Os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e a atual indústria paulista

Lucas Penha

lucasfrpenha@gmail.com

Resumo

Frente a um período no qual a escala de ação para muitos agentes sociais – sobretudo as empresas hegemônicas nos mercados globalizados – corresponde ao mundo, os territórios nacionais são mobilizados e transformados de maneira a viabilizar a organização e eficiência dos circuitos espaciais produtivos internacionalizados. A criação dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs) é, além de muitas outras, uma dessas adaptações do território. São recintos que exercem função aduaneira de despacho/admissão de mercadorias importadas ou a serem exportadas, mas que se situam fora da zona primária de portos e aeroportos, constituindo-se como alternativa às alfândegas tradicionais para a importação ou exportação de mercadorias. São, então, novos objetos geográficos que aumentam a porosidade territorial brasileira criando caminhos mais fluidos para as trocas internacionais, principalmente para alguns circuitos espaciais produtivos. A presença deles no estado de São Paulo liga-se diretamente ao processo de industrialização desse território uma vez que são utilizados em grande parte pela indústria química e pela indústria automotiva.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: Porosidade territorial, comércio exterior, industrialização, logística, aduana.

Introdução

O presente artigo se debruça sobre o tema dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs) e de suas implicações territoriais para a indústria do Estado de São Paulo a partir de uma perspectiva geográfica. Os CLIAs são recintos alfandegados em zona secundária[1] criados pela Receita Federal para a facilitação dos procedimentos de importação e exportação de mercadorias, apresentando-se como alternativas aos portos e aeroportos. A intensificação dos fluxos internacionais de mercadoria verificada na segunda metade do século XX não só nos países centrais do capitalismo mundial, mas também em países como o Brasil, acabou criando uma diversidade de recintos alfandegados para suportar o aumento de mercadorias nos pátios e armazéns dos portos e aeroportos. A década de 1990 mostrou uma acentuação ainda mais forte desse comércio internacional. Assim, políticas públicas mais direcionadas à mitigação do congestionamento de mercadorias nas zonas primárias foram colocadas em prática, conformando um processo de interiorização aduaneira. Como resultado, novos recintos aduaneiros foram criados, como os portos secos[2] e os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros, aumentando a complexidade da porosidade territorial brasileira.

Funcionam, hoje, em território nacional, cinco CLIAs, todos em território paulista (três em Santos, um no Guarujá e um em Suzano). Foram criados através de uma medida provisória[3] que durou de agosto a dezembro de 2006. Apesar da invalidação da medida, os cinco CLIAs criados no período continuam em funcionamento respeitando a mesma nomenclatura. A agilidade e qualidade no tratamento das mercadorias nesses recintos atraem a atenção de grandes empresas que exigem fluidez na circulação de seus produtos, fazendo-as optar por delegar o despacho aduaneiro aos CLIAs, ao invés das aduanas de zona primária nos portos e aeroportos.

Quando enxergamos os CLIAs como objetos geográficos construídos técnica

1 De acordo com a Receita Federal, o território nacional divide-se em dois tipos de áreas: Zona primária, "compreendendo a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, ocupada pelos portos alfandegados, a área terrestre ocupada pelos aeroportos alfandegados e a área adjacente aos portos de fronteira alfandegados"; e Zona secundária, "compreendendo a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo".

2 Os portos secos, também conhecidos como EADIs, são uma categoria de recinto alfandegado em zona secundária criada em 1993. Através de licitações públicas, realizadas esporadicamente, a Receita Federal concedia o serviço à esfera privada.

3 No direito constitucional brasileiro, medida provisória (MP) é um ato unipessoal do presidente da República, com força de lei, sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior. O pressuposto da MP é urgência e relevância, cumulativamente.

e normativamente e, portanto, elementos constitutivos do território nacional, uma análise geográfica pode ser realizada. Quando nos debruçamos sobre as minúcias de sua composição técnica e normativa, somos remetidos, automaticamente, às análises das escalas local, regional, nacional e mundial, revelando a importância desses recintos dentro de diversos circuitos espaciais produtivos. Estes, na atual fase do capitalismo mundial, se dispersam pelas diversas regiões do mundo e se mantêm conectados por meio do avançado estado das técnicas de transportes e comunicações. Assim, o entendimento da existência dos CLIAs passa, obrigatoriamente, pela compreensão da lógica mundial de acumulação capitalista e suas implicações específicas em território nacional.

O estado de São Paulo, já competitivo por sua densidade técnica, a aumenta pela presença desses recintos, que oferecem a diversos circuitos espaciais produtivos velocidade, agilidade e qualidade na exportação e importação de mercadorias. A presença dos cinco CLIAs em território paulista, todos em áreas altamente industrializadas, ou próximos a elas, só vem a confirmar a importância do estado de São Paulo no processo de industrialização do território brasileiro.

O que são e como funcionam

O Centro Logístico Industrial e Aduaneiro é uma modalidade de recinto alfandegado criado em 2006 como um desdobramento dos já existentes portos secos. Assim como esses últimos, os CLIAs foram idealizados para descongestionar o movimento de mercadorias nas zonas primárias, sobretudo nos portos. Mesmo com o arquivamento, ainda em 2006, do dispositivo legal que os criou, os cinco recintos existentes no Brasil continuam suas atividades sob a nomenclatura de CLIA, visto que o debate político acerca do projeto continua em andamento. Entretanto, estão sujeitos novamente às regulamentações vigentes para portos secos.

No Brasil, todo procedimento de importação ou exportação de produtos deve passar, obrigatoriamente, por uma aduana para que somente então eles possam seguir para os lugares de destino. A aduana é uma área alfandegada com limites físicos estabelecidos pela Receita Federal dentro dos quais são autorizados os serviços de controle e fiscalização – despacho aduaneiro[4] – das mercadorias importadas/em vias de exportação. No que tange aos circuitos de importação/exportação de bens e produtos, o território nacional pode ser dividido em zonas primárias – aquelas de contato limítrofe entre o espaço econômico

4 O despacho aduaneiro de mercadorias é o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador/exportador em relação às mercadorias importadas/exportadas, aos documentos apresentados e à legislação específica, com vistas ao seu desembaraço aduaneiro – Secretaria da Receita Federal.

