

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Geografia

Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

LUCAS FERREIRA ROSA PENHA

**Os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros  
e a atual indústria paulista**

**São Paulo  
2010**



## **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Geografia  
Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana

# **Os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e a atual indústria paulista**

Lucas Ferreira Rosa Penha  
lucasfrpenha@gmail.com

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.**

Orientadora: Prof<sup>ra</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mónica Arroyo

**São Paulo  
2010**

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer, aqui, todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho e que, muitas vezes, mesmo sem perceberem, foram de fundamental importância para o avanço da pesquisa. Esses três longos anos de trabalho me mostraram que a pesquisa científica é um esforço coletivo. Por mais que o pesquisador seja autônomo em suas decisões e escolhas, está condicionado às decisões e escolhas de outras pessoas e instituições, tornando seu trabalho um ponto na trama desta rede social. Portanto, enfatizo a importância das pessoas que estiveram ao meu redor e as agradeço imensamente.

Primeiramente, não poderia deixar de citar os colegas desta universidade, em especial aqueles envolvidos nas pesquisas e trabalhos do LABOPLAN. Não cito nomes porque são tantos e qualquer ausência seria de uma injustiça irreparável. Professores, funcionários e pesquisadores aglutinam, neste laboratório, um núcleo forte, rico e agradável para o desenvolvimento de nossos trabalhos.

Deixo agradecimentos especiais aos professores que aceitaram participar da minha banca: Ricardo Castillo e Fábio Contel. O primeiro, meu grande tutor na graduação na Unicamp, o segundo, grande professor convidado, também na Unicamp, transmitindo sempre alegria em suas aulas.

Agradeço o Dipartimento Interateneo Territorio, da Università Degli Studi di Torino, na Itália, onde passei um rico período de estágio. Em especial, sou grato pela atenção recebida de Giuseppe Dematteis – geógrafo responsável pelo departamento – e por muitas outras pessoas deste núcleo de pesquisas, dentre as quais cito alguns nomes: Carlo Salone, Angelo Besana, Costanzo Mercugliano, Cristina Cabodi, Cristiana Rossignolo, Isabella Lami e Cécile Sillig.

Gostaria de deixar meus agradecimentos às pessoas e instituições que me acolheram de maneira aberta e colaborativa e que, assim, permitiram um contato direto com o objeto de estudo do trabalho, através das visitas aos CLIAS. Agradeço a Cássio Junqueira, da Mesquita, a Karollyne Fernandes, da Columbia e a Carlos Nakata, da CRAGEA, pela colaboração e disponibilidade em me receber. Obrigado Wanderley Lopes pela ajuda nos contatos!

Também agradeço especialmente minha professora e orientadora Mónica Arroyo, sempre muito dedicada e compreensiva. Suas avaliações, escolhas, decisões, pareceres, cobranças, elogios e sugestões foram sempre feitas de uma maneira confortante, provando que meu trabalho estava sendo, mais do que supervisionado, amparado por uma professora

sensível e rigorosa. Senti, durante todo o percurso desse mestrado, que estávamos no mesmo time, mesmo estando geograficamente longe em alguns momentos.

À minha grande família deixo meus penúltimos agradecimentos. Ao meu pai, minha mãe e meus irmãos, que me garantiram suporte afetivo e “organizativo”. Formaram uma grande base firme e sólida para a construção desta pesquisa. Avôs, avós, tios, tias, primos e primas completam essa grande família que me abraçou e nunca mais me largou.

Último e especialíssimo agradecimento para a Jú, que me acompanhou do pré-início ao fim desta etapa acadêmica, e que me acompanhará sempre. Única pessoa que pode dizer com exatidão tudo o que passei e senti durante esse período. O título de mestre merece ela também!

Obrigado!

Lucas

# Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	ii
<b>Resumo</b> .....	vii
<b>Abstract</b> .....	viii
<b>Introdução</b> .....	1
<i>A pesquisa</i> .....	4
<i>A estrutura do trabalho</i> .....	6
<b>Capítulo I</b> Os CLIAS como manifestação territorial do atual período. ....	9
I.1. O que são e como funcionam.....	12
I.2. Como e porque foram criados e “descriados”. ....	15
I.3. CLIA: Fluidez e porosidade territoriais.....	20
I.3.1. <i>CLIA como suporte para a fluidez territorial (aspecto operacional)</i> .....	21
I.3.2. <i>CLIA como poro territorial (aspecto normativo)</i> .....	23
I.4. A lógica da localização. ....	24
I.5. CLIA: versão mais recente de aduana. ....	30
<b>Capítulo II</b> Os CLIAS e a integração do território.....	36
II.1. O caso dos interportos italianos e suas implicações horizontais. ....	42
II.2. CLIA de Suzano: “um peixe fora d’água” - tendências de integração vertical.....	45
II.3. CLIAS de Santos e a especialização territorial local – tendências de integração horizontal.....	49

<b>Capítulo III</b> Os CLIAS e a indústria paulista. ....	58
III.1. O CLIA na formação sócio-espacial brasileira. ....	59
III.1.1. <i>Um esboço de periodização: a porosidade territorial brasileira associada à industrialização</i> .....	60
<i>Os critérios</i> .....	62
<i>O esboço.</i> .....	64
– <i>do século XV a 1929 - alta porosidade territorial e agro-exportador.</i> .....	64
– <i>de 1929 a 1967 - industrialização restringida/pesada e baixa porosidade territorial.</i> .....	66
– <i>de 1967 até hoje – industrialização moderna e alta porosidade.</i> .....	67
– <i>Dos anos 1990 a hoje – aprofundamento das características do período.</i> ....	69
III.1.2. <i>A importância de São Paulo na formação sócio-espacial brasileira.</i> .....	71
<i>A concentração dos fluxos de importação e exportação no estado de São Paulo.</i> .....	73
– <i>Economia cafeeira e urbanização.</i> .....	73
– <i>Industrialização</i> .....	75
– <i>Indústria química e automobilística.</i> .....	80
III.2. Os CLIAS e a configuração territorial paulista .....	82
III.2.1. <i>CLIA Mesquita – Santos/Guarujá</i> .....	82
III.2.2. <i>CLIA Columbia – Santos.</i> .....	89
III.2.3. <i>CLIA Deicmar – Santos.</i> .....	92
III.2.4. <i>CLIA CRAGEA – Suzano.</i> .....	94
III.2.5. <i>O conjunto dos CLIAS.</i> .....	98
<b>Considerações finais</b> .....	101
<i>Sobre a concepção do CLIA como objeto geográfico</i> .....	101
<i>Sobre as economias de aglomeração</i> .....	104
<i>Sobre uma possível área de influência dos CLIAS</i> .....	106
<i>O CLIA e o território nacional.</i> .....	108
<b>Referências bibliográficas</b> .....	110
<b>Anexos</b> .....	114

## **Índice de mapas**

Mapa 1 – Localização dos portos secos no Brasil .....	25
Mapa 2 – Localização dos CLIAS .....	28
Mapa 3 – O Multicomplexo Territorial Industrial Paulista.....	77
Mapa 4 – Os CLIAS Mesquita no estado de São Paulo.....	86
Mapa 5 – CLIA Columbia no estado de São Paulo.....	91
Mapa 6 – O CLIA Deicmar no estado de São Paulo.....	93
Mapa 7 – O CLIA CRAGEA no estado de São Paulo.....	95
Mapa 8 – Os CLIAS no estado de São Paulo.....	98

## **Índice de imagens**

Imagem 1 – CLIA CRAGEA .....	45
Imagem 2 – CLIA Mesquita – Santos .....	49
Imagem 3 – CLIA Mesquita – Guarujá .....	50
Imagem 4 – CLIAS Mesquita – Santos e Guarujá .....	50
Imagem 5 – CLIA Deicmar .....	51
Imagem 6 – CLIA Columbia .....	52
Imagem 7 – Os CLIAS de Santos e Guarujá .....	54
Imagem 8 – CLIA Mesquita em Santos e adjacências .....	83
Imagem 9 – CLIA Mesquita no Guarujá e suas adjacências .....	84
Imagem 10 – CLIA Columbia em Santos e suas adjacências .....	89
Imagem 11 - CLIA Deicmar em Santos e suas adjacências .....	92
Imagem 12 – O CLIA CRAGEA e suas adjacências .....	94

## **Índice de fluxogramas**

Fluxograma 1 – Fluxo da mercadoria – importação e exportação .....	14
Fluxograma 2 – Cadeia de suprimentos da fábrica de São Caetano do Sul .....	97

## **Resumo**

Frente a um período no qual a escala de ação para muitos agentes sociais – sobretudo as empresas hegemônicas no mercado globalizado – 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. Torna-se importante, assim, a individualização das relações estabelecidas entre os CLIAs e as indústrias às quais são funcionais. Por fim, além da participação dos CLIAs nesses circuitos espaciais produtivos, também podem implicar diferentes relações com o lugar onde são instalados, criando modalidades diversas de integração ao território – verticais e horizontais. É justamente o entendimento dessa dinâmica territorial complexa que se constitui no objetivo central do presente trabalho.

### **Palavras-chave:**

*Porosidade territorial – fluidez territorial – industrialização – logística – comércio exterior*



## **Abstract**

Facing a time in which the action scale for social agents – especially the hegemonic companies in the globalized market – 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. We believe that it is important to disentangle the relationships established between the CLIAs and the industries for which they function. Besides the involvement of CLIAs in these spatial productive circuits, they may also develop different relationships with the place where they are based, generating diverse means of integration with the territory – vertical and horizontal. It is precisely the understanding of this complex territorial dynamics that constitutes the central objective of this work.

## **Key words:**

*Territorial porosity – territorial fluidity – industrialization – logistics – foreign trade*

# **INTRODUÇÃO**

## Introdução

O presente trabalho 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 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<sup>1</sup> 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 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.

Para a tarefa de apresentar os CLIAs, é necessária a compreensão das razões de sua criação e das lógicas de seu funcionamento, identificando os principais agentes sociais envolvidos diretamente no projeto e aqueles mobilizados de maneira indireta. Nosso objetivo é o de realizar tal análise de modo a articular operacionalmente teoria e conceitos caros à ciência geográfica com o recorte da realidade concreta selecionado. Pensamos que o trabalho apresenta mais um tema de fundamental importância para a compreensão das transformações pelas quais passa o território nacional no atual período do desenvolvimento capitalista mundial, colocando-o (o tema) dentro de uma abordagem que atrela, dialeticamente,

---

1 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.

fenômenos sociais aos seus condicionantes e produtos espaciais, na qual o território, no seu uso, representa uma totalidade em contínuo processo de mutação (SANTOS, 1994).

Não se trata, aqui, de ambição descabida dado o evidente caráter geográfico do tema. Quando enxergamos os CLIAS como objetos geográficos construídos técnica 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.

