registrada com AR, servindo esta como notificação para o cumprimento das exigências constantes do termo (regra geral de notificação dos interessados nos casos previstos na Lei e no Decreto).

Esgotado o prazo inicial constante do termo de advertência para regularizar a situação ou o de prorrogação concedido posteriormente, sem que haja tal regularização, passa-se à aplicação das demais penalidades, como já examinado, as quais são formalizadas mediante a lavratura dos autos respectivos, que devem conter, no que couber, os requisitos previstos para o Termo de Advertência.

As multas, cujo produto da arrecadação constituirá receita do Fundo Metropolitanamente de Financiamento e Investimento — FUMEFI, deverão ser pagas pelo infrator dentro do prazo de 30 dias, contados da notificação para seu recolhimento, sob pena de cobrança judicial, sendo que o seu recolhimento após o prazo far-se-á sempre pelo valor das ORTNs à data do efetivo pagamento (arts. 73/76 do Decreto).

DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA AOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA

Com o propósito de atenuar o desequilíbrio econômico-financeiro existente entre os Municípios da Grande São Paulo em decorrência, principalmente, do seu índice de industrialização, e de neutralizar o eventual agravamento dessa disparidade por força da incidência da Lei, quando da sua aplicação resultarem limitações à implantação de indústrias em certos Municípios, a norma estabelece, para eles, um mecanismo de compensação financeira.

Constituindo o Imposto de Circulação de Mercadorias — ICM a principal fonte de receita municipal, vinculada exclusivamente ao valor da transformação industrial, este fator implica a concentração de recursos em alguns Municípios, em detrimento de outros não industrializados mas que, em face da sua contiguidade urbana transformam-se em dormitórios, passando a arcar com todos os ônus dos serviços indispensáveis para atender a população que neles reside, mas que trabalha em Município vizinho, industrializado, aí gerando riquezas. É o caso típico dos Municípios de Rio Grande da Serra, Francisco Morato, Franco da Rocha e Carapicuíba.

Os levantamentos realizados pela EMPLASA demonstram que, dos 1.335.510 operários da Grande São Paulo, cerca de 800.000 trabalham fora da cidade em que residem.

Registre-se, ainda, que a participação do ICM na Grande São Paulo oscila entre o máximo de Cr\$ 1.310,00 por habitante em São Bernardo do Campo e o mínimo de Cr\$ 6,00, por habitante em Francisco Morato, sendo que 24 dos 37 Municípios da Região estão abaixo da média per capita regional.

A Lei prevê para os Municípios de baixa industrialização, ou simplesmente dormitórios, uma suplementação financeira, anualmente destinada no orçamento estadual para o FUMEFI com o objetivo de os Municípios alcançarem a média regional do ICM.

A suplementação proposta, que constituirá receita orçamentária do Município, corresponderá à diferença entre o valor per capita transferido ao Município, a título de participação na arrecadação do ICM, e 50% da média aritmética regional do mesmo per capita de todos os Municípios da Região Metropolitana.

Esses recursos serão retirados da própria receita estadual, sem qualquer modificação na legislação do ICM, que é utilizado apenas como fator referencial, e sem qualquer repercussão sobre as cotas-partes que cabem aos Municípios.

A liberação dos recursos far-se-á até o limite da receita total do Município, exclusive operações de crédito, para aplicação em programas municipais de investimentos que estejam de acordo com o interesse metropolitano, certificado pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Prazo para as decisões

As decisões da Assessoria Técnica quanto aos pedidos de licença metropolitana de localização industrial e aos demais previstos na Lei ou no Decreto, bem assim as decisões do Secretário dos Negócios Metropolitanos, no tocante aos pedidos de autorização especial, deverão ser proferidos no prazo de 30 dias a contar da data do protocolo do pedido devidamente instruído, com as declarações, esclarecimentos e documentos exigidos pela Lei e Decreto.

Esse prazo, porém, será suspenso pelo período necessário à realização de providências pelo interessado, por órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, ou a cargo do CODEGRAN, CONSULTI e da Comissão, recomençando a sua contagem a partir do cumprimento de tais providências.

A norma confere ao interessado, escoado tal prazo, sem manifestação, direito de representar ao superior hierárquico em razão dessa inércia (art. 86 do Decreto).