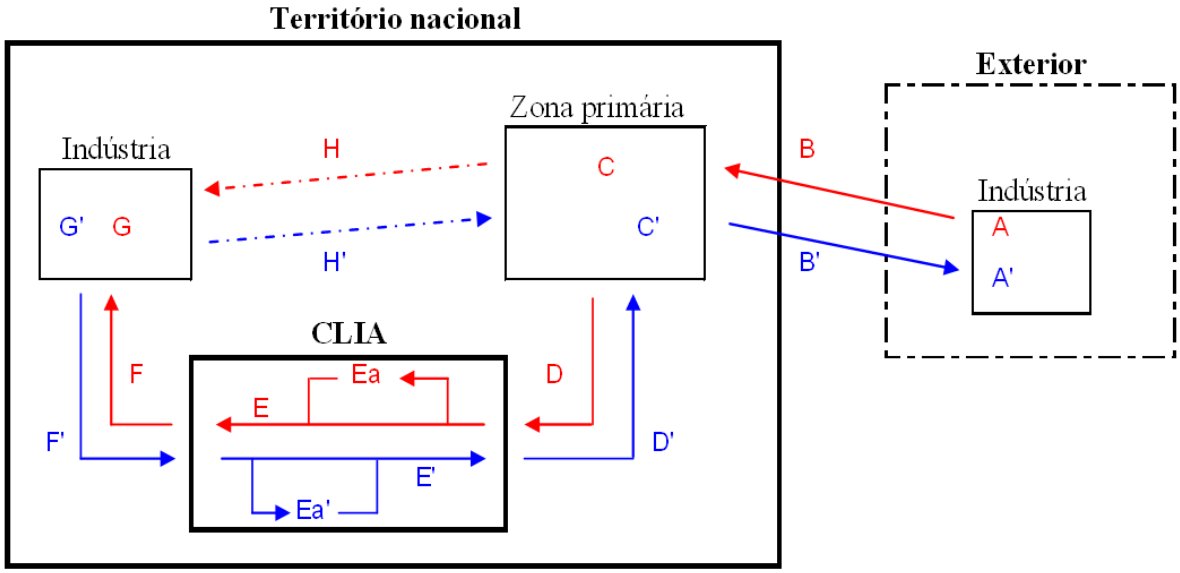
nacional e aquele internacional – (portos, aeroportos e postos de fronteira), nas quais é realizada a maior parte dos procedimentos aduaneiros de importação e exportação, e zonas secundárias – o restante do território – onde, atualmente, existem alguns tipos de recintos alfandegados, como portos secos, terminais alfandegados privativos e CLIAs, caracterizando-se como áreas de legislação específica.

Os CLIAs são empresas que dispõem de um conjunto de áreas alfandegadas (na forma de armazéns ou pátios) com a presença de um posto da Receita Federal, autorizadas a realizar atividades aduaneiras e tornam-se, então, uma opção para importadores e exportadores delegarem o tratamento aduaneiro de suas mercadorias. Podem ser uma opção atrativa para algumas empresas por oferecerem maior especialização nos serviços aplicados à mercadoria (gerenciamento de estoques, habilitação para tratamento de tipos específicos de produtos, rapidez e segurança nos procedimentos) em confronto com os portos e aeroportos que têm outras funções, além destas, para desempenhar, como carga e descarga de mercadorias e sua movimentação.

O fluxograma a seguir mostra o caminho da mercadoria importada e daquela em exportação. Nas exportações, a mercadoria deixa a empresa exportadora sendo transportada até o CLIA, que realizará todas as operações aduaneiras necessárias para a exportação. Do CLIA, a mercadoria é transportada – já despachada e, portanto, sob regime de trânsito aduaneiro[5] – até um ponto da zona primária onde será diretamente carregada para exportação. Nos procedimentos de importação, a mercadoria chega pela zona primária e desta parte diretamente para o CLIA, sob regime de trânsito aduaneiro porque não foi ainda nacionalizada. Apenas quando chega ao CLIA será sujeita aos serviços de conferência e controle aduaneiros e, somente após cumprida esta etapa, poderá ser transportada à empresa importadora.

5 Necessário para o transporte de mercadorias importadas ou despachadas à exportação entre dois recintos alfandegados, realizado por empresa habilitada pela Receita Federal.

Fluxo da mercadoria – importação e exportação



Elaboração do autor.

Legenda:

Importação

A – Saída da mercadoria no exportador (exterior).

B – Transporte em área internacional.

C – Chegada em território nacional / desembarque.

D – Transferência para o CLIA sob regime de Trânsito Aduaneiro.

Ea – Armazenagem da mercadoria ainda não nacionalizada.

E – Nacionalização / pagamento de tributos / liberação da carga.

F – Transporte da mercadoria liberada ao importador.

G – Chegada da mercadoria no importador.

H – Fluxo da mercadoria em caso de não utilização do CLIA*.

Exportação

G' – Saída da mercadoria no exportador.

F' – Transporte em território nacional até o CLIA.

Ea' – Armazenagem da mercadoria ainda não despachada.

E' – Despacho aduaneiro / pagamento de tributos / lacre.

D' – Transferência da mercadoria despachada à zona primária sob regime de Trânsito Aduaneiro.

C' – Embarque direto.

B' – Saída do território nacional.

A' – Chegada da mercadoria no importador (exterior).

H' – Fluxo da mercadoria em caso de não utilização do CLIA*.

*Nesses casos, os procedimentos indicados por E e E' são realizados na zona primária.

É importante destacar a principal modalidade de importação e exportação realizada pelos CLIAs, já que são muitos os regimes oferecidos por esses recintos. O

"regime especial de entreposto aduaneiro" é o mais demandado, pois permite (tanto na importação quanto na exportação) a suspensão dos impostos enquanto a mercadoria não é nacionalizada ou despachada. Os impostos só incidem sobre a fração da mercadoria nacionalizada ou despachada, e devem ser pagos apenas depois deste procedimento. Para o importador ou o exportador, esse regime é interessante porque permite o armazenamento da mercadoria sem a obrigação do pagamento imediato dos impostos, que é realizado apenas quando os serviços aduaneiros são prestados (coincidindo com a demanda do consumo das mercadorias estocadas).

Outro regime aduaneiro possível de ser oferecido pelos CLIAs é o de "entreposto industrial", que consiste na possibilidade de realização de pequenos processos de caráter industrial por meio da instalação de filiais de indústrias na área alfandegada, com aprovação da Receita Federal. A ideia é a de incentivar as exportações pelas vantagens tributárias da importação de matérias-primas necessárias à composição do produto final a ser exportado. Entretanto, a burocracia envolvida nas aberturas de filiais dificulta o aproveitamento desse regime e, hoje, esses procedimentos contemplam parcela insignificante dos serviços prestados.

