ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

SÃO PAULO

Diário da Assembléia

PROJETO DE LEI N.º 370, DE 1978

Mensagem N.º 140, do Sr. Governador do Estado

São Paulo, 31 de agosto de 1978.

Senhor Presidente

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, à alta deliberação dessa nobre Assembléia, o incluso projeto de lei que estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.

No Estado de São Paulo, principal núcleo industrial brasileiro, merece especial atenção a Região Metropolitana, que, abrigando cerca de 50.000 indústrias, geradoras de mais de 1.350.000 empregos, contribui com aproximadamente 42 por cento para o produto nacional bruto.

À semelhança de outras metrópoles do mundo, a Grande São Paulo é centro de produção e absorção de inovações tecnológicas, sobretudo por possuir recursos de informação e dispor de canais eficientes para a sua difusão. Entretanto, apresenta, como característica peculiar ao seu desenvolvimento industrial, a ocorrência simultânea de dois processos: as cognominadas revolução industrial e pós-industrial, as quais, naquelas metrópoles, se desenrolaram em fases sucessivas, ao longo de um século.

O rápido crescimento, ao lado da ausência de planejamento satisfatório, tem trazido à Região Metropolitana efeitos indesejáveis, tais como poluição, congestionamento, destruição de recursos naturais e até mesmo incapacidade de prover a população, em tempo hábil, de serviços básicos.

A fim de assegurar o desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Paulo, para que cumpra sua missão na tarefa nacional de consolidação de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva, imprescindível se torna ordenar o seu crescimento, compatibilizando-o com as exigências da preservação da qualidade de vida da Metrópole.

Para tanto, a excessiva permissividade da fase de evolução desordenada deve ser substituída por critérios racionais e seletivos de ampliação e modernização do parque industrial metropolitano.

Informado por estes critérios e visando a disciplinar o crescimento industrial na Região, sem limitar quer o nível de investimentos quer a oferta de empregos, a propositura, em seu Capítulo I, traça o perfil industrial da Metrópole, que, seguindo a tendência natural, se caracteriza pelo desenvolvimento do setor terciário.

Trata-se de criar condições para consolidar, na Grande São Paulo, novo estilo de industrialização mais adequado às necessidades sócio-econômicas da Região e às características e pujança da fase atual e projetada de seu desenvolvimento, permitindo a substituição de indústrias obsoletas por outras de alto nível tecnológico.

Dispondo de infra-estrutura industrial, de abundância de mão-de-obra qualificada, de amplo mercado consumidor, de serviços de comunicação nacional e internacional, de sólida estrutura financeira e administrativa e de eficientes canais de informação, a Grande São Paulo oferece todos os requisitos para que se implantem as indústrias de especialização metropolitana, típicas da fase de desenvolvimentos pós-industrial.

Tais indústrias caracterizam-se por absorverem e transmitirem tecnologia, por necessitarem de recursos humanos especializados, por dependerem do setor terciário metropolitano, notadamente do mercado financeiro e dos canais de comunicação e informação, bem como de alta tecnologia e de insumos de origem metropolitana.

Daí, prever a proposição, em seu artigo 4.o, que os órgãos e entidades estaduais gestores de incentivos governamentais, fiscais e financeiros, bem como os estabelecimentos de crédito do Estado, devam estabelecer condições especiais de prioridade para projetos de implantação, de ampliação de área construída ou de alteração do processo produtivo de estabelecimentos industriais de especialização ou vocação metropolitana.

Claro está que o apoio econômico, assim oferecido, para implantação, na Região Metropolitana, de indústrias de especialização ou vocação metropolitana, corresponde, numa perspectiva de planejamento global, a estímulo de direcionamento, para outras Regiões do Estado, de indústrias que, por suas características, não se adaptem ao meio metropolitano.

Sob o aspecto jurídico, a propositura se fundamenta nos artigos 13, parágrafo 1.o, e 164, da Constituição da República, combinados com o artigo 5.o, inciso III, da Lei Complementar federal n.o 14, de 8 de junho de 1973 e com o artigo 2.o, inciso III, da Lei Complementar n.o 94, de 29 de maio de 1974.