Os CLIAS desempenham importante papel na circulação das mercadorias, etapa do circuito produtivo cada vez mais relevante para as estratégias produtivas das empresas. Sendo eles recintos alfandegados, tal papel é exclusivo para a circulação das mercadorias em fluxos de entrada ou saída do país, portanto, para empresas com circuitos espaciais produtivos que contemplam importação ou exportação. O aprofundamento da divisão internacional do trabalho, principalmente a partir da transição do capitalismo fordista para a produção flexível (HARVEY, 2004), na década de 1970, impôs à circulação – material e imaterial – papel decisivo nas políticas de empresas e Estados para a inserção de produtos nos mercados internacionais cada vez mais competitivos. Essa lógica já caracterizava o período técnico-científico e informacional e começava a construir seu correspondente meio geográfico, de mesmo nome (SANTOS, 2002).

A intensificação desse processo em território nacional deu-se nos anos 1990 com uma abertura dos mercados nacionais nunca antes sentida, sustentada por políticas neo-liberais que aumentaram consideravelmente o número de empresas multinacionais presentes no Brasil e seus respectivos fluxos comerciais (mercadorias e dinheiro) internacionais<sup>2</sup>. Este é o período em que encontramos os principais embriões dos CLIAS: interesse pelo aumento da velocidade nos fluxos e pela qualificação dos serviços associados a eles. Logicamente, esses interesses sempre existiram em produções do tipo capitalista, mas nesses últimos anos do século passado ganharam importância tão acentuada que se tornaram decisivos na competitividade dos

---

2 François Chesnais (1996), em seus estudos sobre a mundialização do capital, aponta como consequência direta do aumento dos Investimentos Externos Diretos (IED) o aumento do fluxo internacional de mercadorias entre estabelecimentos de uma mesma multinacional, isto é, exportações e importações realizadas entre filiais localizadas em países diferentes.

produtos nos mercados internacionais, caracterizando o atual período de globalização.

Encarando-os como produto territorial do atual estágio do desenvolvimento capitalista mundial, isto é, reação concreta construída na formação sócio-espacial brasileira frente aos imperativos da globalização, os CLIAS apresentam uma funcionalidade a uma parcela bastante seletiva da sociedade brasileira. A velocidade na circulação das mercadorias associada a uma especialização no lidar com a mercadoria em circulação são fatores importantes que podem ser decisivos na inserção competitiva de um produto no mercado internacional, e os CLIAS são recintos que respondem a essas exigências. A especialização no tratamento aduaneiro e logístico da mercadoria existente no CLIA desperta o interesse de empresas que precisam desses fatores para o aumento da rentabilidade de suas produções. Dentro do conjunto total de empresas, essas que se interessam aos serviços dos CLIAS são pouquíssimas.

Para analisar a economia urbana dos países subdesenvolvidos, Milton Santos (1979) identificou a coexistência de dois circuitos: um inferior e outro superior. Os CLIAS desenvolvem serviços exclusivamente voltados a empresas pertencentes ao circuito superior da economia, isto é, aquelas empresas que distribuem sua produção em diversas partes do mundo e a interligam através de modernos sistemas de comunicação, sejam eles de informação ou de circulação de mercadorias. Essas empresas de grande capital e com atuação em diversos mercados internacionais usam os CLIAS como mais um recurso presente no território onde estão instaladas. E, desse modo, os CLIAS atuam em circuitos espaciais produtivos como pontos dentro de um espaço reticulado onde predominam relações verticais de produção (SANTOS, 2002). Viabilizam, então, um uso corporativo do território na medida em que favorecem a rentabilidade de grandes empresas que concentram capital e atuam no território para a satisfação de seus interesses privados.

Partindo, então, do pressuposto de que os CLIAS favorecem um uso corporativo do território, concentramos nossos esforços nas relações que o CLIA estabelece com o espaço, nas diversas escalas e na sua integração ao processo de industrialização do território paulista. 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.

## *A pesquisa*

Nossa aproximação e aprofundamento no tema proposto se deram por alguns caminhos que, apesar de pontos de partida diferentes, nos levavam sempre ao nosso objeto de estudo. Destacamos, aqui, a importância da revisão bibliográfica, do levantamento de dados estatísticos e documentais e do trabalho de campo, todos eles realizados com o objetivo de maximizar nossas fontes de informação acerca do tema e de qualificar o conhecimento produzido no trabalho. Estes procedimentos metodológicos não se constituíram como uma etapa isolada do trabalho, mas o acompanharam perenemente, de modo a proporcionar-nos um enriquecimento informativo cada vez maior ao longo da pesquisa.

O primeiro contato com a problemática dos CLIAS veio através da leitura de revistas e *sites* especializados nos assuntos de portos e de logística, quando finalizava minha pesquisa sobre os portos secos. A publicação quase que diária de notícias e análises feitas por pessoas diretamente ligadas ao tema foi uma importante fonte de informações, que possibilitou um rápido e suficiente esclarecimento da problemática. Um levantamento da bibliografia especializada também contribuiu à nossa apropriação do tema. As publicações de pesquisas recentes nas áreas de economia, logística e comércio internacional nos ajudaram a apreender outras facetas apresentadas pelos CLIAS. Outras publicações, mesmo não focadas no estudo desses recintos, os envolviam, mostrando relações importantes que outros agentes estabeleciam com os CLIAS. Dada a importância atual da circulação de mercadorias e, logo, do tema em questão, pudemos desfrutar também de uma ampla bibliografia no âmbito da geografia direcionada ao estudo da logística e que, assim, incidia sobre o entendimento dos CLIAS de maneira indireta. São trabalhos interessantes, já que desenvolvem abordagens fundamentadas na importância do território e, então, mostram caminhos frutíferos dentro da ciência geográfica para entender os CLIAS e suas implicações territoriais.

Além das leituras de material bibliográfico específico, foi fundamental para a coerência conceitual do trabalho uma revisão constante de bibliografias de base teórico-metodológica dentro da geografia. A escolha de uma linha conceitual geográfica específica permitiu nossa apropriação do tema, isto é, através de um método de base geográfica pudemos inserir os CLIAS numa problemática espacial, na qual o território condiciona seu funcionamento e, simultaneamente, é, em parte, resultado das transformações que eles trazem.

Para uma mais completa apreensão do tema, foi necessária uma revisão de bibliografia documental, sobretudo legislativa. Uma série de dispositivos legais – decretos-lei, instruções normativas, medidas provisórias, exposições de motivos, projetos de leis – foi acessada para o

entendimento da esfera normativa, que juntamente àquela técnica, regem o uso desse objeto geográfico que é o CLIA. Os textos legislativos são instrumentos muito úteis ao trabalho do pesquisador já que explicitam em grande parte os projetos políticos. Em outras palavras, a publicação oficial de uma norma evidencia as intenções presentes nos objetos geográficos criados concretizando, ao menos na forma do texto, um elemento que num momento anterior era de difícil apreensão. Esse material documental foi importante porque nos deu informações precisas e concretas sobre os interesses envolvidos na criação e funcionamento dos CLIAS.

Boa parcela dos dados primários levantados foi conseguida junto à Receita Federal que, através de sua página na internet, disponibiliza informações a respeito dos próprios recintos, legislações específicas e estatísticas de comércio exterior. Outras instituições que nos ajudaram com a aquisição de dados primários foram: a Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Fundação SEADE, a ABEPRA – Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Regimes Aduaneiros e a ABCLIA – Associação Brasileira dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros. Para obter os dados referentes às indústrias que utilizam os serviços dos CLIAS, consultamos a ABQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química – e a ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. Os próprios CLIAS foram também instituições que nos disponibilizaram importante variedade de informações.

O trabalho de campo constituiu-se na visita de quatro dos cinco CLIAS existentes. Pudemos realizar visitas aos CLIAS das empresas CRAGEA (maio/09), Mesquita (junho/09) e Columbia (agosto/09). O CLIA Deimar não aceitou nenhum tipo de contato alegando que não poderia divulgar informações de “caráter estratégico”. Em todas as visitas realizadas conseguimos recolher dados fundamentais para a pesquisa, sejam elas acerca da infraestrutura física, funcionamento interno, especializações existentes, principais clientes, história da empresa. Além das informações concedidas nas entrevistas, alguns documentos foram de interessante aproveitamento, como textos legais específicos para cada CLIA, folhetos publicitários e jornais internos, que nos traziam informações particulares para cada recinto.

Durante o ano de 2008, foi muito válido o estágio realizado na Università Degli Studi di Torino, sob orientação do professor Dr. Giuseppe Dematteis. O período foi importante e enriquecedor na medida em que apresentou novas bibliografias e abordagens geográficas acerca do tema das infra-estruturas logísticas. A realização de trabalhos de campo como a visita ao Porto de Gênova e ao Interporto di Torino (estrutura logística relativamente análoga a um CLIA) e as entrevistas realizadas com pessoas responsáveis pelos recintos e com pesquisadores dessa linha abriram novos horizontes para a continuação do trabalho e foram importantes para o texto final desta dissertação.

Para a tarefa de entender e apresentar os CLIA's e suas implicações territoriais, optamos por dividir o trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo, introduzimos o tema ao leitor, visto que é um assunto bastante específico, procurando mostrar o que é um CLIA, como foram criados e como funcionam. Propomos, também, esclarecer a relação existente entre eles e as atuais lógicas do capitalismo em âmbito mundial, abordando elementos que revelam essa estreita ligação, como a velocidade e a qualidade dos procedimentos de importação e exportação. Uma caracterização geral dos CLIA's no âmbito de sua legislação, distribuição geográfica e operações internas e a escolha de alguns conceitos geográficos para o entendimento de suas implicações territoriais (fluidez e porosidade) também estão presentes no primeiro capítulo do trabalho.

O segundo capítulo consiste na proposição de uma tipologia para os CLIA's. Pudemos identificar uma clivagem que distinguia dois tipos de CLIA em relação às escalas das interações geográficas estabelecidas entre o CLIA e o espaço que o abriga. Para a composição dessa tipologia propomos a utilização dos conceitos de integração territorial vertical e horizontal, relacionados aos tipos de vínculos que os recintos estabelecem com o espaço ao seu redor e aos seus alcances em termos de escala – local, regional, nacional, mundial. Neste momento, colocamos a ideia de que mesmo respondendo a impulsos extra-locais, a criação e presença dos CLIA's nos lugares criam novas implicações de caráter mais localizado. As abordagens geográficas da Università Degli Studi di Torino são enriquecedoras neste sentido e também são analisadas no capítulo.