Os CLIAs como manifestação territorial do atual período

Após a segunda grande guerra, já no século XX, ocorre uma importante transformação na história mundial. Para Milton Santos (2002), o meio geográfico criado a partir desse período denomina-se *meio técnico-científico e informacional*. Somente neste período pudemos assistir à internacionalização dos mercados, viabilizada pela imbricação de técnica e ciência, e pelo aproveitamento que dela fizeram as grandes empresas, distinguindo o período de seu precedente. Do mesmo fenômeno está falando David Harvey (2004) quando explica que a década de 1970 representa uma ruptura de modelos produtivos na qual a informação ganha importância chave no novo modelo intitulado "produção flexível", tida como a solução para o esgotamento das possibilidades do modelo fordista de produção. A dissolução do processo produtivo em unidades setoriais e geograficamente dispersas teve, nesse período, sua maior expressão, produzindo uma mais complexa e profunda divisão territorial do trabalho.

Claude Raffestin (1993) se preocupa em destacar a importância crescente da mobilidade (comunicação e circulação) dentro do processo produtivo capitalista. Em um período em que empresas e suas mais especializadas unidades buscam os lugares mais atrativos para a rentabilidade de suas atividades num espaço amostral que coincide com o mundo, a coordenação e realização da produção em escala

mundial são fatores fundamentais na política de crescimento das empresas.

Entendendo os CLIAs como objetos geográficos produzidos pelo período técnico-científico e informacional – chamado de globalização (SANTOS, 2001) – pretendemos associar seu nascimento à ultima década do século passado. É somente nesses anos que a periferia do mundo capitalista conhece a conciliação das condições técnicas e políticas que viabilizam a intensificação dos fluxos internacionais nesses territórios.

A sobrevivência das grandes empresas – aquelas que organizam sua produção em escala planetária – depende, dentre outros fatores, da rapidez com que coloca sua produção à disposição do mercado. María Laura Silveira (2003) explica que os Estados inventam uma viabilidade para os territórios, isto é, adaptam seus territórios às exigências das grandes empresas. Os CLIAs são densidades técnicas e normativas que se encaixam nessa viabilização do território.

CLIA como suporte para a fluidez territorial

O caráter híbrido do espaço geográfico (SANTOS, 2002) pode ser apreendido na dissociação, realizada apenas para fins analíticos, entre técnica e norma, dois atributos não só do espaço geográfico, mas também, encontrados em cada objeto geográfico que o constitui. E o CLIA, como objeto geográfico que é, não deixa de expressar esse hibridismo.

O conteúdo técnico de um objeto geográfico pode ser identificado a partir de sua composição material, isto é, da cristalização do trabalho dispensado para sua realização. Entretanto, não se esgota aí. Toda a possibilidade de ação viabilizada por essa base material e, portanto, capaz de articulá-la em sistema para a satisfação de uma necessidade – e aí encontramos um sistema técnico – soma-se quantitativa e qualitativamente ao seu conteúdo técnico. Resolvemos tratar o CLIA como criador de fluidez territorial (SANTOS & SILVIEIRA, 2001) sempre que, através de seu conteúdo técnico, tende a tornar fluido o fluxo da mercadoria.

Organização interna e equipamentos modernos são os principais fatores de superioridade técnica dos CLIAs em relação aos terminais de zona primária. Os CLIAs desenvolveram sistemas de organização de estoque e movimentação de mercadorias atrelados à aquisição de equipamentos (guindastes, empilhadeiras, prateleiras, e *pallets*) que dotam seus serviços de uma racionalidade importante para a competitividade do mercado. Os equipamentos de controle e fiscalização de mercadorias, como balanças e esteiras, também fazem parte da modernidade técnica do recinto. A divisão interna dos pátios e armazéns revela, também, o grau de especialização no tratamento de certos tipos de mercadorias, como aquelas que

necessitam de refrigeração (disponibilidade de geradores de energia ou câmeras frigoríficas) ou aquelas que exigem isolamento e cuidados mais atenciosos (produtos químicos). Sistemas integrados de segurança e vigilância encerram a composição técnica desses recintos.

Esse conjunto de qualidades técnicas aplicado à movimentação e armazenamento das mercadorias é o fator diferencial que importadores e exportadores têm ao criarem um elo adicional em seus circuitos espaciais produtivos quando optam pela utilização dos CLIAs. O ganho que as empresas têm com a qualidade dos serviços prestados e com a fluidez com que a mercadoria realiza os caminhos de importação e exportação torna irrisório o transtorno envolvido no desvio do trajeto da carga para o CLIA.

CLIA como poro territorial

O conteúdo normativo intrínseco aos objetos geográficos é dado pelas funções às quais foram destinados a cumprir e àquelas que, de fato, cumprem. Representa, então, as intencionalidades presentes no projeto e no objeto e estas, por serem informações – conteúdo imaterial – exigem outra estratégia para sua identificação. Enxergamos o CLIA, então, como criador de porosidade territorial (ARROYO, 2001) a partir do momento em que se integra à complexidade do sistema nacional de aduanas e à sua base normativa, aumentando as possibilidades de internacionalização de mercadorias.

Como modalidade de aduana, contém, na gênese de sua idealização, uma função normativa maior e muito bem definida, que o diferencia do conjunto maior de objetos geográficos. O fato do CLIA ter a capacidade e a autoridade para receber mercadorias estrangeiras e nacionalizá-las (assim como para receber mercadorias nacionais e despachá-las para o exterior) torna-o de extrema importância para o exercício da soberania nacional e para a reafirmação do Estado-nação como tal.

Entendendo o território nacional como uma porção do espaço sobre a qual incide um sistema de poder constitucionalmente estabelecido e, por isso mesmo, com fronteiras suficientemente claras que o separam de outros territórios, podemos identificar, como seu atributo, uma porosidade territorial (ARROYO, 2001). Ela constitui-se como um sistema de pontos – pequenas áreas – para os quais são direcionados os fluxos internacionais de mercadorias, sendo eles expressos concretamente pelos portos, aeroportos, postos de fronteiras, portos secos, terminais retro-portuários alfandegados, CLIAs. Apesar de apresentar-se como uma topologia de recintos alfandegados, a porosidade territorial explica-se mais pela natureza das legislações incidentes em cada um deles e acaba por expressar a

capacidade do território em estabelecer trocas comerciais internacionais. Portanto, sua compreensão vai além da análise da dispersão geográfica de seus "poros" e envolve, também, a regulação destes, revelando seus usos. Pretendemos entender os CLIAs como poros territoriais, visto que integram o sistema brasileiro de aduanas e, assim, fazem parte do conjunto de recintos habilitados, e com exclusividade, para realizar as operações de despacho e desembaraço aduaneiros. Reafirmamos a importância de seu conteúdo normativo, que o estabelece como ponto do território com função político-econômica específica: lócus da nacionalização e internacionalização de mercadorias.