Que o uso do solo metropolitano é do interesse metropolitano, di-lo expressamente a norma da Lei Complementar federal n.o 14, reproduzida na Lei Complementar n.o 94, e já o reconheceu essa egrégia Assembléia Legislativa ao aprovar o projeto de lei que visava a disciplinar o uso do solo para a proteção aos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo, o qual se transformou na Lei n.o 898, em vigor desde 18 de dezembro de 1975.

As normas citadas mostram que o legislador constituinte deu configuração jurídica a um fenômeno já consolidado no plano dos fatos, qual seja, a metropolização decorrente da expansão das áreas urbanizadas pertencentes a municípios diversos. Esta expansão provoca, em virtude de causas econômicas e sociais, o aparecimento de problemas que, desbordando dos limites geográficos locais, adquirem amplitude regional, a exigir soluções coordenadas através do planejamento e desenvolvimento integrados, de sorte a satisfazer o interesse comum dos municípios, abrangidos, às vezes, numa única mancha urbana.

Do planejamento do uso do solo metropolitano pode originar-se tanto uma legislação geral de uso do solo, quanto leis específicas para certos tipos de ocupação do solo, tidos como de interesse prioritário para o desenvolvimento da Metrópole.

No caso da Grande São Paulo, adotando o segundo critério, o Governo estadual elegeu como medida prioritária a proteção dos mananciais metropolitanos, já seriamente comprometidos com a expansão, não planejada, das áreas urbanizadas. E para alcançar esse objetivo, estabeleceu sistema de proteção das bacias hídricas da Região Metropolitana mediante o disciplinamento do uso do solo nas áreas protegidas.

Daí resultou a legislação de proteção aos mananciais metropolitanos — Leis n.os 898, de 18 de dezembro de 1975 e 1.172, de 17 de novembro de 1976, regulamentadas pelo Decreto n.o 9.714, de 19 de abril de 1977, que estabelece modalidades de uso e ocupação de aproximadamente 40% do solo metropolitano.

Dando continuidade aos estudos, que já haviam culminado com tais ordenamentos jurídicos, e atendendo aos objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Conselho Deliberativo da Grande São Paulo — CODEGRAN, para o planejamento e a execução dos serviços comuns de interesse da Região no tocante ao uso do solo, a Secretaria dos Negócios Metropolitanos, através dos serviços técnicos da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. — EMPLASA, procedeu ao levantamento completo do parque industrial metropolitano, dimensionando sua extensão e área efetivamente ocupada, e definindo, em seguida, suas características, potencialidades, tendências e importância sócio-econômica para os municípios, o Estado e o País.

Em seguida, propôs aquela Pasta, em 17 de maio de 1977, a criação de uma Comissão Especial de Uso do Solo do Consulti, constituída de representantes dos 37 municípios que compõem a Região Metropolitana, para, em conjunto com os técnicos da própria Secretaria e da EMPLASA, elaborar proposta de zoneamento metropolitano para fins de localização industrial.

Para que a medida se apresentasse viável em termos sociais, econômicos, urbanísticos e geográfico-territoriais, a Comissão partiu da premissa básica de respeitar a realidade metropolitana, já descrita, qual seja: a existência de um parque industrial com quase 50.000 estabelecimentos responsáveis por 1.350.000 empregos, ocupando apenas 20% do total de 30.000 hectares das zonas industriais já criadas pelos municípios, e a circunstância de a Região Metropolitana da Grande São Paulo contribuir com aproximadamente 42% para a renda industrial da Nação.

A elaboração da proposta de zoneamento estrutura-se em subsídios técnicos, dentre os quais cumpre destacar:

a) direção preferencial do crescimento industrial leste-oeste, em virtude de investimentos públicos de transporte de massa da linha leste-oeste do metrô, da melhoria do sistema de subúrbios da FEPASA e da RFFSA, e da infra-estrutura dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana que levam água e rede de esgoto primordialmente para a Região leste-oeste;

b) direção predominante dos ventos, que nesses vetores são em rumo das áreas não urbanizadas;

c) proximidade de eixos ferroviários e rodoviários,

d) condições de relevo e geologia das áreas já legisladas pelos municípios como de uso industrial;

e) possibilidade de lançamento direto de efluentes tratados nos corpos d'água, tendo em vista a classificação destes pela CETESB;

f) mapeamento das áreas de maior concentração industrial a partir de dados da CETESB relativos à poeira e ao material particulado em geral.