Dos Recursos

Cabe recurso contra as decisões proferidas na aplicação da Lei e do Decreto, regrado nos artigos 50 daquela e 77 a 81 deste, a ser interposto perante a autoridade prolatora da decisão, no prazo de 10 dias contados da ciência desta pelo interessado, feita da mesma forma já examinada para os casos de aplicação das penalidades.

A autoridade prolatora, interposto o recurso, deverá manifestar-se fundamentadamente em 15 dias, dizendo se reconsidera ou mantém a decisão anterior. Mantida a decisão deverá, de ofício, em 48 horas, remeter o processo ao seu superior hierárquico, que reexaminará o pedido recursal. Esgotado o prazo sem manifestação da autoridade recorrida, é também assegurado ao interessado o direito de representar, em razão da inércia daquela, diretamente ao superior hierár-

quico. O recurso não tem efeito suspensivo, mas a autoridade recorrida poderá, a seu critério, recebê-lo com esse efeito.

A autoridade administrativa competente para decidir sobre o recurso, em última instância, é o Secretário dos Negócios Metropolitanos, ressalvada a hipótese de recurso contra indeferimento de autorização especial, por ele decidida, que, no caso, compete, em último grau, ao Governador do Estado.

Diretrizes do CODEGRAN

A Lei estabelece, em seu artigo 51, para garantir o seu cumprimento fiel e eficiente, que as questões decorrentes de sua aplicação não de ser resolvidas em consonância com as diretrizes aprovadas pelo CODEGRAN, nos termos da Lei Complementar 94, de 29 de maio de 1974.

Comissão Especial para o Zoneamento Industrial Metropolitano

Para os efeitos de imprimir maior eficácia ao disposto no artigo 50 da Lei e possibilitar uma interpretação da norma, dinâmica e atenta à realidade industrial da Grande São Paulo, resolvendo também suas questões controvertidas ou omissas de forma rápida e em colegiado representativo dos interesses da Região, foi criada, no artigo 87 do Decreto, a Comissão Especial para o Zoneamento Industrial da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

A Comissão Especial tem as seguintes atribuições:

- a) propor diretrizes a serem expedidas pelo CODEGRAN para aplicação da Lei, de acordo com as quais serão resolvidas as questões posteriores a ela e ao Decreto;
- b) dirimir dúvidas quanto à interpretação da Lei ou do Decreto, estabelecendo a interpretação aplicável ao caso concreto em tramitação e a hipóteses análogas;
- c) decidir de acordo com diretrizes do CODEGRAN, nos casos cuja tipificação seja controvertida em face da Lei ou do Decreto.

Na Comissão Especial terá assento um representante de cada um dos seguintes órgãos ou entidades: Secretaria dos Negócios Metropolitanos — SNM, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. — EMPLASA, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental — CETESB, Instituto de Pesquisas Tecnológicas — IPT, Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo — CONSULTI e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP, cabendo sua presidência ao representante da SNM que, nas deliberações, terá, além do seu voto, o de qualidade, em caso de empate.

A Comissão Especial manifestar-se-á no curso de qualquer dos procedimentos previstos no Decreto, a pedido da Secretaria dos Negócios Metropolitanos ou do interessado, sendo suas decisões de caráter instrutivo quanto ao procedimento, descabendo delas qualquer recurso.

LEI 6 803 - 2/7/80

LEI N. 6.803 — DE 2 DE JULHO DE 1980

Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Nas áreas críticas de poluição a que se refere o artigo 4º do Decreto-Lei n. 1.413 (1), de 14 de agosto de 1975, as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental.

§ 1º As zonas de que trata este artigo serão classificadas nas seguintes categorias:

- a) zonas de uso estritamente industrial;
- b) zonas de uso predominantemente industrial;
- c) zonas de uso diversificado.

§ 2º As categorias de zonas referidas no parágrafo anterior poderão ser divididas em subcategorias, observadas as peculiaridades das áreas críticas a que pertencam e a natureza das indústrias nelas instaladas.

§ 3º As indústrias ou grupos de indústrias já existentes, que não resultarem confinadas nas zonas industriais definidas de acordo com esta Lei, serão submetidas à instalação de equipamentos especiais de controle e, nos casos mais graves, à realocação.

Art. 2º As zonas de uso estritamente industrial destinam-se, preferencialmente, à localização de estabelecimentos industriais cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações, emanções e radiações possam causar perigo à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações, mesmo depois da aplicação de métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, nos termos da legislação vigente.