O terceiro capítulo é aquele de maior complexidade e que, de certa forma, acolhe o ponto central do trabalho. Para esta parte reservamos um entendimento mais preciso da relação estabelecida entre os CLIA's e o processo de industrialização do território paulista. Nesse sentido, propomos uma periodização para a formação sócio-espacial brasileira fundada no nível de abertura do território nacional (porosidade territorial) e na qualidade do processo de industrialização brasileiro, com o objetivo de identificar os momentos em que se verifica, no território, a necessidade da criação de recintos aduaneiros diferenciados, e a evolução dessa tendência no decorrer dos períodos. Também a fim de captar com maior atenção os vínculos entre esses recintos e o processo de industrialização paulista, apresentamos uma análise da importância do estado de São Paulo como *locus* da economia industrial brasileira, desde a fase cafeeira do Brasil, procurando esclarecer a localização dos CLIA's em base a presença dos diversos circuitos espaciais produtivos nas regiões onde se instalam.



Ainda no mesmo capítulo, apresenta-se uma análise da configuração territorial paulista ligada às atividades dos CLIAS, isto é, procuramos identificar, no estado de São Paulo, os elementos do território que são constantemente acionados por alguns circuitos espaciais produtivos que envolvem os CLIAS, de modo a demonstrar sua importância no atual estágio da industrialização do território paulista. Com o auxílio de elaborações cartográficas, pretendemos reforçar a particularidade da área de concentração dos CLIAS e destacar as implicações territoriais decorrentes da ativação desses novos poros na fronteira do território nacional para a indústria paulista.

No intuito de não encerrar a reflexão acerca dos CLIAS e, em caráter mais genérico, do próprio território nacional, apresentamos por último as considerações finais que abrem novas questões e delineiam novas possibilidades de pesquisas sempre dentro do interesse da geografia.

# **CAPÍTULO I**

## **Os CLIA's como manifestação territorial do atual período**

## I. Os CLIAS como manifestação territorial do atual período.

Para esclarecer nosso ponto de partida ao entendimento dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e de suas implicações para a indústria no estado de São Paulo é necessário expressarmos as referências teóricas sobre as quais embasaremos nossa análise. O fenômeno estudado está geneticamente vinculado, como não poderia deixar de ser, ao movimento da história, que passou a ser mundial, senão no século XVI com as grandes navegações, nos seguintes com o aprofundamento da divisão internacional do trabalho trazido pelo modo de produção capitalista. Portanto, não está apenas inserido em um contexto temporal, mas é por ele condicionado e produzido, não restando-nos outra alternativa que a compreensão do dito contexto.

O pós-guerra, já no século XX, marca uma forte ruptura na história mundial. Para Milton Santos (2002), o meio geográfico criado a partir desse período denomina-se *meio técnico-científico e informacional*, remetendo-se à concretude da internacionalização. Somente neste período pudemos começar a viver um mercado global, viabilizado 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. 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. “Novas técnicas e novas formas organizacionais de produção puseram em risco os negócios de organização tradicional” (p. 146) fazendo com que novas estratégias começassem a ser buscadas pelas empresas no sentido de adequação às exigências dos novos mercados. 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. E é o desenvolvimento técnico, fruto também das novas pesquisas científicas, que possibilitou a coordenação e a realização das produções nessa nova fase. Comunicações e transportes foram as áreas responsáveis por essa viabilização.

Claude Raffestin (1993) entende a comunicação e a circulação como duas modalidades da mobilidade. A primeira, imaterial e estratégica – já que não pode ser vista – representada por fluxos de ordens, dinheiro, informações, e a segunda, material e sempre visível, como pessoas e mercadorias. Essa mobilidade, conjunto dessas duas modalidades, começa a sobressair-se 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 são fatores fundamentais na política de crescimento das empresas e se traduzem em comunicação e circulação viabilizadas por redes geográficas impregnadas de técnica e ciência.

Frente a essa nova organização da produção em escala mundial, iniciada no pós-guerra e reafirmada após a década de 1970, Milton Santos (1994) propõe conceitos para operacionalizar as análises contemporâneas que se deparam com a ideia de divisão territorial do trabalho. Segundo o autor, a divisão territorial do trabalho é instrumento fundamental para a identificação da repartição das atividades entre lugares, mas o funcionamento dessa produção repartida é apreendido através de um par de conceitos que captam o movimento do processo, fugindo do estanque quadro da divisão territorial do trabalho. Circuitos espaciais produtivos e círculos de cooperação no espaço são, então, ferramentas úteis a nós para a apreensão do movimento intrínseco e cada vez mais importante do processo produtivo capitalista nos dias de hoje. Os CLIA's desempenham uma clara função no circuito espacial produtivo de inúmeros produtos. Por serem recintos alfandegados destinados ao controle fiscal e administrativo de mercadorias de comércio exterior, entram no circuito da produção como etapa da distribuição (transporte).

O aprofundamento da divisão territorial do trabalho dispersa as atividades produtivas pelo mundo, criando uma infinidade de unidades produtivas especializadas, uma infinidade de empresas prestadoras de serviços e uma infinidade de meios de comunicação e de transportes, fazendo com que as relações tornem-se mais complexas e que os contextos alarguem-se. Ao contrário do que se possa pensar, tudo isso contribui para uma racionalidade econômica cada vez mais presente na medida em que as unidades produtivas aumentam sua produtividade, os serviços especializam-se e os meios de comunicação e transportes possibilitam o aumento da velocidade dos fluxos. Roberto Lobato Corrêa (1997) contribui com mais um conceito para o debate. Para ele, “as diferenças de lugares face às necessidades historicamente identificadas” (p. 280) criam as “interações espaciais”, representantes das transformações sociais e reprodutoras das desigualdades existentes. Ainda de acordo com o autor, a Revolução Industrial imprimiu à sociedade transformações que se expressaram através da modificação das interações espaciais, como o aumento das trocas e “dos meios de circulação e comunicação” (p. 281), ampliação das redes geográficas e aumento da velocidade dos fluxos, anunciando a superação do espaço pelo tempo. Essas transformações se intensificaram na segunda metade do século XX e, sobretudo, na década de 1990 para os países periféricos de capitalismo tardio.

Entendendo os CLIA's como objetos geográficos produzidos pelo período técnico-científico e informacional – chamado de globalização (SANTOS, 2001) ou mundialização (CHESNAIS, 1996) – pretendemos associar seu nascimento à última 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 unicidade técnica da qual Milton Santos (2001) fala é possibilitada pela técnica da informação, que congrega todas as outras técnicas de forma hegemônica e pode, então, se fazer sentir instantaneamente no mundo todo. Associando essa possibilidade técnica às políticas de liberalização, privatizações e desregulamentações adotadas pelos governos Thatcher e Reagan, na década de 1980 – e expandidas para a América Latina nos anos 1990 – que podem ser consideradas condicionantes políticas para a desenfreada expansão dos grupos multinacionais (CHESNAIS, 1996), o período mais recente da história capitalista mundial pôde se realizar em território brasileiro. Logo, a importância dada à circulação, mesmo existente já desde outros períodos capitalistas, torna-se maior nesta fase recente, exigindo de Estados e empresas velocidade na movimentação dos fluxos.

Não é sem motivos que a expressão “imperativos da globalização” aparece em análises que buscam decifrar o atual período histórico. As características do meio técnico-científico e informacional e o seu uso nos revelam que 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. Em outras palavras, adaptam seus territórios às exigências das grandes empresas. Estas buscam no território, usado como recurso, fatores que transfiram competitividade aos seus produtos no mercado global. Os CLIA's são densidades técnicas e normativas que se encaixam nessa viabilização do território.

## **I.1. 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 CLIA's foram idealizados para descongestionar o movimento de mercadorias nas zonas primárias, sobretudo nos portos. Entretanto, sua legislação incluiu novos procedimentos e novas funções, diferenciando-os dos portos secos e de qualquer outro tipo de aduana existente em território nacional. Mesmo com o arquivamento, ainda em 2006, do dispositivo legal que os criou, os cinco recintos existentes no Brasil – três em Santos, um no Guarujá e outro em Suzano – 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 – dentro do Brasil (importações) ou exterior (exportações). A aduana é uma área alfandegada, isto é, com limites físicos estabelecidos pela Receita Federal dentro dos quais são autorizados os serviços de controle e fiscalização – despacho aduaneiro<sup>3</sup> – das mercadorias importadas e daquelas a serem exportadas (sempre realizados pela Receita Federal). O território nacional pode ser dividido em zona primária – aquela de contato limítrofe entre o espaço econômico nacional e aquele internacional – (portos, aeroportos e postos de fronteira), na qual é realizada a maior parte dos procedimentos aduaneiros de importação e exportação, e zona secundária – o restante do território – onde, atualmente, existem alguns tipos de recintos alfandegados, como portos secos, terminais alfandegados privativos e Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros, caracterizando-se como áreas de legislação específica.

Os CLIA's 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,

---

3 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.

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.

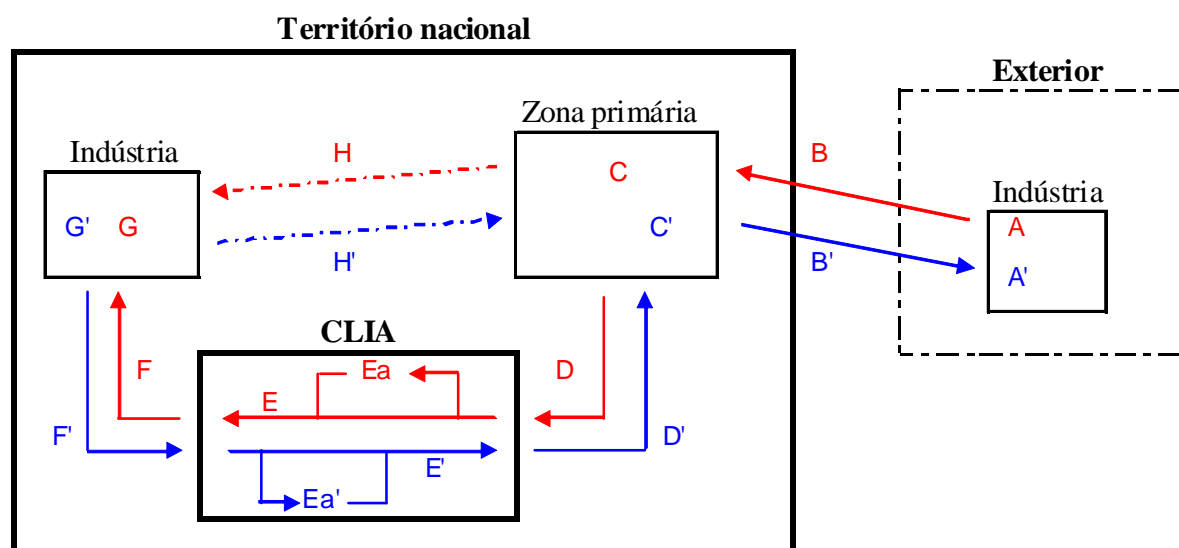
Adiantamos, aqui, a importância da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para o funcionamento dos CLIA. De acordo com trabalho realizado por Mónica Arroyo (ARROYO, 2004), o estado de São Paulo participa com cerca de 40% de todo o comércio exterior brasileiro, sendo a RMSP aquela com quase metade das exportações e importações do estado. Isso é reflexo da “convivência de uma multiplicidade de empresas exportadoras” (p. 93) na RMSP, que aumenta sua espessura, isto é, a complexidade de seu sistema de fluxos. Estão nessa área as principais demandas pelos serviços aduaneiros de um CLIA.