A partir desses dados, que permitiram avaliar a situação de cada área em relação a aspectos ambientais e urbanísticos, bem como em relação aos tipos de atividade industrial, e a real vocação da área para a implantação de indústrias, procedeu-se à classificação das zonas industriais já criadas pelos municípios e ao respectivo mapeamento.

Dessa forma, e buscando adaptar a proposta de localização industrial na Região Metropolitana da Grande São Paulo ao projeto de lei federal que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, adotou-se a classificação das zonas em três categorias, em ordem decrescente de restrição: zona de uso estritamente industrial — ZEI; zona de uso predominantemente industrial — ZUPI, dividida nas sucategorias ZUPI-1 e ZUPI-2, e zona de uso diversificado — ZUD. Contudo, das zonas existentes, nenhuma foi classificada como ZEI, em razão de não possuírem as características ou preencherem os requisitos dessa categoria de zona.

Paralelamente a esses estudos, a EMPLASA efetuou o levantamento e cadastramento dos estabelecimentos industriais existentes. A seguir, em conjunto com a CETESB, que ditou a orientação quanto aos aspectos ambientais, passou à classificação das indústrias. Levando-se em consideração condições urbanísticas e de economia regional, atualmente existentes na Metrópole, bem como a localização das fontes de matéria-prima mineral, vegetal e animal, concluiu-se que não mais teria sentido a implantação, na Região Metropolitana, de certos tipos de indústrias, tais como curtumes, beneficiamento de borracha natural, produção de ferro gusa, de ferro-ligas em forma primária, e outros tipos de indústrias de manipulação primária de matérias-primas não típicas da Região.

Por outro lado, levando-se em consideração fatores ambientais, urbanísticos e de segurança, foram identificadas as indústrias que, em virtude da sua potencialidade de dano e risco à saúde pública, como as que fabricam pólvoras, detonantes e fósforos de segurança, deveriam localizar-se fora da mancha urbana.

Verificou-se que outros tipos, também em virtude de suas características de incomodidade, de um lado, e, de outro, de fatores ligados ao porte, tais como o número de empregados, a movimentação de carga e descarga, estocagem e outros que se constituem em causas determinantes de impacto ao meio urbano, deveriam situar-se à distância dos locais de uso residencial e institucional e acessíveis aos grandes eixos de transporte rodoviário e ferroviário, de forma a minimizar os inconvenientes para a população em geral.

Por último, foram relacionadas as indústrias que, por não provocarem conflitos nas cercanias, nem desconforto à população vizinha, podem perfeitamente conviver com o meio urbano.

Com base nesses elementos, expressos em dois critérios, o de porte e o de tipo de atividade, foi feita a classificação dos estabelecimentos industriais em categorias que se convencionou chamar de IN, IA, IB, IC e ID, utilizando-se, como referência para a classificação pelo tipo de atividade, o código da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

A proposta de zoneamento assim formulada vincula a localização do estabelecimento industrial à zona com a qual é compatível.

Foram incluídos na categoria IN, os estabelecimentos que exercem atividades consideradas incompatíveis com os objetivos para o desenvolvimento industrial metropolitano. Estes têm a sua implantação vedada na Região Metropolitana da Grande São Paulo. No entanto, para os já existentes, permite-se, não só que permaneçam, como também que alterem seu processo produtivo e mesmo sejam ampliados, desde que a alteração acarrete a redução de sua incompatibilidade com o interesse metropolitano.

Os estabelecimentos da categoria IA que, em virtude de utilizarem processos produtivos potencialmente nocivos do ponto de vista ambiental, possam causar prejuízo à saúde e à segurança pública, somente devem localizar-se em zona estritamente industrial — ZEI, ficando sua implantação condicionada à criação deste tipo de zona. Também, neste caso, foram resguardadas as indústrias IA existentes, possibilitando-se-lhes a ampliação da área construída e a alteração do processo produtivo desde que, em ambas as hipóteses, seja reduzida a sua desconformidade quanto ao aspecto ambiental.

Os estabelecimentos das categorias IB e IC, que não têm diferença quanto ao tipo de atividade, distinguem-se pelo porte, IB — os com área construída acima de 10.000 m2, a se localizarem em ZUPI1 ou ZEI; e IC, os com área construída entre 2.500 m2 e 10.000 m2, a se localizarem em ZUPI2, ZUPI1 ou em ZEI.