Um esboço de periodização: a porosidade territorial brasileira associada à industrialização

A ideia de enxergar, no decorrer da formação sócio-espacial brasileira, recortes temporais que agregam alguns momentos da história e separam outros é importante para nosso objetivo de associar os CLIAs aos processos que os criaram. Com base nas atuais características e funcionamento dos CLIAs em atividade no território brasileiro, destacamos dois critérios de relevância fundamentais para nossa periodização: a porosidade territorial e a industrialização.

A porosidade territorial é caracterizada pela "qualidade dos territórios nacionais que facilita sua relação com o exterior, a partir de uma base institucional incumbida da regulação do movimento" (ARROYO, 2001, p. 143). A análise da porosidade territorial em cada período da formação sócio-espacial brasileira nos dá elementos importantes para a compreensão da intensidade das trocas comerciais internacionais estabelecidas pelo território brasileiro. Durante a história do território brasileiro, sua porosidade tornava-se sempre mais complexa e, assim, essa capacidade de troca do território, com ritmos diferentes, esteve sempre aumentando. Portanto, nosso critério de periodização com base na porosidade territorial, além de uma análise absoluta dessa característica em si, agrega também um elemento relativo quando comparamos essa capacidade de trocas internacionais com a capacidade de trocas internas, isto é, de integração interna do território. Assim, procuramos confrontar a porosidade do território frente as suas articulações econômicas endógenas e, dependendo da disparidade dessa relação, podemos identificar diversos níveis de porosidade.

O processo de industrialização do território nacional, por sua vez, nos mostra os níveis da divisão social do trabalho no Brasil. Em uma história de mais de quinhentos anos a sociedade brasileira conheceu um aprofundamento sempre perene da divisão do trabalho. O economista Ignácio Rangel (1957) associava o

conceito de desenvolvimento econômico diretamente ao aprofundamento da divisão social do trabalho. Esta, segundo o autor, representa o grau de especialização de uma sociedade frente à produção dos bens que consome e, consequentemente, seu poder sobre a natureza e sua capacidade de produzir riqueza a partir dela. A industrialização brasileira nos servirá para qualificar a porosidade territorial em cada período histórico, diferenciando com maior precisão momentos-chave para o entendimento dos CLIAs.

Considerando, então, esses dois fatores mutáveis no decorrer da história do território brasileiro distinguimos, com o objetivo de identificar as raízes genéticas dos CLIAs, três grandes períodos[6] com pontos de inflexão em 1929 – crise cafeeira – e 1967 – ano que marca o início da recuperação econômica brasileira conhecida como o "milagre econômico"[7].

Os dois primeiros períodos referidos, isto é, os longos séculos que transcorrem desde 1500 até o primeiro quarto do século XX e os quase quarenta anos sucessivos até a década de 1970 apresentam diferenças profundas tanto no aspecto da porosidade territorial quanto do processo de industrialização, entretanto não demonstram de maneira substancial uma real demanda por serviços aduaneiros diferenciados. No caso do primeiro período, a grande razão está na ausência de um processo sustentado de industrialização que qualificava a grande porosidade territorial do período com um caráter primário-exportador. Assim, os grandes fluxos de exportações eram constituídos por produtos pouco transformados e a estrutura portuária existente era quantitativa e qualitativamente suficiente para processar sem grandes problemas a saída das mercadorias. Entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil inicia um processo sistemático de industrialização do território que, apesar de diversificar a natureza das trocas internacionais, diminui a porosidade de suas fronteiras através de uma intensificação da integração interna dos mercados e da consequente queda das exportações.

É somente com o terceiro período, iniciado nos anos que precedem a década de 1970, que o território brasileiro sente a necessidade de diversificar sua estrutura alfandegária. Os anos 1970 representaram para o Brasil um período de recuperação econômica baseada num aumento de exportações possibilitada pelo crescimento da economia nos países centrais, acarretando, logo, um aumento também das importações brasileiras. Em outras palavras, inicia-se, neste momento, um período de aumento da porosidade territorial brasileira acompanhando um processo de

6 Utilizamos os trabalhos de Cano (1981), Furtado (1959), Negri (1994) e Pacheco (1996) para a análise de alguns aspectos da história econômica do Brasil.

7 Período de 1967 a 1973 em que o Brasil apresenta altas taxas de crescimento econômico.

industrialização e urbanização já bastante intenso, sobretudo no estado de São Paulo. Identificamos, aqui, um momento claro de necessidade de recintos alfandegados diferenciados para o crescimento da economia nacional. As aduanas presentes nos portos e aeroportos já não realizavam suas atividades com a eficiência desejada por algumas empresas, visto o aumento constante do volume de mercadorias importadas e exportadas. Nesse período começa a se diversificar o sistema aduaneiro brasileiro, com a criação de novos tipos de aduanas, agora em zonas secundárias. Enxergamos, então, este período – década de 1970 – como uma primeira manifestação do território brasileiro de exigência de novos objetos geográficos capazes de atenderem à demanda pela viabilização das crescentes trocas internacionais de mercadorias. Sendo o CLIA uma categoria de aduana, não podemos deixar de marcar o período em questão como um momento importante para a sua gênese.

Esse terceiro período, que não se esgota até os dias atuais, foi marcado pelo constante aumento dos fluxos internacionais associado a um aprofundamento também sempre maior da divisão do trabalho por meio, sobretudo, do desenvolvimento técnico aplicado aos diversos setores econômicos. Os anos 1990 representaram uma intensificação das características do período, implicando diretamente a origem dos CLIAs como categoria de aduana. A política econômica nacional voltou-se para um aumento ainda maior da porosidade territorial através de um jogo de reduções de alíquotas fazendo aumentar em maneira significativa o volume de importações. Tratou-se de uma opção de integração da economia brasileira àquela internacional, que exigiu da estrutura alfandegária brasileira uma reorganização com vistas a desafogar a zona primária. A criação das Estações Aduaneiras do Interior (EADI), em 1993, interiorizou ainda mais os processos de despacho aduaneiro, deslocando-os das áreas de portos e aeroportos para áreas do território onde havia efetivamente demanda por estes serviços (áreas produtoras e consumidoras de produtos industriais – grandes centros industriais e urbanos). Os CLIAs, criados em 2006, como desdobramento das EADIs, têm nessa década sua raiz genética.

Os CLIAs e a configuração territorial paulista

A seguir, apresentamos brevemente uma análise de caráter mais específico relacionada a cada CLIA presente no território brasileiro, com o objetivo de mapear este fenômeno, isto é, identificar a configuração territorial relevante que viabiliza as atividades desses recintos e que, assim, contribui para a manutenção do desenvolvimento industrial no estado paulista.