A opção por utilizar o CLIA como recinto alfandegado gera, no percurso da mercadoria, uma escala adicional, exigindo dele a oferta de atrativos que compensem esse fator aparentemente anti-econômico. Como mostra o Fluxograma 1 na página seguinte, o caminho da mercadoria importada ou exportada se torna mais longo quando esta passa pelo CLIA. 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<sup>4</sup> – até um ponto da zona primária – aeroporto, caso deva ser exportada por via aérea, ou porto, por via marítima – 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.

---

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

## Fluxograma 1 – 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 CLIA's, já que são muitos os regimes oferecidos por esses recintos. O regime especial de entreposto aduaneiro<sup>5</sup> 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 CLIA's é o de entreposto industrial<sup>6</sup>, que consiste na possibilidade de realização de pequenos processos de caráter industrial (etiquetagem, marcação, testes de funcionamento, acondicionamento e reacondicionamento, montagem e beneficiamento) 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.

## **I.2. Como e porque foram criados e “descriados”.**

A criação do CLIA como categoria de recinto alfandegado não pode ser entendida como resultado de um fator isolado ou casual, mas sim como um conjunto de fatos e fatores articulados durante ao menos uma década que foram apropriados por sujeitos sociais para a produção de um projeto de lei e sua conseguinte aprovação. Mesmo tendo sido arquivada meses depois, a medida provisória que cria legalmente o CLIA nada mais é do que o resultado último de um longo e complexo processo de debates políticos e confrontos de interesses (públicos e privados), travados em reuniões, conferências e associações representativas das empresas do setor, num primeiro momento, e no Congresso Nacional, em fase posterior. Logo, o texto da lei, como em qualquer outro caso, exprime em poucas linhas o

---

5 Estabelecido com o Decreto nº 1.910, de 21 de maio de 1996, já para os portos secos.

6 Estabelecido pela Instrução Normativa SRF nº 79/2001 para zona primária e secundária.

árduo processo político desenrolado *a priori*. Tentaremos identificar, a seguir, a trama dos acontecimentos e dos sujeitos envolvidos que antecipou a regulamentação dos CLIA.

Até 1993<sup>7</sup>, quando os portos secos foram instituídos sob o nome de Estações Aduaneiras do Interior, as importações e exportações eram realizadas exclusivamente na zona primária – portos, aeroportos e postos de fronteira – em terminais retro-portuários alfandegados ou em recintos autorizados eventualmente pela Receita Federal. Com a criação dos portos secos, no início dos anos 1990, parte significativa das mercadorias de comércio exterior passou a ser controlada e fiscalizada nesses novos recintos de zona secundária que surgiam como via alternativa para empresas prejudicadas pelos lentos e burocráticos procedimentos aduaneiros dos recintos portuários. Os CLIA surgem ainda neste contexto de criação de alternativas rápidas e eficientes, em contraposição com a estrutura sobrecarregada dos tradicionais portos e aeroportos, porém, como resultado de uma forte pressão política das empresas de armazéns gerais no sentido de uma maior liberalização desse mercado.

A medida provisória n° 320<sup>8</sup> – apresentada parcialmente nos anexos deste trabalho – aprovada em agosto de 2006, estabelece novos procedimentos para a criação dos recintos alfandegados em zona secundária, denominando-os Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros. A análise do documento de Exposição de Motivos<sup>9</sup> da referida MP é muito importante para nossa pesquisa uma vez que resume o conjunto de interesses envolvidos no projeto de criação dos CLIA. De acordo com o documento, produzido em dezembro de 2005, o objetivo da medida provisória é a “reestruturação do modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária”<sup>10</sup> justificada, também segundo o documento, pelo risco de comprometimento da oferta de serviços aduaneiros nas condições alfandegárias vigentes.

Os procedimentos de abertura de portos secos estavam sujeitos aos modelos de concessão e permissão, isto é, abertura de licitação pública e concessão do serviço à empresa selecionada. O aumento do número de portos secos em território nacional estava subordinado à iniciativa pública, por meio da Receita Federal, que apenas abria licitação após avaliação da demanda econômica. Esta prática, de acordo com o documento, não estava em consonância com o aumento da movimentação de cargas nos portos e, por isso, não era capaz de

---

7 A Instrução Normativa n° 51, de maio de 1993, normatiza as atividades realizadas por Estações Aduaneiras do Interior (EADI).

8 Medida provisória n° 320, de 24 de agosto de 2006. Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro, altera a legislação aduaneira e dá outras providências.

9 EM n° 00158/2005.

10 Ponto 2 do referido documento.

“responder prontamente às demandas do mercado”<sup>11</sup>, que exigiriam rápidas adequações operacionais e mudanças locacionais. A ideia do CLIA surge fundamentalmente para eliminar esse fator limitante que restringe o ingresso de novas empresas no mercado, já que seus serviços – movimentação e armazenagem de mercadorias em processos de importação e exportação – não são considerados de natureza pública pelos idealizadores do projeto.

Com as especificações legais da MP 320, alteram-se os procedimentos para instalação de recintos aduaneiros em zona secundária. De um sistema de concessão passa-se a um sistema de licença. Esta “é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta a todos os que preencham os requisitos legais o exercício de determinada atividade”<sup>12</sup> e seu funcionamento seria condizente com os interesses de liberalização do mercado de armazéns alfandegados. Assim, a abertura de um CLIA não depende mais da abertura de licitação por parte da Receita Federal, mas depende apenas do preenchimento dos requisitos estipulados em lei para a aprovação da licença para exercício dos serviços de CLIA. A medida estabeleceu, então, via livre para a iniciativa privada na criação dos CLIA e na passagem voluntária dos portos secos ao regime de CLIA. Este, como veremos adiante, foi o movimento mais praticado pelas empresas do setor.

As justificativas para a criação dos CLIA, presentes no documento Exposição de Motivos da MP 320, apoiam-se em dados estatísticos para o porto de Santos, um estudo desenvolvido pela Global Container Terminals – empresa norte-americana de serviços associados à movimentação de cargas em armazéns – que, através do exame dos números da movimentação de mercadoria nesses terminais portuários, indica a necessidade de criação de mais de um milhão de metros quadrados de áreas alfandegadas para atender o aumento dos fluxos de carga no porto de Santos. O fato do documento oficial nacional de Exposição de Motivos para a medida provisória estar baseado, exclusivamente, nos dados estatísticos do porto de Santos, revela os grupos sociais interessados no projeto de criação dos CLIA: as empresas de armazéns gerais de Santos e de suas imediações portuárias. Sendo o Brasil um território com significativos parques industriais dispersos por suas regiões e, assim, com uma série de portos importantes para o comércio exterior, é de se estranhar a exclusiva menção à Santos dentro de um projeto de abrangência nacional.

Logicamente, não houve nada de estranho, já que das cinco empresas que conseguiram as habilitações para operar em regime de CLIA durante o período de vigência da MP 320 – agosto a dezembro de 2006 – quatro são da região de Santos. A outra é de Suzano, na Região Metropolitana de São Paulo, porém suas atividades são atreladas diretamente ao

---

11 Ponto 6 do referido documento.

12 Ponto 8 do referido documento.

porto de Santos. Além do caráter geográfico dos interesses em questão, vale ressaltar que os cinco CLIAS em atividade hoje eram já portos secos antes, de modo que suas passagens para o novo regime não caracterizaram criação de novos recintos ou novas áreas alfandegadas. A investigação das causas reais da transformação em CLIAS destes cinco portos secos nos levou a contextos menos explícitos e mais reservados.

Dentre os artigos componentes da MP 320 existe um deles<sup>13</sup> que estabelece a possibilidade da transferência de uma empresa concessionária de porto seco ao regime de CLIA “com dispensa de penalidade por rescisão contratual”. Esse dispositivo permite uma concessionária de porto seco, que tem prazo para atuação como tal, a estabelecer-se como licenciada em caráter permanente para o desenvolvimento dos serviços correspondentes, revelando um aspecto estratégico a interesses privados na medida provisória em questão. Outro artigo<sup>14</sup> garante a manutenção dos serviços de portos secos instalados em imóveis da União caso houver a passagem para o regime de CLIA. Estes dispositivos legais nos indicam um aproveitamento da legislação para a normalização das situações judiciais de recintos com exercícios comprometidos. Entretanto, a falta de tempo hábil para a outorga de licenças a outros CLIAS – em virtude da curta duração da MP 320 – dificulta um entendimento mais aproximado das reais expectativas do projeto. Outros pedidos de licença foram realizados<sup>15</sup> à Receita Federal nesse período, mas a avaliação destes foi interrompida pela revogação da MP.

A medida foi arquivada<sup>16</sup> pelo Senado Federal em dezembro do mesmo ano sob argumento de que a mudança dos procedimentos para instalação de recintos alfandegados – de processo licitatório à outorga de licença – gerou “controvérsia jurídica e técnica”<sup>17</sup>, exigindo reavaliação do tema. Entretanto, as licenças deferidas no período de vigência da MP, isto é, aqueles portos secos que conseguiram transferir-se para regime de CLIA, mantiveram seus exercícios sob legislação aduaneira referente aos portos secos. Portanto, atualmente são CLIAS, porém, temporariamente, atendem às especificações legais referentes aos portos secos e aguardam o desenrolar das discussões sobre o tema no Congresso esperando a recolocação do projeto em prática.

Os CLIAS do Grupo Mesquita, um em Santos e o outro no Guarujá, tiveram suas licenças outorgadas em 17 de novembro de 2006. Na mesma data, a Deicmar S. A., em Santos, conseguiu a licença para seu CLIA. O Grupo Colúmbia Armazens Gerais teve sua

---

13 Art. 16 da MP 320/2006

14 Art. 17 da MP 320/2006

15 A Logimasters & Dachser, de Indaituba-SP – próxima ao Aeroporto Internacional de Viracopos – e a Transcontinental Logística, de Rio Grande – RS, tiveram suas solicitações interrompidas pelo arquivamento da MP 320. Hoje, por virtude de liminar, continuam lutando pela outorga da licença.