Os estabelecimentos industriais da categoria ID, cujo porte está limitado em 2.500 m2 e cujo tipo de atividade é compatível com o meio urbano, poderão localizar-se em qualquer tipo de zona de uso industrial, ou fora delas, de acordo com os critérios e conveniências dos Municípios.

O instrumento jurídico, mediante o qual se efetiva o ordenamento e o controle do desenvolvimento industrial na Região, é a licença metropolitana de localização industrial. Tal licença, que certifica a conformidade do estabelecimento com a localização proposta, é de competência da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, e precede a quaisquer outras, sendo exigida nos casos de implantação de indústria nova, de ampliação de área construída e de alteração do processo produtivo de estabelecimentos já inplantados. O projeto nada altera no tocante à análise dos projetos industriais e ao funcionamento das indústrias, o qual, como já ocorre hoje, continua sendo objeto de aprovação, controle e fiscalização pela CETESB.

Os estabelecimentos da categoria ID prescindem do licenciamento metropolitano, necessitando apenas de certificado de enquadramento naquela categoria, a ser expedido pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos.

De outra parte, previu-se a possibilidade de delegação do licenciamento metropolitano e do certificado, tanto aos municípios da Região, quanto a entidades da Administração Indireta do Estado.

Fiel à sua premissa básica de respeitar a realidade existente, ao regular o licenciamento metropolitano para a ampliação de área construída e a alteração do processo produtivo, o projeto distingue entre estabelecimentos industriais existentes e novos, contendo normas especiais relativamente àqueles, as quais visam a assegurar sua modernização e ampliação dentro de critérios compatíveis com os objetivos e as diretrizes do desenvolvimento do parque industrial da Grande São Paulo e da qualidade de vida da população metropolitana.

A propositura institui a zona de reserva ambiental, constituída pelas áreas de proteção aos mananciais metropolitanos, definidas e delimitadas, respectivamente, pelas Leis ns. 898, de 18 de dezembro de 1975 e 1172, de 17 de novembro de 1976. Sem alterá-las, mas objetivando apenas compatibilizar tais diplomas legais com a proposta de zoneamento industrial, o projeto permite que na zona de reserva ambiental se localizem novos estabelecimentos industriais, porém exclusivamente da categoria ID.

A fiscalização do cumprimento das normas da propositura, bem como a previsão de sanções, é matéria de Capítulo específico.

Constituiu preocupação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, da EMPLASA e do CONSULTI, a repercussão que uma lei de zoneamento industrial teria na economia da Região e na de cada município. Estudos relativos à projeção do crescimento industrial na Região Metropolitana, à taxa de crescimento demográfico e industrial, no valor da transformação industrial, à oferta de emprego e outros fatores levaram às seguintes conclusões:

1. não representar a proposta, efetivamente, qualquer cerceamento da expansão do parque industrial metropolitano como um todo, mas, de acordo com os objetivos enunciados no Capítulo I, apenas o seu direcionamento, dado que somente 20% das áreas legisladas estão ocupadas e, mesmo admitindo uma porcentagem de 7,5% ao ano, o crescimento do parque industrial metropolitano estaria assegurado nos próximos 25 anos;

2. ser necessária a instituição de um mecanismo de compensação financeira para aqueles municípios que, por força do zoneamento ou de suas características, possam sofrer restrições para a implantação industrial ou não ofereçam condições para tanto, ficando, pois, em situação de desigualdade em relação aos industrializados.

Assim, tanto para atenuar o desequilíbrio já existente, como para evitar que este venha a acentuar-se no futuro, prevê-se mecanismo de compensação financeira, mediante o qual o Estado suplementará os orçamentos dos municípios menos industrializados.

A suplementação proposta corresponderá à diferença entre o valor «per capita» transferido ao município, a título de participação na arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias — ICM, a 50% da média aritmética regional do mesmo «per capita» de todos os municípios da Região Metropolitana.

Cumpre resaltar que esses recursos, retirados da receita própria do Estado, sem qualquer repercussão sobre as quotas-partes que cabem aos municípios, constarão anualmente da proposta orçamentária, como do-