§ 1º As zonas a que se refere este artigo deverão:

I — situar-se em áreas que apresentem elevada capacidade de assimilação de efluentes e proteção ambiental, respeitadas quaisquer restrições legais ao uso do solo;

II — localizar-se em áreas que favoreçam a instalação de infra-estrutura e serviços básicos necessários ao seu funcionamento e segurança;

(1) Leg. Fed., 1975, pág. 489.

III — manter, em seu contorno, anéis verdes de isolamento capazes de proteger as zonas circunvizinhas contra possíveis efeitos residuais e acidentes.

§ 2º É vedado, nas zonas de uso estritamente industrial, o estabelecimento de quaisquer atividades não-essenciais às suas funções básicas, ou capazes de sofrer efeitos danosos em decorrência dessas funções.

Art. 3º As zonas de uso predominantemente industrial destinam-se, preferencialmente, à instalação de indústrias cujos processos, submetidos a métodos adequados de controle e tratamento de efluentes, não causem incômodos sensíveis às demais atividades urbanas e nem perturbem o repouso noturno das populações.

Parágrafo único. As zonas a que se refere este artigo deverão:

I — localizar-se em áreas cujas condições favoreçam a instalação adequada de infra-estrutura de serviços básicos necessária a seu funcionamento e segurança;

II — dispor, em seu interior, de áreas de proteção ambiental que minimizem os efeitos da poluição, em relação a outros usos.

Art. 4º As zonas de uso diversificado destinam-se à localização de estabelecimentos industriais cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situem, e com elas se compatibilizem, independentemente do uso de métodos especiais de controle da poluição, não ocasionando, em qualquer caso, inconvenientes à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações vizinhas.

Art. 5º As zonas de uso industrial, independentemente de sua categoria, serão classificadas em:

- I — não-saturadas;
- II — em vias de saturação;
- III — saturadas.

Art. 6º O grau de saturação será aferido e fixado em função da área disponível para uso industrial da infra-estrutura, bem como dos padrões e normas ambientais fixadas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA e pelo Estado e Município, no limite das respectivas competências.

§ 1º Os programas de controle da poluição e o licenciamento para a instalação, operação ou ampliação de indústrias, em áreas críticas de poluição, serão objeto de normas diferenciadas, segundo o nível de saturação, para cada categoria de zona industrial.

§ 2º Os critérios baseados em padrões ambientais, nos termos do disposto neste artigo, serão estabelecidos tendo em vista as zonas não-saturadas, tornando-se mais restritivos, gradativamente, para as zonas em via de saturação e saturadas.

§ 3º Os critérios baseados em área disponível e infra-estrutura existente, para aferição de grau de saturação, nos termos do disposto neste artigo, em zonas de uso predominantemente industrial e de uso diversificado, serão fixados pelo Governo do Estado, sem prejuízo da legislação municipal aplicável.

Art. 7º Ressalvada a competência da União e observado o disposto nesta Lei, o Governo do Estado, ouvidos os Municípios interessados, aprovará padrões de uso e ocupação do solo, bem como de zonas de reserva ambiental, nas quais, por suas características culturais, ecológicas, paisagísticas, ou pela necessidade de preservação de mananciais e proteção de áreas especiais, ficará vedada a localização de estabelecimentos industriais.

Art. 8º A implantação de indústrias que, por suas características, devam ter instalações próximas às fontes de matérias-primas situadas fora dos limites fixados para as zonas de uso industrial obedecerá a critérios a serem estabelecidos pelos Governos Estaduais, observadas as normas contidas nesta Lei e demais dispositivos legais pertinentes.

Art. 9º O licenciamento para implantação, operação e ampliação, de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pela SEMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção:

- I — emissão de gases, vapores, ruídos, vibrações e radiações;
- II — riscos de explosão, incêndios, vazamentos danosos e outras situações de emergência;
- III — volume e qualidade de insumos básicos, de pessoal e de tráfego gerados;
- IV — padrões de uso e ocupação do solo;
- V — disponibilidade nas redes de energia elétrica, água, esgoto, comunicações e outros;
- VI — horários de atividade.

Parágrafo único. O licenciamento previsto no «caput» deste artigo é da competência dos órgãos estaduais de controle da poluição e não exclui a exigência de licenças para outros fins.