O Grupo Mesquita, possui dois dos CLIAs existentes. Antes de atuarem como CLIAs, eram Terminais Retro-Portuários (TRA), transformaram-se em Portos Secos e, em 2006, começaram a operar como CLIAs. Um destes, criado na década de 1970, localiza-se próximo à margem santista do porto, no bairro Alemôa, e possui 64.755 m² de área de armazenamento – 10.310 m² de área coberta, 2.500 m² para produtos químicos, 500 m² para produtos inflamáveis e 245 m² de áreas climatizadas. O outro CLIA do Grupo, em operação desde a década de 1980, localiza-se na rodovia estadual Cônego Domênico Rangoni (SP-055), próximo à área portuária do Guarujá, e conta com 52.000 m² de área total, com 11.700 m² de armazéns cobertos, 4.200 m² para produtos químicos e 500 m² para produtos inflamáveis. Ambos os recintos possuem acessos apenas pelo modal rodoviário – Rodovia Anchieta (CLIA em Santos) e Rodovia Cônego Domênico Rangoni (CLIA no Guarujá) – e estão nas proximidades da zona primária do porto de Santos.

De acordo com a empresa, a opção pela utilização do CLIA ocorre em virtude da qualidade dos serviços de manipulação da mercadoria. Enquanto a zona primária tem o foco de atividades e operações na carga e descarga, o CLIA pode especializar-se no procedimento seguinte (ou anterior, no caso de exportação). A flexibilidade de operações aplicadas à mercadoria – despacho aduaneiro, selagem, vistoria de seguros – é fator vantajoso em comparação com a rigidez operacional da zona primária.

A separação das áreas de armazenamento para tipos específicos de mercadoria é mais uma especialização do recinto na manipulação desta. Essa adaptação das estruturas internas é bastante interessante e funcional à indústria química, que exige um tratamento mais fino de seus produtos. As diferentes categorias de produtos químicos exigem cuidados especiais na sua movimentação e armazenagem. O Grupo Mesquita investiu na obtenção de certificados técnicos para a possibilidade de lidar com quaisquer tipos de cargas químicas, como é o caso do SASSMAQ (Sistema de Avaliação de Segurança, Saúde, Meio Ambiente e Qualidade) que habilita os CLIAs do Grupo a servir a indústria química. Organiza o estoque dos produtos químicos de acordo com a classificação específica neles indicada, dotando esse CLIA de capacidades e funções específicas importantes para a captação de fluxos do setor.

É no segmento químico que o Grupo Mesquita possui seus maiores clientes. O maior de todos eles é a Dow Química. A planta existente no Guarujá, mesmo situada nas bordas do porto de Santos, opta por despachar ou nacionalizar suas cargas pelos CLIAs, reduzindo a manipulação de seus produtos na zona primária. São os casos também da Bayer Crop Science, com unidades em Campinas e São

José do Rio Preto, da Akzo Nobel e suas plantas em São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Guarulhos, São Roque e Itupeva e da fábrica da Nalco em Suzano. As fábricas da Rhodia em Paulínia, Jacareí, Santo André e São Bernardo do Campo, da Air Products em Mogi das Cruzes, Mogi-Mirim e Araraquara e a unidade da Easterman, em São Paulo, completam o conjunto dos grandes grupos da indústria química que optam pela exportação e importação dos produtos através dos CLIAs do Grupo Mesquita.

Outros clientes do grupo são a General Motors, com unidades fabris em São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes, Sorocaba e São José dos Campos, a Companhia Brasileira de Alumínio, com planta no próprio município de Alumínio – próximo a Sorocaba – a empresa Frigoríficos Independência, com sede em Santana de Parnaíba – Região Metropolitana de São Paulo – e unidades espalhadas pelo interior de São Paulo.

Já a empresa Columbia administra um dos CLIAs situados em Santos, próximo à área portuária, no bairro Alemoa. O espaço de 30.000 m^2 oferece 7.600 m^2 de áreas cobertas, dos quais 4.200 m^2 diferenciados para o armazenamento de produtos químicos, e 21.000 m^2 de pátios, além da área administrativa e das instalações da Receita Federal. O CLIA Columbia está localizado muito próximo ao CLIA Mesquita de Santos e possui, também, acesso muito rápido à Rodovia Anchieta, operando apenas com o modal rodoviário.

A política de atração de clientes do CLIA Columbia segue duas direções diferentes. Uma delas é o usual contato direto com a empresa importadora ou exportadora, chamados, então, importadores ou exportadores diretos. A outra forma encontrada pela Columbia para atrair clientes foi o estabelecimento de acordos com algumas agências de cargas, e nesse caso, o vínculo entre o CLIA e a empresa exportadora ou importadora se dá com a mediação da agência.

A maior parte da mercadoria em circulação no recinto é referente a duas grandes agências de cargas, todas com sedes em Santos: a Vanguard Logistics Services (EUA) e a Jas (Itália). São empresas responsáveis pela consolidação de cargas (nesse caso, no porto de Santos) e então, possuem já uma grande lista de clientes próprios que confiam a elas toda a movimentação comercial de suas mercadorias. Dessa maneira, a Columbia conta com um volume perene de mercadorias a serem despachadas, provenientes dessas agências.

Uma vantagem da utilização do CLIA é o menor risco de avarias nas mercadorias. Como os pátios e armazéns estão sempre com suas capacidades incompletas, os funcionários e as máquinas trabalham em ambientes mais

espaçosos em comparação com os armazéns e pátios do porto, abaixando significativamente os índices de acidentes e avarias. A disponibilidade de espaços mais amplos para movimentação da carga capta os fluxos de mercadorias que demandam grandes áreas de manobra. Mercadorias grandes e pesadas que exigem o uso de gruas ou guindastes não podem ser despachadas por alfândegas de armazéns e pátios cheios.

A indústria química também encontra no CLIA Columbia tratamento diferenciado para seus produtos. Possui espaços discriminados para armazenagem e certificados que a autorizam a receber qualquer tipo de produto do segmento. O mais importante deles é o SASSMAQ. Uma outra parte das mercadorias que ocupam o CLIA são provenientes de acordos diretos entre a Columbia e os importadores. Dois dos grandes importadores diretos que operam com o CLIA Columbia são a Volkswagen, em São Bernardo do Campo, e a FMC Technologies, com fábrica em Araraquara.

A empresa Deicmar possui terminais em Santos e em Guarulhos. Seu CLIA localiza-se também no bairro Alemoa, contando com 65.000 m^2 de área total, dos quais 12.000 m^2 cobertos. Tem à disposição dos clientes 200 tomadas para contêineres refrigerados. Curiosamente, o recinto situa-se exatamente ao lado do CLIA Mesquita de Santos, também às margens da Rodovia Anchieta[8].