16 Ato Declaratório nº 1, de 14 de dezembro de 2006.

17 Projeto de Decreto Legislativo nº 03, de 2007, trecho da página 03.

licença para operar como CLIA em Santos no dia 11 de dezembro de 2006 e a CRAGEA, de Suzano, no último dia de vigência da MP, em 14 de dezembro de 2006, teve sua licença aprovada. Todas elas são grandes empresas do setor de armazéns gerais, com reconhecida tradição e longa experiência no ramo, garantindo relevante força política, necessária para a sustentação do projeto em questão.

### **I.3. CLIA: Fluides e porosidade territoriais.**

O caráter híbrido do espaço geográfico (SANTOS, 2002) é evidente em suas formas na medida em que estas revelam, sugerem ou mascaram – dependendo de suas naturezas – duas modalidades de conteúdos passíveis de dissociação apenas para fins analíticos, como este. São eles: a técnica e a 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. Qualquer tentativa de separação entre conteúdo técnico e conteúdo normativo não pode ser outra coisa senão um esforço metodológico abstrato para o entendimento da complexidade de nosso objeto de estudo. Sabemos que o espaço geográfico é construído por meio de trabalho humano e, assim, em cada um de seus elementos técnica e norma existem – dialeticamente diluídas e imbricadas – desde o momento de sua criação, isto é, de quando o projeto humano é realizado materialmente.

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. Podemos, aqui, aproximá-lo ao conceito marxista de trabalho morto<sup>18</sup>. 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 fluides territorial (SANTOS & SILVIEIRA, 2001) sempre que, através de seu conteúdo técnico, tende a tornar fluido o fluxo da mercadoria.

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. As normas podem ser formais, quando estipuladas dentro de um quadro jurídico pré-estabelecido, ou não formais, quando existem somente nas práticas sociais, políticas e econômicas. O CLIA, como recinto devidamente regulamentado nos âmbitos jurídicos, está recheado de normas formais, mas também, como qualquer outro objeto geográfico, é, em parte, regido por infinitas normatizações – não formais – estabelecidas pelo seu uso. Enxergamos o CLIA, então, como criador de porosidade territorial (ARROYO, 2001) a partir do momento em que se integra à

---

18 MARX (2008) considera os bens e os meios de produção como trabalho morto, isto é, acumulação de trabalho vivo.

complexidade do sistema nacional de aduanas e à sua base normativa, aumentando as possibilidades de internacionalização de mercadorias.

A seguir, detalhamos nosso entendimento acerca do CLIA como expressão de fluidez e porosidade territoriais, explicando como seu conteúdo técnico se configura em potenciais de fluidez e, ao mesmo tempo, como seu conteúdo normativo aumenta a porosidade do nosso território.

### I.3.1. *CLIA como suporte para a fluidez territorial (aspecto operacional).*

A fluidez territorial não pode ser considerada como um dado absoluto ou como um atributo do território existente *per se* porque estamos lidando com equipamentos de infraestrutura fixados em espaço nacional, isto é, apenas um dos componentes necessários para a realização da fluidez (SANTOS, 2001). O outro componente é o próprio fluxo, no nosso caso, da mercadoria que, não existindo, transforma o projeto em capacidade ociosa e o invalida como projeto de desenvolvimento. Portanto, devemos enxergar a fluidez territorial somente nos âmbitos do uso do território (SANTOS, 1994). O território usado nos dá os instrumentos necessários para a relativização dos objetos geográficos e sua contextualização política, social e econômica. A existência dos fixos só pode ser explicada pelo entendimento dos fluxos e estes nada mais são do que a expressão do uso do espaço realizado pelos diferentes sujeitos sociais.

Assim, a fluidez territorial criada pelo conteúdo técnico existente no CLIA é potencial e só passa a ser efetiva quando usada por agentes sociais específicos. A identificação destes é decisiva para o entendimento da importância dos CLIA nas diversas escalas espaciais, já que indica a parcela da sociedade incluída em cada um destes projetos. Esse tema é tratado com maior detalhamento em itens posteriores (II.2. e II.3.).

Os agentes sociais que utilizam os serviços oferecidos pelos CLIA – seus clientes – buscam a fluidez e, para isso, gozam de toda a densidade técnica presente nesses recintos, que é bastante diferente daquela encontrada nas estruturas portuárias e aeroportuárias. O fato de CLIA realizarem operações de despacho aduaneiro, assim como o fazem portos e aeroportos, não implica presença de conteúdos técnicos semelhantes para as duas categorias de recintos. Inclusive, este mesmo fato cria uma concorrência entre zona primária e zona secundária que conduz os CLIA a uma diferenciação técnica no intuito de atração de clientes. A densidade

técnica presente nesses recintos de zona secundária é sensivelmente maior e mais sofisticada do que aquela presente nas tradicionais zonas primárias.

Isso acontece porque, diferentemente dos recintos de zona secundária, os portos e aeroportos são os responsáveis pelo primeiro contato físico na chegada da mercadoria importada e pelo último na saída da mercadoria exportada, caracterizando sua função precípua de carga e descarga (para comércio exterior), exclusiva da zona primária. Os recintos de zona secundária, por não terem de lidar com essa desgastante tarefa, concentram esforços nos serviços de movimentação e armazenamento das mercadorias, especializando-se e aumentando a qualidade destes. Portanto, a diferenciação das funções entre zona primária e secundária é o grande motivo para a existência de maiores densidades técnicas no tratamento de mercadorias nos CLIAS.

Organização interna e equipamentos modernos são os principais fatores de superioridade técnica dos CLIAS em relação aos terminais de zona primária. Por essa especialização no tratamento da mercadoria, 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 grande fator compensatório para perda econômica 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 torna irrisório o transtorno envolvido no desvio do trajeto da carga para o CLIA.



### *I.3.2. CLIA como poro territorial (aspecto normativo).*

O território brasileiro, como já sugerido em item anterior, também se apresenta como um conjunto indissociável de técnicas e normas, isto é, se constitui por uma base técnica e uma base normativa que condicionam e, ao mesmo tempo, produzem relações sociais, econômicas e políticas (SANTOS, 1978). Só nestes termos podemos considerar o espaço nacional como uma instância social que regula a sociedade e a expressa. A base normativa, por excelência, é aquela que estabelece explícita ou implicitamente o funcionamento das práticas sociais, econômicas e políticas e é formada pelo conjunto de leis, decretos, acordos, regras, regulamentos – normas formais – e de costumes, tradições e solidariedades orgânicas – normas não formais. Entretanto, mesmo a materialidade do território, isto é, sua configuração territorial, torna-se norma quando, por sua durabilidade, induz ações. Encontramos aí, um ponto onde norma e técnica se confundem. As formas são construções materiais que, de diferentes maneiras, favorecem ou dificultam os novos fenômenos e processos a serem criados no espaço reforçando a ideia do espaço geográfico ativo.

O CLIA apresenta todas essas variantes da base normativa do território, as formais, as não formais e eles como materialidade, porém, sua condição jurídica oficial, isto é, aquela representada pelo seu enquadramento normativo na legislação de Estado, é a mais relevante para o entendimento da essência de sua existência. Como categoria ou 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. Seu papel alfandegário exige do Estado a produção de um vasto arcabouço de leis e medidas legais para seu funcionamento. Em outras palavras, o fato do CLIA ter a capacidade e a autoridade para receber mercadorias estrangeiras e nacionalizá-las e 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. Por desempenhar serviços de comércio exterior, o CLIA é alvo de legislação específica e estratégica.

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. Como será exposto mais adiante (item I.5), o Centro Logístico Industrial e Aduaneiro é uma modalidade de recinto, criada em 2006, que representa a mais recente versão de aduana, encerrando (até o momento) uma sucessão de legislações referentes à regulamentação das atividades aduaneiras e, portanto, possui especificações normativas que a diferenciam dos restantes. Porém, para este momento, nos basta reafirmar 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.

#### **I.4. A lógica da localização.**

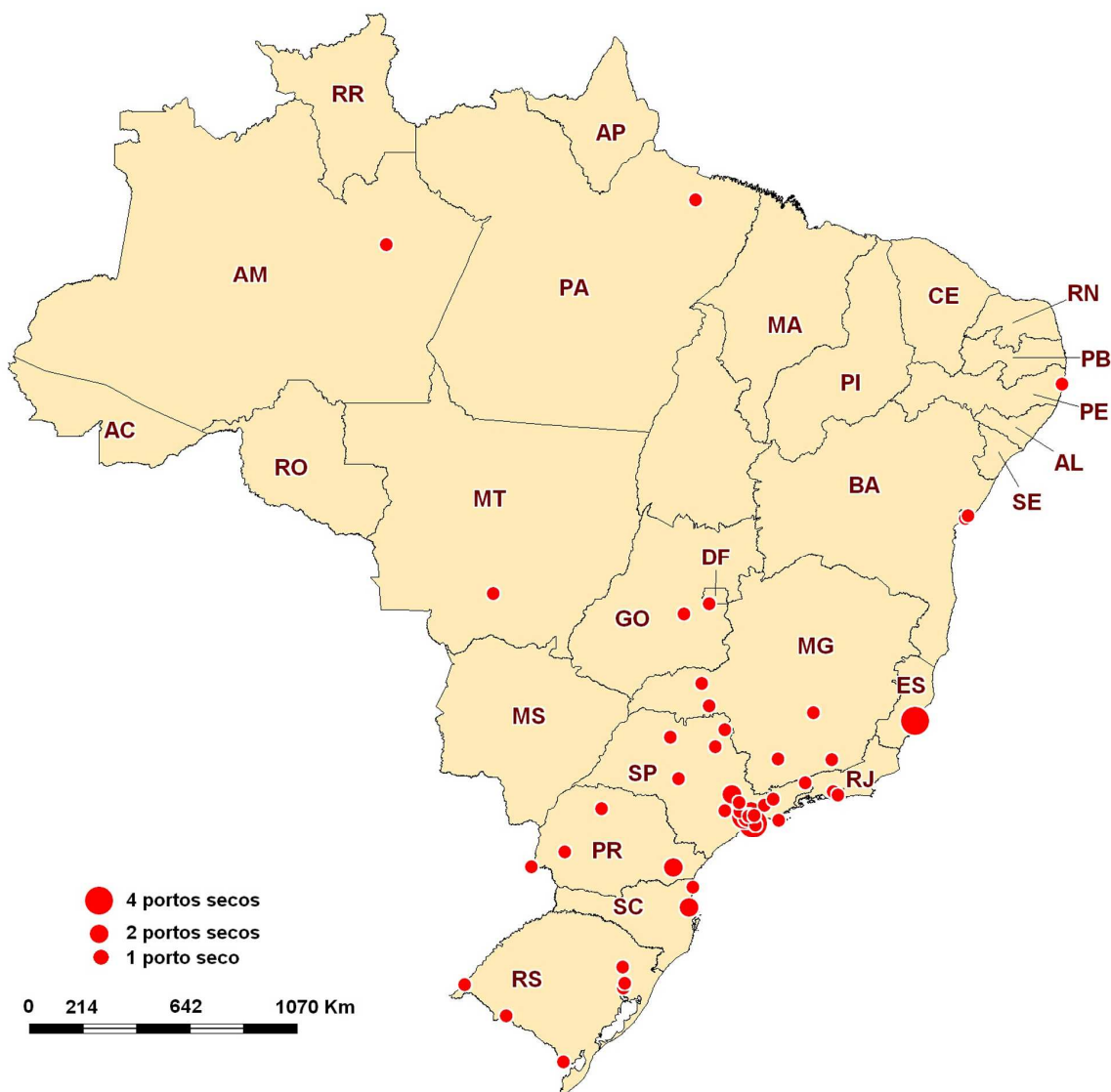
Por serem resultado de uma medida provisória que teve vigência de aproximadamente seis meses – da data de sua publicação (agosto de 2006) à data de seu arquivamento (dezembro de 2006) – os CLIAS existentes não apresentam estratégias comuns de localização. Mesmo porque todos eles tornaram-se CLIAS por meio da transformação das concessões de seus portos secos em regimes permanentes de CLIA. Não há nenhum CLIA criado através do processo de outorga de licença a um armazém projetado para tal fim. Em outras palavras, a pouca duração da MP não deixou tempo para o surgimento de novos CLIAS pela demanda do mercado, como previa o texto da lei, impossibilitando a consolidação de um padrão específico de localização.