Art. 10. Caberá aos governos estaduais, observado o disposto nesta Lei e em outras normas legais em vigor:

- I — aprovar a delimitação, a classificação e a implantação de zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial;
- II — definir, com base nesta Lei e nas normas baixadas pela SEMA, os tipos de estabelecimentos industriais que poderão ser implantados em cada uma das categorias de zonas industriais a que se refere o § 1º, do artigo 1º, desta Lei;
- III — instalar e manter, nas zonas a que se refere o item anterior, serviços permanentes de segurança e prevenção de acidentes danosos ao meio ambiente;
- IV — fiscalizar, nas zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial, o cumprimento dos padrões e normas de proteção ambiental;
- V — administrar as zonas industriais de sua responsabilidade direta ou quando esta responsabilidade decorrer de convênios com a União.

§ 1º Nas Regiões Metropolitanas, as atribuições dos Governos Estaduais previstas neste artigo serão exercidas através dos respectivos Conselhos Deliberativos.

§ 2º Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

§ 3º Além dos estudos normalmente exigíveis para o estabelecimento de zoneamento urbano, a aprovação das zonas a que se refere o parágrafo anterior será precedida de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto, que permitam estabelecer a confiabilidade da solução a ser adotada.

§ 4º Em casos excepcionais, em que se caracterize o interesse público, o Poder Estadual, mediante a exigência de condições convenientes de controle, e ouvidos a SEMA, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e, quando for o caso, o Município, poderá autorizar a instalação de unidades industriais fora das zonas de que trata o § 1º, do artigo 1º, desta Lei.

Art. 11. Observado o disposto na Lei Complementar n. 14 (2), de 8 de junho de 1973, sobre a competência dos órgãos metropolitanos, compete aos Municípios:

- I — instituir esquema de zoneamento urbano, sem prejuízo do disposto nesta Lei;
- II — baixar, observados os limites da sua competência, normas locais de combate à poluição e controle ambiental.

(2) Leg. Fed., 1973, pág. 1.040.

Art. 12. Os órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais e os bancos oficiais condicionarão a concessão de incentivos e financiamentos às indústrias, inclusive para participação societária, à apresentação da licença de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Os projetos destinados à realocação de indústrias e à redução da poluição ambiental, em especial aqueles em zonas saturadas, terão condições especiais de financiamento, a serem definidos pelos órgãos competentes.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO 2

EXCEPCIONALIDADES PREVISTAS NA RESOLUÇÃO 57 DO CDI

ANEXO 2 EXCEPCIONALIDADES PREVISTAS NA RESOLUÇÃO 57/78 DO CDI

- 01 Fabricação de ferramentas para o exercício de artes e ofícios;
- 02 Fabricação de relógios e cronômetros;
- 03 Fabricação de artigos de joalheria e de orivesaria;
- 04 Fabricação de embalagens de vidro;
- 05 Fabricação de lentes;
- 06 Fabricação de aparelhos de vidro para laboratórios e hospitais;
- 07 Fabricação de móveis em madeira, de metal, inclusive os revestimentos de lâminas plásticas ou estofados, de acrílico e de fibra de vidro;
- 08 Fabricação de farinhas diversas, inclusive compostas (areias em lâminas, amidos, féculas de araruta, centeio, cevada, arroz, batata, coco, peixe e amendoim);
- 09 Fabricação de talharim, espaguete, raviole, capelete e outros tipos de macarrão;
- 10 Fabricação de produtos alimentares congelados e produtos sujeitos a processos especiais de conservação;
- 11 Fabricação de clichês, estêreos, galvanos, fotolitos, matrizes de impressão, inclusive a frio;
- 12 Fabricação de material didático;
- 13 Indústrias de confecções de malhas de fios naturais e de tecidos de fios naturais ou mesclados;
- 14 Fabricação de algodão hidrófilo e ortopédico, atadura, compressas, gases, curativos antissépticos, esparadrapos e absorventes;

- 15 Fabricação de produtos têxteis descartáveis do tipo "não tecido", destinados a uso hospitalar ou para higiene pessoal;
- 16 Fabricação de equipamentos de processamento de dados;
- 17 Fabricação de equipamentos de medição, controle e comando;
- 18 Fabricação de equipamentos e instrumentos científicos e odontológico-hospitalares;
- 19 Fabricação de equipamentos para telecomunicações, orientação e detecção e teleimpressoras;
- 20 Fabricação de equipamentos transmissores de rádio e televisão;
- 21 Fabricação de componentes para máquinas e equipamentos elétricos e eletrônicos;
- 22 Fabricação de bulbos, telas e canhões eletrônicos para cinema de televisão a cores.