O outro Centro Logístico e Industrial Aduaneiro do estado é administrado pela empresa CRAGEA, em Suzano, e possui uma área total de armazenagem de 150.000 m^2, sendo 30.000 m^2 cobertos. A localização do CLIA CRAGEA é estratégica se pensarmos na sua condição de terminal multimodal. Isso porque apesar de estar situada sobre a rodovia Índio-Tibiriçá – acesso ao ABC – e relativamente próxima às rodovias Ayrton Senna e Presidente Dutra – acesso à capital, Vale do Paraíba e Aeroporto Internacional de Guarulhos – o acesso ao porto de Santos só se torna cômodo com o modal ferroviário. A CRAGEA dispõe de um ramal ferroviário privativo – um braço da ferrovia Santos-Jundiaí – interligando o recinto ao Terminal de Contêineres do porto de Santos, e ao restante da malha ferroviária do estado. Desde o ano 2000, o terminal conta com uma linha ferroviária expressa diária da CRAGEA ao porto de Santos e outra com o percurso inverso. A movimentação de cargas é dividida em 60% de importações – a nacionalização de peças e insumos à produção nacional é bastante comum – e 40% de exportações[9].

8 O CLIA Deicmar foi o único que não autorizou visitas, entrevistas por telefone ou por e-mail, alegando que o conteúdo das informações eram de caráter estratégico.

9 Dados obtidos durante a visita ao recinto em maio de 2009.

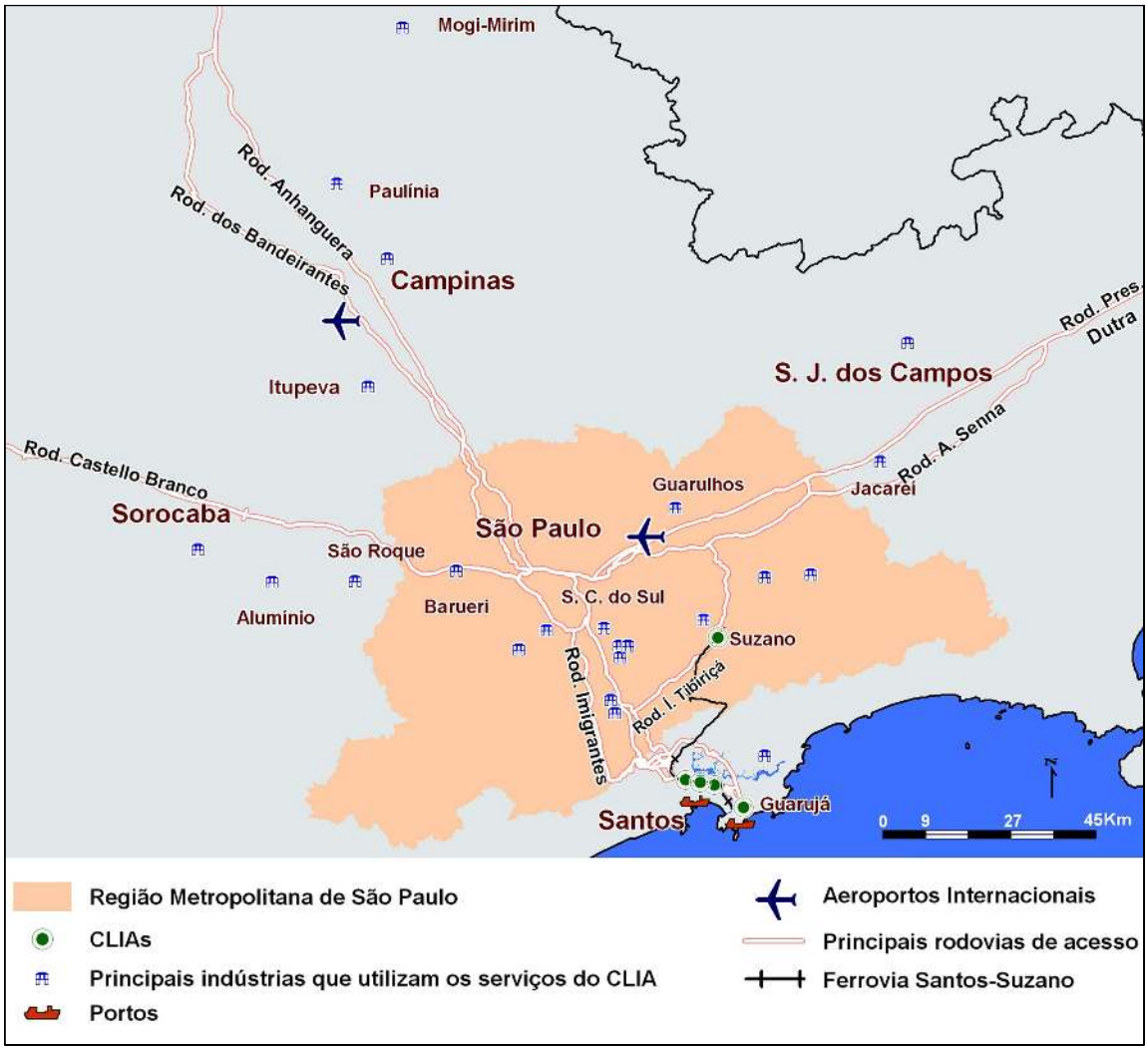
A política de atração de clientes da CRAGEA baseia-se na oferta de "projetos logísticos", isto é, serviços de transporte, armazenagem e operações aduaneiras desde a unidade produtiva do cliente até o destino no exterior (e vice-versa, no caso de importação). Isso facilita os procedimentos para o cliente, que passa a contar apenas com um responsável por todo o procedimento de importação ou exportação.

A fábrica da General Motors, em São Caetano do Sul, é um importante cliente do CLIA CRAGEA. Nesse caso, o recinto oferece uma eficaz opção de armazém alfandegado que liga-se diretamente à linha de produção da fábrica. Os itens importados através da CRAGEA só são transferidos à linha de montagem na medida em que são requeridos. O regime de entreposto aduaneiro na importação permite que a carga importada permaneça no CLIA, com suspensão de impostos, e só venha a ser nacionalizada quando demandada (momento em que os impostos são pagos).

Além da General Motors, a CRAGEA possui como outra grande cliente a Companhia Suzano Papel & Celulose, localizada em Suzano (SP). O restante de seus clientes – em sua maioria empresas de auto-peças e eletrônicos – estão localizados na Região Metropolitana de São Paulo, com acesso facilitado pelas rodovias Ayrton Senna e Presidente Dutra.