Entretanto, sendo eles projetos derivados dos portos secos, suas estratégias locais coincidiriam com aquelas dos portos secos. Podemos afirmar isso porque o procedimento de instalação de um porto seco dependia da abertura de licitação pela Receita Federal, que se baseava no critério da demanda pelos serviços aduaneiros. O que mudava com os CLIAS era que essa demanda não era avaliada pela Receita Federal, mas pela própria iniciativa privada,

que pediria à primeira licença de alfandegamento. Assim, estamos falando sempre da demanda pelos serviços aduaneiros como critério de localização de portos secos e CLIAS.

De acordo com a Secretaria da Receita Federal, existem no Brasil<sup>19</sup> 60 portos secos, sendo que quase metade deles se localiza no estado de São Paulo. O mapa abaixo (mapa 1) representa a distribuição desses portos secos no território nacional.

**Mapa 1 – Localização dos portos secos no Brasil**



Idealização do autor. Fonte dos dados: Receita Federal. Elaboração: Balbino Pires

<sup>19</sup> Dados para abril de 2010.

De acordo com trabalho realizado anteriormente pelo autor, em referência à Região Concentrada<sup>20</sup>, “explica-se a concentração de portos secos nessa área, pois a região (Sul e Sudeste), recebendo historicamente os vetores de modernização, torna-se, hoje, meio técnico-científico e informacional” (PENHA, 2005: 27), isto é, espaço de densidades técnicas e políticas funcionais às atuações de grandes empresas do circuito superior da economia (SANTOS, 1979). É nessas áreas que existe a demanda pelos serviços aduaneiros dos portos secos. Segundo Pacchiega (2009), em trabalho sobre portos secos, a presença desses recintos em lugares mais afastados da região concentrada explica-se pela formação de *lobbys* por políticos e empresários regionais para a abertura de licitações em suas áreas de atuação. A tabela abaixo (Tabela 1) indica a concentração de 88,3% dos portos secos na Região Concentrada, sendo que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somam um total de apenas 8 recintos.

**Tabela 1 – Distribuição dos portos secos no Brasil**

<b>Regiões</b>	<b>Nº de portos secos</b>	<b>% do total</b>
<b>Norte</b>	<b>2</b>	<b>3,3</b>
<b>Nordeste</b>	<b>3</b>	<b>5,0</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3</b>	<b>5,0</b>
<b>Sul</b>	<b>14</b>	<b>23,3</b>
<b>Sudeste</b>	<b>38</b>	<b>63,4</b>
<i>Estado de São Paulo</i>	26	43,3
<i>Aglomerado Metropolitano</i>	22	36,7
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100,0</b>
<b>Região Concentrada</b>	<b>53</b>	<b>88,3</b>

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Receita Federal – abril 2010.

Se observarmos com mais detalhes, somente no estado de São Paulo estão em funcionamento 26 portos secos, perfazendo 43,3% do total de portos secos no Brasil. Destes,

<sup>20</sup> Proposta de regionalização por Santos & Ribeiro (1979) que abrange os estados das regiões Sul e Sudeste, mais o Distrito Federal.

22 estão na área do aglomerado metropolitano<sup>21</sup> de São Paulo, acolhendo 36,7% do total nacional. Esses dados revelam exatamente a presença de circuitos espaciais produtivos vinculados ao comércio internacional nessa área.

O objeto de estudo do presente trabalho, isto é, os cinco Centros Logísticos Industriais e Aduaneiros presentes no estado de São Paulo constituem situação de mais complexa análise. O fato de todos eles atuarem anteriormente como portos secos desloca as razões locacionais para período anterior ao da atuação como CLIAS, fazendo com que a análise do mapa dos CLIAS no estado de São Paulo (mapa 2) deva ser realizada com muita cautela. Dado mais interessante é que todos eles são armazéns controlados por grandes grupos empresariais do setor de armazéns gerais. Grupos de antiga tradição que acumularam experiência nas áreas de transporte, armazenamento, despacho aduaneiro e logística integrada, isto é, representam grandes capitais e a maior parte de suas atividades está ligada ao circuito superior da economia. Desse modo, a maioria dos armazéns que hoje são CLIAS já existia desde a década de 1980, e portanto, sua lógica de localização respondeu a fatores existentes naquele período.

---

21 O aglomerado metropolitano é uma regionalização feita por Sandra Lencioni (2003) que abrange a Região Metropolitana de São Paulo e seu entorno, num raio de aproximadamente 250 km.

## Mapa 2 – Localização dos CLIAS



Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

Os quatro CLIAS que se localizam nas margens do porto de Santos ali estão porque atuavam antigamente como Terminais Retro-Portuários e foram sendo alfandegados e transformados em Estações Aduaneiras do Interior e CLIAS. Como são parte de grandes empresas do mercado de armazéns gerais, tendo na zona portuária seu foco de atividades, esses CLIAS são objetos geográficos que atravessaram décadas adaptando-se a novas atribuições exigidas pelo aumento constante dos fluxos internacionais de mercadoria. Portanto, após surgirem como terminais retro-portuários, foram alfandegados e, sucessivamente, fizeram parte do processo de interiorização das aduanas (PENHA, 2005) quando passaram a funcionar como EADIs e, agora, transformaram-se em CLIAS.

Essa sucessão de transformações dos recintos em questão nos deixa claro que suas instalações se mantiveram nos mesmos locais onde surgiram – cerca de três décadas atrás – entretanto, seus atributos e funções foram se modificando ao longo do tempo. Estão concentrados na área portuária de Santos porque ela representa uma especialização territorial produtiva (SANTOS & SILVEIRA, 2001) desde o século XIX e, como tal, recebeu ao longo

do tempo vetores de modernizações – densidades técnicas e normativas – no sentido de aumentar essa especialização. Os CLIA são elementos que, somados a uma infinidade de outros, dotam os arredores do porto de Santos de uma especialização nos procedimentos de movimentação, armazenamento, despacho e logística, suficientes para sua auto-reprodução e seu aprofundamento.

O CLIA presente em Suzano também tem sua localização explicada por processos presentes já no início do período técnico-científico e informacional. Atuando como armazém de cargas, já na década de 1970, teve, como os outros, passagens gradativas até sua transformação em CLIA. Pôde operar como Depósito Alfandegado Público, depois como Estação Aduaneira do Interior e, agora, é CLIA. A empresa que o administra, CRAGEA, desde o início de suas atividades sempre teve como clientes grandes indústrias do ABC paulista, região metropolitana de São Paulo e Vale do Paraíba, o que explica sua localização.

Como já foi dito anteriormente, os verdadeiros motivos da criação dos CLIA e, mais especificamente, o fato de serem estes cinco os estabelecimentos que receberam as licenças oficiais por parte da Receita Federal, são de difícil percepção, pois confundem fatores políticos e econômicos. Os fatores econômicos são os mais claros e explícitos e podem ser sintetizados no esforço de liberalização do mercado de recintos alfandegados no intuito de responder prontamente ao aumento da demanda dos serviços especializados de despacho aduaneiro dos últimos anos. Inclusive, estes foram os motivos alegados no documento de Exposição de Motivos para a MP 320. Entretanto, existem os fatores políticos, sempre mais dissimulados, mas de alguma forma apreendidos.

As empresas Deicmar S/A<sup>22</sup> e CRAGEA, concessionárias de portos secos antes da passagem ao regime de CLIA, tinham contratos de concessão na iminência de término logo no momento da proposta de criação dos CLIA. A medida provisória 320 só conseguiu sair por meio da pressão política dessas duas grandes empresas somada àquela das outras duas (Armazéns Gerais Columbia e Grupo Mesquita). Não é a toa que apenas esses grandes grupos do mercado de armazéns gerais conseguiram a licença para operar como CLIA. Entendemos, então, que a criação dos CLIA e a localização atual deles respondem a fatores econômicos claros e fatores políticos parcialmente esclarecidos.

---

22 Na data de 13 de dezembro de 2006, o jornal “Folha de S. Paulo” publicou artigo que revelou a doação de 10.000 reais por parte da empresa Deicmar S/A à campanha eleitoral de Lula, prática ilegal para empresas concessionárias de serviços públicos, sugerindo troca de favores entre a empresa e o novo governo.

## **I.5. CLIA: versão mais recente de aduana.**

Assim como em qualquer outra área legislativa, a regulamentação aduaneira mostra-se insistentemente viva e dinâmica. O constante inserção de dispositivos legais que agregam novas possibilidades de funcionamento do complexo sistema aduaneiro, a reformulação de leis especificando e detalhando cada vez mais os procedimentos adotados em cada situação e a revogação de normas aprovadas mas que entram em conflito de interesses são a expressão real da ininterrupta adaptação da densidade normativa ao desenrolar da história no território. A atualização perene da regulamentação aduaneira, que pode tanto servir a adaptar estruturas e procedimentos às novas demandas do mercado, quanto a antecipar tendências e programar direcionamentos, revela, nos dois casos, o seu dinamismo frente ao cotidiano das transformações econômicas.