Após as análises específicas para cada CLIA, podemos fazer algumas considerações que valem para o conjunto deles. Localizando-se majoritariamente nas imediações do porto de Santos e no município de Suzano, o conjunto dos CLIAs nos indica a Região Metropolitana de São Paulo como área concentradora de empresas que compram seus serviços aduaneiros. O mapa a seguir destaca alguns elementos importantes da configuração territorial existente na área que abrange os CLIAs e essas empresas-cliente.

Os CLIAs no estado de São Paulo



Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

Existem três pontos de entrada e saída de mercadorias do território nacional na área representada no mapa: o porto de Santos, e os aeroportos internacionais de Viracopos (Campinas) e de Guarulhos. Os CLIAs que se localizam nas bordas do porto de Santos, mesmo se realizam despachos aduaneiros de mercadorias provenientes desses aeroportos, mantêm suas bases de operação em grande parte ligadas ao porto. O CLIA CRAGEA de Suzano, apesar de operar majoritariamente com cargas provenientes do aeroporto de Guarulhos, recebe em seus terminais grandes quantidades diárias de mercadorias do porto de Santos, através de seu ramal ferroviário.

Dada as localizações dos CLIAs, dos portos e aeroportos e das empresas que compram os serviços aduaneiros, pode-se dizer que o sistema rodoviário predomina para a realização dos fluxos. A única ferrovia que é significativa na movimentação das cargas é o trecho de Suzano ao porto de Santos, utilizado pelo CLIA CRAGEA.

Todo o restante dos fluxos existentes se restringe aos seguintes sistemas rodoviários: Anchieta-Imigrantes, interligando capital e Santos, Anhanguera-Bandeirantes, interligando Campinas e seu aeroporto à capital, rodovias Presidente Dutra e Ayrton Senna, ligando a capital ao Vale do Paraíba, e a Rodovia Castello Branco, interligando Sorocaba à capital paulista. O Rodoanel Mário Covas, parcialmente finalizado, é também infra-estrutura importante que conecta o sistema Anchieta-Imigrantes (Baixada Santista) às rodovias Castello Branco (Sorocaba), Anhanguera e Bandeirantes (Campinas).

Colocamos, aqui, o conceito de aglomerado metropolitano[10] de S. Lencioni (2003) porque é o esforço de regionalização que mais se aproxima às implicações territoriais dos CLIAs e de suas atividades de importação e exportação. Os limites dados pelas regiões de governo de Campinas, Sorocaba, Santos e São José dos Campos, com seu centro na Região Metropolitana de São Paulo, engloba com raríssimas exceções todo o conjunto dos CLIAs, dos aeroportos e portos envolvidos, e das fábricas que se beneficiam com os serviços prestados pelos CLIAs. O processo de concentração, desconcentração e reconcentração da indústria paulista tem no aglomerado metropolitano sua maior expressão, e isso é evidenciado quando levamos em conta o fenômeno dos CLIAs, que vinculam empresas que exportam e que importam insumos, isto é, participam de um circuito superior da economia. De acordo com a autora em questão, para uma empresa localizada nesse aglomerado metropolitano, com referência à capital paulista, "se está suficientemente perto para usufruir o ambiente de inovação da metrópole, e suficientemente longe para fugir das desvantagens das chamadas deseconomias de aglomeração" (LENCIONI, 2003, p. 471).

Considerações Finais

Apesar das quase duas décadas passadas desde que a política de interiorização das aduanas se efetivou no território com a criação dos portos secos, o CLIA é um objeto geográfico bastante recente. Esse fator traz consigo algumas implicações relevantes para a compreensão do fenômeno em análise, como a vulnerabilidade das decisões políticas traduzidas na efemeridade dos textos legais publicados. Visto que se trata de um novo projeto colocado em prática em 2006, muitos são os atores envolvidos na tentativa de ajustar "definitivamente" o funcionamento desses recintos e, consequentemente, muitos são, também, os interesses em jogo.

10 O aglomerado metropolitano é o conjunto formado pela região metropolitana de São Paulo e seu entorno, num raio de extensão de aproximadamente 250 quilômetros

O fato da criação do CLIA – evento de grande peso para a constituição da soberania nacional sobre suas fronteiras – ser autorizada por meio de uma medida provisória revela a vulnerabilidade e efemeridade das decisões tomadas referentes ao tema. É um fato que, por si só, indica a insuficiência do debate que antecede a criação do recinto, e uma das razões possíveis para isso é a rapidez com que esse processo culminou na promulgação da medida.

Existem dois grandes fatores ligados à criação dos CLIAs. Um desses é aquele derivado do modo de produção em vigor no atual momento da história mundial, remetendo-nos aos interesses das principais forças hegemônicas que regem o funcionamento dos territórios na escala mundial. Em outras palavras, a globalização, entendida como um período no qual grandes empresas e grupos multinacionais distribuem sua produção no planeta a fim de obter a máxima rentabilidade possível, coloca aos territórios nacionais a possibilidade de participação nos circuitos espaciais produtivos internacionalizados desde que algumas condições técnico-normativas sejam atendidas, de modo a garantir a competitividade necessária à inserção efetiva da produção no mercado mundial. Dentro dessas condições, destacamos a velocidade dos fluxos e o tratamento especializado das mercadorias no decorrer das etapas dos circuitos espaciais de produção. Partindo dessa ótica, os CLIAs nascem como uma resposta do território na tentativa de atender essas condições, para favorecer a já citada inserção competitiva. É, portanto, um movimento interno acionado por um movimento externo, no sentido de que é o modo de produção atuando sobre a formação sócio-espacial.

Entretanto, o funcionamento do modo de produção em escala mundial não tem a capacidade, por si só, de transformar os territórios e ajustá-los ao atual período de globalização. Todo o conteúdo da formação sócio-espacial, historicamente construído e, portanto, detentor de uma coerência interna e, sobretudo, de uma totalidade empírica, exerce sobre os estímulos externos seu peso mediador. Concretamente, o Brasil apresenta já uma constituição interna bastante complexa e estruturada, com uma base política espacialmente definida, sistemas de movimentos em pleno uso, circuitos espaciais produtivos instalados, portos e aeroportos constituídos, grande variedade de empresas gestoras de armazéns e pátios, enfim, uma série de elementos que conformam um espaço nacional capaz de gerir ao seu modo os vetores provenientes do que está fora de suas fronteiras.