O Centro Logístico e Industrial Aduaneiro é resultado direto desse dinamismo normativo porque surge como possibilidade de contornar um problema identificado por setores da sociedade em tempos recentes. O CLIA é, hoje, a modalidade de aduana mais recente, isto é, a “última versão” de uma alfândega criada para superar fatores negativos que vigoravam com as versões mais antigas e tradicionais de aduanas. O objetivo dessa última atualização foi a eficiência. Eficiência no funcionamento do sistema de aduanas, eliminação de entraves que dificultavam a fluidez da passagem de mercadorias do espaço nacional para aquele internacional, e vice-versa. Na verdade um objetivo que sempre esteve em pauta nos debates que antecederam qualquer modificação pretérita na regulamentação aduaneira. A busca por esse tipo de eficiência está bastante presente nessa área da legislação pelo menos desde o Decreto-Lei nº 37 de novembro de 1966, quando foram aprovados dispositivos legais que constituem a base da legislação aduaneira atual.

Durante a maior parte da história do território brasileiro as aduanas foram sempre vinculadas aos portos. A longa costa, a quase inexistente relação com o interior do continente e a importância do comércio internacional marítimo fizeram das aduanas da época colonial anexos das instalações portuárias. Com a abertura dos portos, em 1808, as alfândegas ganham maior importância sendo principal fonte de receita fiscal do Estado, o que aumenta após a Independência, principalmente com a ascensão da economia cafeeira que eleva exponencialmente o comércio exterior brasileiro. Os aeroportos começaram a existir no Brasil na década de 1930, mas somente na década de 1970 iniciam a desempenhar papel relevante no comércio internacional de cargas.



A promulgação da regulação aduaneira de 1966, em um de seus artigos, estabelece timidamente a possibilidade de realização de despachos aduaneiros em locais fora de portos, aeroportos e postos de fronteira, caracterizando os Depósitos Alfandegados Públicos (DAP). Mais do que uma descentralização de procedimentos, os DAPs tinham o objetivo de flexibilizar e deslocar para outras áreas aqueles serviços aduaneiros aplicados a mercadorias de importadores habituais e importadas frequentemente. Assim, nesse ano, a porosidade territorial brasileira restringia-se às aduanas de portos, aeroportos, postos de fronteira e às eventuais autorizações da Receita Federal<sup>23</sup> no alfandegamento de áreas em que tal ato fosse justificado. Havia, então, forte concentração das atividades aduaneiras na zona primária, mas o incipiente projeto de descentralização aduaneira já estava presente no texto da lei.

A reformulação aduaneira de 1985<sup>24</sup> representou mais um pequeno avanço na tentativa de descentralização da atividade aduaneira porque através da criação dos Terminais Retroportuários Alfandegados (TRA), a Receita Federal era mais explícita na proposta de alternativas para os congestionamentos de mercadorias na zona primária. Os TRAs são armazéns localizados no entorno do porto, já em zona secundária, que foram alfandegados para poder receber as incumbências de uma aduana. Constituem, já, uma forma de deslocamento claro de grande quantidades de mercadorias sujeitas ao tratamento aduaneiro dos terminais alfandegados portuários para aqueles retro-portuários.

Entretanto, a possibilidade legal da existência de DAPs e TRAs não constitui política sistemática de interiorização aduaneira. DAPs e TRAs são criados e habilitados pela Receita Federal de maneira esporádica e atendendo demandas geralmente pontuais de empresas específicas. É apenas com a Instrução Normativa n° 51, de maio de 1993, que a Receita Federal coloca em prática uma política programada de descentralização aduaneira através da criação das Estações Aduaneiras do Interior (EADI). De acordo com esse dispositivo, a Receita Federal encarrega-se de realizar anualmente uma análise da demanda econômica por serviços aduaneiros nas diversas regiões brasileiras e abrir licitações públicas para a concessão do serviço a empresas do setor, com o objetivo de descongestionar a zona primária através de criação de recintos análogos em áreas de concentração da produção e do consumo. Trata-se, então, de um movimento de aumento da porosidade territorial – criação de novos “poros territoriais” - atrelado a um projeto deliberativo estatal.

Em janeiro de 1992, a Receita Federal publicava<sup>25</sup> já o calendário para divulgação das licitações para 17 EADIs distribuídas em 12 municípios (Belo Horizonte, Varginha, Curitiba, Maringá, Novo Hamburgo, Rio de Janeiro, Campinas, São Paulo, Osasco, Diadema, São

---

23 Nessa época a autoridade aduaneira era o Departamento de Rendas Aduaneiras.

24 Decreto n° 91.030, de 05 de março de 1985.

25 Ato Declaratório n° 25, de 03 de janeiro de 1992.

Bernardo do Campo e São José dos Campos). Foram as primeiras e, hoje, somam 60<sup>26</sup>. O fato da criação das EADIs estar vinculada à iniciativa da Receita Federal não agradava o setor das empresas de armazéns gerais, que reivindicava uma maior liberalização do mercado, e a pressão política de seus representantes acabou por forçar uma medida provisória que criaria uma nova categoria de aduana: o Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA).

Publicada em agosto de 2006, a Medida Provisória nº 320 extinguiu os processos de licitação para a criação de portos secos em zonas secundárias e implantava um novo procedimento: a outorga de licença pela Receita Federal. Assim, mesmo se envolvida no processo ao autorizar o funcionamento de um CLIA, a Receita Federal não detinha mais o controle do número de recintos a serem criados nem a sua localização. De acordo com a medida, qualquer empresa que preenchesse os requisitos necessários para administrar um CLIA teria sua licença outorgada pela Receita Federal. A mudança nos procedimentos de criação dos recintos alfandegados em zona secundária liberalizou, como previsto, o setor. Entretanto, a medida foi arquivada<sup>27</sup> em dezembro de 2006, recolocando a legislação referente às EADIs em vigor, mas mantendo em funcionamento os poucos CLIAs criados.

O quadro seguinte resume essa variedade de modalidades aduaneiras e esclarece a ideia de que o CLIA surgiu como versão mais recente de recinto aduaneiro dentro desse processo contínuo e dinâmico da regulamentação aduaneira.

---

26 Dados para maio de 2010, de acordo com a Secretaria da Receita Federal.

27 Ato Declaratório nº 1, de 14 de dezembro de 2006.

### Quadro 1 – Síntese da tipologia aduaneira

<i>Tipologia de aduana</i>	<i>Criação</i>	<i>Modalidade de aprovação</i>	<i>Localização</i>
<b>Aduana de zona primária – porto, aeroporto e posto de fronteira</b>	Existente já com o Decreto-Lei nº37 de 1966.	É criada pela própria Receita Federal no momento em que se criam as instalações de uma área portuária ou aeroportuária de caráter internacional.	Zona primária. Áreas dentro dos limites de portos, aeroportos e postos de fronteira.
<b>Depósito Alfandegado Público (DAP)</b>	Existente já com o Decreto-Lei nº37 de 1966.	Autorização de alfandegamento outorgada pela Receita Federal àqueles armazéns que têm altos fluxos de mercadorias de um mesmo importador/exportador ou/e de mercadorias de um mesmo tipo.	Zona secundária. Geralmente próximas a centros produtores e consumidores.
<b>Terminal Retro-Portuário Aduaneiro (TRA)</b>	Decreto nº91.030 de 1985.	Autorização de alfandegamento outorgada pela Receita Federal àqueles Terminais Retro-portuários que a justifiquem (demanda, recursos humanos, operacionalidade). Condições e requisitos estipulados pelo Secretário da Receita Federal.	Zona secundária. Áreas do entorno portuário
<b>Estação Aduaneira do Interior (EADI) – porto seco</b>	Instrução Normativa nº51 de 1993.	Licitação pública realizada pela Receita Federal. Após avaliação da demanda econômica, abre-se o processo licitatório e seleciona-se a empresa que atuará sob regime de concessão.	Zona secundária. Áreas de concentração da produção e consumo. Dos 63 portos secos em funcionamento hoje, 26 estão no estado de São Paulo (41%).
<b>Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA)</b>	Medida Provisória nº 320 de 2006. Arquivada pelo Ato Declaratório nº 1, de 14 de dezembro de 2006.	Licença outorgada pela Receita Federal. As empresas têm livre iniciativa para implantarem CLIAs. A autorização é outorgada no momento em que a empresa demonstra atender todos os requisitos previstos em lei.	Zona secundária. Áreas de concentração da produção e consumo. A curta duração da medida provisória foi responsável pela outorga de licenças de funcionamento a apenas 5 CLIAs em Santos, Guarujá e Suzano.

Elaboração do autor.

O quadro apresentado nos revela a diversidade de recintos aduaneiros encarregados de realizar oficialmente as trocas de mercadorias entre o território nacional e o restante dos países. A atual variedade desses recintos e todo o processo evolutivo de transformação dos textos legais demonstram a capacidade do território em criar condições para abrigar certos

processos, num movimento dialético entre formas e ações que se condicionam simultaneamente. Mais especificamente podemos notar a complexidade da porosidade territorial brasileira que, na imbricação de técnicas e normas, consolida um sistema de entrada e saída de mercadorias que, ao mesmo tempo, controla e facilita o comércio internacional para alguns circuitos espaciais produtivos hegemônicos.

## **CAPÍTULO II**

### **Os CLIAs e a integração do território**

## II. Os CLIAs e a integração do território

Após uma caracterização geral dos Centros Logísticos Industriais e Aduaneiros e da análise de seu funcionamento em território paulista, podemos nos concentrar na percepção das implicações mais concretas que esses recintos produzem ou possam produzir nas áreas onde estão instalados, em suas diferentes escalas. A partir daí propomos uma tipologia dos CLIAs. Através de um sistema referencial teórico que sustenta nossa classificação e da análise e interpretação dos dados primários conseguidos por meio das visitas realizadas aos diferentes CLIAs, pudemos estabelecer uma importante clivagem entre os CLIAs que diferencia dois tipos de relação existente entre o recinto e o território que o abriga.

Nossa intenção é trabalhar com os conceitos de horizontalidade e verticalidade formulados por Milton Santos (1994, 2002) de uma maneira tal que, com eles, possamos identificar tendências de integração territorial, isto é, situações nas quais se promovam vínculos, e de que natureza, entre agentes sociais e território. Segundo o autor, o meio geográfico que abriga a sociedade contemporânea nos sugere, ao menos, dois recortes para seu entendimento global. O primeiro<sup>28</sup>, diz respeito à comunicação entre pontos não contíguos no território que, apesar de suas distâncias e dos obstáculos existentes no espaço para seus vínculos, “asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia” (p. 284), intitulando-se *verticalidades*. O outro recorte é aquele da extensão formada por pontos sem descontinuidades revelando um espaço de relações cotidianas, e se chama *horizontalidades*. Na construção destes conceitos, Milton Santos se inspira, entre outros autores, nas ideias do economista regional Martin Lu (LU, apud SANTOS, 2002), que analisa o espaço em termos de produção e consumo, e assim, trabalha com os conceitos de integração funcional – para designar aquela que vincula hierarquicamente os fluxos da produção – e de integração territorial – que caracteriza aquela vinculação do espaço, também hierarquicamente, mas através do consumo.