Assim, o outro fator ligado à existência dos CLIAs são os próprios interesses nacionais em jogo, isto é, a mediação interna que autoriza efetivamente o funcionamento deste novo objeto geográfico em território nacional. A

documentação referente à criação dos CLIAs congrega as decisões já tomadas, em um momento posterior ao debate político. Se o texto legal é claro e deliberativo, o jogo de interesses que o produziu é restrito, passível de captação apenas àqueles que participaram ativamente do debate e, nesse caso, os principais atores envolvidos foram representantes de poucas empresas de armazéns gerais e representantes políticos interessados pela fluidez do comércio exterior brasileiro. Não encaramos como uma "coincidência" o fato de alguns portos secos transformarem-se em CLIAs, aproveitando a entrada em vigor da medida provisória n° 320, justamente nos períodos finais de seus prazos de concessão para o serviço. A informação de que uma das empresas teria sido autorizada a operar como CLIA, através de uma troca de favores estabelecida com o governo federal deve ser levada em consideração para o entendimento do contexto da criação dos CLIAs.

Sustentamos que os fatores exógenos advindos do atual estágio do capitalismo mundial foram impulsos apropriados por alguns atores sociais nacionais e traduzidos em decisões políticas e, portanto, concretas, que favoreciam alguns interesses em detrimento de outros; entretanto, todo esse processo se conformou sem que a justificativa explícita da criação dos CLIAs fosse outra que não sua funcionalidade para a competitividade dos circuitos espaciais produtivos presentes em território nacional. Assim, o texto da lei explicita o interesse público dos CLIAs, mas a confusão em torno do debate político revela a presença e a força de interesses privados.

A criação dos CLIAs também suscitou um importante debate, bastante pertinente ao atual período histórico e presente em diversos setores da economia nacional. O tema da liberalização do mercado de armazéns alfandegados foi um dos pilares estruturantes para o projeto dos CLIAs. Representantes empresariais do setor, alegando aumento constante da demanda por novos pontos de controle aduaneiro, propunham que a criação de novas aduanas em zona secundária deveria fluir de acordo com a demanda do mercado. A mudança da modalidade para a instalação dessas novas aduanas, presente na medida provisória n° 320, concretizou-se, pelo menos no período em que esteve em vigor, na adoção do sistema de licenças pela Receita Federal, substituindo as licitações públicas. Essa alteração transferia a iniciativa da criação do CLIA da esfera pública para a esfera privada. Assim, o governo federal, através da Receita Federal, perdia a capacidade de direcionar e programar os novos locais a serem alfandegados, e se restringia a aprovar (ou não) os novos investimentos realizados pelas empresas de armazéns.

Entendemos que os CLIAs são, enquanto objetos geográficos de conteúdo técnico e normativo, elementos que remetem à soberania nacional e, como tais,

exigem uma regulamentação que garanta a presença do Estado na definição de suas atividades. A maneira em que deva ocorrer essa participação estatal não é única, devendo ser debatida. Colocamos, aqui, essa reflexão de interesse peculiar à geografia na medida em que toca a questão da desregulamentação da economia e das transformações pelas quais passa o Estado, enquanto poder público. Os CLIAs oferecem uma porta de entrada bastante frutífera para este debate, relacionando simultaneamente a manutenção do papel do Estado na imposição de suas fronteiras e a abertura de sua porosidade territorial no atual período do capitalismo mundial.

Bibliografia

ARROYO, Mónica. *Território nacional e mercado externo. Uma leitura do Brasil na virada do século XX*, Tese (doutorado). São Paulo: FFLCH/USP, 2001.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Tese (livre docência). Campinas: IFCH/Unicamp, 1981.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LENCIONI, Sandra. Cisão territorial da indústria e integração regional no Estado de São Paulo *In:* GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A. e GALVÃO, A. C. F. (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

NEGRI, Barjas. *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880 – 1990)*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 1994.

PACHECO, Carlos Américo. *A Questão Regional Brasileira Pós 1980: Desconcentração Econômica e Fragmentação da Economia Nacional*. Tese (doutorado). Campinas: IE/Unicamp, 1996.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RANGEL, Ignácio. *Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Salvador: Editora Universidade da Bahia, 1957.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, M. Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVEIRA, María Laura. A região e a invenção da viabilidade do território. *In:* SOUZA, M. Adélia S. (org.) *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial, 2003.

Sobre o autor

Lucas Ferreira Rosa Penha: geógrafo pela Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), com mestrado em Geografia Humana pela USP (Universidade de São Paulo) em cooperação com a Università degli Studi di Torino, em Turim, Itália.

* * *

ABSTRACT

The Logistic and Industrial Customs Centers and the today's industry of the State of São Paulo

Facing a time in which the action scale for social agents – especially the hegemonic companies in the globalized markets – comprises the world, national territories are mobilized and changed in order to allow the organization and efficiency of internationalized spatial productive circuits. The establishment of Logistic and Industrial Customs Centers (CLIAs) is one among several of those territory adaptations. The CLIAs are entities responsible for the customs services of regulating the flow of imported and exported goods, yet they are based out of the primary zone of airports and harbors, hence consisting of an alternative to the traditional customs for the importation and exportation of goods. Therefore, CLIAs are new geographic agents that increase the Brazilian territorial porosity, creating more fluid pathways for international trade, mainly for some spatial productive circuits. The presence of these entities in the State of São Paulo is directly related to the industrialization process of this territory, since they are largely used by the chemical and automotive industries.

KEYWORDS: Territorial porosity, foreign trade, industrialization, logistics, customs

RESUMEN

Los centros logísticos e industriales de aduana y la industria atuale de el Estado de São Paulo

Frente a un período en el que la dimensión de la acción de muchos actores sociales - especialmente las empresas hegemónicas en los mercados globalizados - se corresponde con el mundo, los territorios nacionales se movilizan y se transforman permitiendo la organización y la eficiencia de los circuitos espaciales de producción internacionalizados. El establecimiento de los Centros Logísticos e Industriales de Aduana (CLIAs) es, entre otras muchas, una de esas adaptaciones del territorio. Son recintos que realizan la función de aduana para la entrada/aceptación de mercancías importadas o destinadas a la exportación, pero que se encuentran fuera de el área de puertos y aeropuertos, estableciéndose como una alternativa a las aduanas tradicionales para la importación o exportación de mercancías. Son, entonces, nuevos objetos geográficos que aumentan la porosidad territorial brasilera creando vías más fluidas para el comercio internacional, especialmente para algunos circuitos espaciales productivos. Su presencia en el estado de São Paulo se une directamente con el proceso de industrialización de ese territorio, ya que la industria química y la industria del automóvil los utilizan en gran medida.

PALABRAS CLAVE: Porosidad territorial, comercio internacional, industrialización, logística, aduana

BCG: http://agbcampinas.com.br/bcg

Artigo recebido em outubro de 2010. Aprovado em janeiro de 2011.