No caso dos CLIAs, preferimos adotar o termo integração, no sentido dado por Martin Lu, entretanto, o conjugamos com os adjetivos vertical e horizontal, de acordo com a ideia de contiguidade e descontinuidade apresentada por Milton Santos. Isso porque, diferentemente de uma identificação de verticalidades e horizontalidades no território, tarefa que exigiria avaliar um maior número de variáveis de agentes e relações – como exige a conceitualização de Milton Santos – nosso intuito é aquele de perceber as relações estabelecidas entre os CLIAs e outros atores sociais e em quais escalas estas se realizam. Como essas relações

---

28 Sem hierarquia de ordem.

ocorrem, geralmente, em todas as escalas, nosso esforço foi o de encontrar tendências ou predominâncias de relações em certas escalas geográficas. Então, dependendo do CLIA em análise, pudemos identificar tendências de integração vertical e tendências de integração horizontal. Elas serão explicitadas mais adiante.

Nesse mesmo sentido, Giuseppe Dematteis (2001 e 2005) e seu departamento de pesquisa na Itália<sup>29</sup> desenvolvem trabalhos desde a década de 1990 com o objetivo de associar as grandes obras de infra-estruturas e os contextos locais. Como infra-estruturas, enfatiza aquelas do transporte, sobretudo os grandes eixos de fluxos (as rodovias e ferrovias) e os nodos logísticos. A grande hipótese sustentada é que “i grandi progetti infrastrutturali, pur rispondendo a logiche settoriali e interessi sovralocali, possano diventare risorse per lo sviluppo e la riqualificazione urbana a scala locale” (DEMATTEIS, 2001:11), de modo que apesar de serem projetadas e construídas para satisfazer exigências a escala nacional ou internacional, essas infra-estruturas, ao se localizarem nos lugares, tornam-se oportunidades potenciais para outros atores sociais locais ou regionais.

Esta hipótese está fundamentada também na idéia de que o território é um bem comum (DEMATTEIS, 2005) e “produce vantaggi o svantaggi non divisibili e valori non esclusivi che possono solo essere promossi, gestiti e fruiti da una collettività” (p. 17), logo, ao mesmo tempo em que as redes globais fragmentam porções do espaço, podem, quando se estabelecem concretamente no território, estimular novas sinergias e coesões territoriais. Isto se aproxima ao processo de espraiamento de verticalidades no lugar, ou seja, quando elas, de alguma maneira, se horizontalizam, integrando-se, com maior ou menor grau de conflito, ao funcionamento cotidiano do conjunto de objetos geográficos e atores sociais de uma determinada área (SANTOS, 2002).

Os CLIA são objetos técnicos e normativos inseridos no território para a facilitação dos fluxos de importação e exportação e, portanto, respondem a lógicas externas. A funcionalidade dos serviços ali prestados interessa àqueles atores sociais que buscam maior inserção de seus produtos nos mercados globais. De acordo com essa sua função principal podemos classificar esses recintos como infra-estruturas que sustentam e viabilizam as atividades realizadas por empresas que têm a necessidade de vincular suas etapas produtivas dispersas pelos diversos lugares. Unem, geograficamente, de maneira funcional, produção e consumo, ou insumos e produção, e emanam uma natureza *a priori* de mediação entre o interno e o externo. Segundo toda essa ótica, o CLIA trava com o território uma relação de conexões pontuais, constituindo-se parte de um reticulado geográfico formado de pontos no espaço (atores sociais) que interagem entre si. O que chamamos de tendência à integração

---

29 Dipartimento Interateneo Territorio – Università Degli Studi di Torino – Itália.

vertical.

Por um outro lado, a criação de recintos desse tipo traz consigo, imediatamente, uma série de possibilidades de novas implicações a escala local. A partir do momento em que são inseridos nos lugares e passam a coexistir junto a outros infinitos elementos constituintes do território requalificam o espaço e criam um novo arranjo de relações muito ou pouco diverso daquele pré-existente. O CLIA como infra-estrutura e *locus* da realização de serviços logísticos é certamente estímulo novo dentro da área em que foi construído, podendo impulsionar desenvolvimento de novos serviços, atividades, projetos, etc. Assim, o CLIA, além de sua função fundadora que é aquela de viabilizar a aquisição e expedição de produtos entre pontos localizados dentro e fora das fronteiras nacionais, pode oferecer novas implicações dentro dos contextos locais, essas sujeitas à detecção e compreensão pelos atores sociais do lugar para um seu possível aproveitamento.

As propostas de trabalho do grupo de pesquisadores em questão esforçam-se, então, no sentido de criar os instrumentos metodológicos e usá-los para a avaliação das possíveis implicações derivadas da inserção de uma grande infra-estrutura em um contexto local. Esse esforço requer o entendimento de que a instalação de uma infra-estrutura responde a um objetivo estipulado, mas que o alcance do objetivo estipulado não é a única implicação que esse processo pode gerar. Em outras escalas e segundo outros objetivos, podemos identificar possibilidades novas de desenvolvimento relacionadas à instalação da infra-estrutura.

Para isto ocorrer, é necessário abandonar uma “lógica puramente trasportistico-funzionale” (DEMATTEIS, 2001:11) e entender a infra-estrutura como uma *obra territorial*. Em outras palavras, é importante adicionar o estudo das implicações territoriais, em sentido amplo, decorrentes da localização de um nodo logístico, por exemplo. Isso quer dizer que não basta a identificação dos impactos negativos da obra em escala local para a compreensão de seus efeitos. É preciso também procurar entender em que medida essa obra territorial pode ser absorvida pelos diversos interesses do lugar gerando potencialidade positiva.

Imaginando uma escala evolutiva de relação entre a obra territorial – no nosso caso, o CLIA – e o contexto local, isto é, um avanço nos níveis de interação entre esses dois elementos, Dematteis (2001) identifica alguns estágios seqüenciais: inicia com os casos em que a ação pública se limita a realizar uma compensação estritamente monetária em virtude dos impactos negativos da instalação de uma obra, passa pelo estágio em que a mesma ação pública propõe já a redução desses impactos supostamente gerados pela obra e por aquele estágio em que os efeitos gerados pela obra são passíveis de uma gestão que impeça danos e prejuízos de qualquer natureza ao local. Até aqui, essas relações entre a obra e o contexto local não vão além do que Dematteis chama de um “jogo com soma zero”, isto é, todos os



esforços estão no sentido de inibir e restringir qualquer possibilidade de prejuízo, em sentido amplo, que a obra possa trazer ao lugar.

Seguindo essa escala evolutiva que vincula a obra ao contexto local, aproveita-se a idéia de “congruência” de J. M. Offner (apud DEMATTEIS, 2001) para caracterizar o ponto em que o lugar torna-se compatível com a rede técnica instalada possibilitando algum tipo de relação nova entre a obra e o lugar. Outro estágio, mais avançado ainda, é a interconexão complexa, momento em que a rede técnica instalada pode ser alvo dos interesses de redes sociais locais, como serviços, comércio e, sobretudo logística, isto é, uma oportunidade em potencial. O estágio mais avançado nessa relação entre obra e lugar é a territorialização, quando a obra “è vista come uno stimolo per avviare processi di strutturazione sociale e fisica del sistema locale” (p. 16) e, assim, o lugar não funciona como uma “máquina banal” que apenas faz funcionar a obra em sua lógica exógena. Esses três últimos estágios caracterizam uma relação obra-lugar de “jogo com soma positiva” uma vez que a obra estimula o desenvolvimento local e o lugar viabiliza a obra.

Essa escala evolutiva que representa a relação entre a obra e o lugar também evidencia a quantidade de “valor agregado territorial” decorrente da instalação da rede técnica no lugar. Em outras palavras, é um incremento de competitividade ligada ao território, por meio de uma maior interação entre as redes sociais locais, as redes técnicas e as redes extra-locais. Portanto, quanto mais territorializada a obra, maior a competitividade territorial do lugar, maior seu valor agregado territorial.

Logicamente, a formação sócio-espacial italiana é a responsável pela inspiração destes trabalhos e a experiência das redes de pequenas e médias empresas dos distritos industriais italianos<sup>30</sup> pouco se assemelha ao processo de concentração do capital industrial no Brasil. Entretanto, suas contribuições teóricas podem dialogar com nossas pesquisas acerca das transformações territoriais brasileiras no atual período. Frédéric Monié (2003), em estudos sobre a inserção competitiva do Rio de Janeiro na economia internacional, explica que a crise do modelo de acumulação fordista exige nova postura das empresas que buscam a participação no mercado global. De acordo com o autor, “a competitividade econômica depende cada vez mais da capacidade dos atores regionais de mobilizar os recursos oferecidos pelos territórios” (p. 58). Assim, a logística territorial surge no atual período, não só como forma de racionalizar as operações de transporte e armazenamento da produção, mas, sobretudo, para proporcionar ganhos em valor à mercadoria.

Em trabalho recente, Ricardo Castillo (2007) aponta a logística como uma das três

---

30 A organização territorial da indústria italiana encontrou na conformação de distritos industriais, que consistiam em redes locais de pequenas e médias empresas com elevado grau de solidariedade institucional e desenvolvimento tecnológico, a saída para a crise do modelo fordista de produção nos anos 1970.

variáveis ascendentes para a compreensão do atual uso do território brasileiro. Propõe a apropriação do termo dentro da ciência geográfica caracterizando-a como “conjunto de competências infra-estruturais (transportes, armazéns, terminais intermodais, portos secos, centros de distribuição etc.), institucionais (...) e estratégicas (conhecimento especializado detido por prestadores de serviço ou operadores logísticos) que, reunidas num sub-espço, podem conferir fluidez e competitividade aos agentes econômicos e aos circuitos espaciais produtivos” (p. 2). Ainda segundo o autor, a logística pode ser entendida, dentro da abordagem geográfica, como uma versão da circulação correspondente ao atual período.

Outra contribuição importante ao debate é a ideia do aumento da relevância das chamadas “externalidades” na produção industrial do atual período. Gerardo Silva (2003) afirma que “estradas, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, que antes representavam apenas uma extensão dos agenciamentos industriais, agora são elementos catalisadores dos novos arranjos produtivos” (p. 84), evidenciando um novo papel para a logística territorial. Para nós, o que o autor identifica como externalidades, é exatamente a configuração territorial que existe ora estimulando processos ora obstaculizando-os. Assim, os CLIAs são elemento da configuração territorial e reafirmamos sua importância nos diversos circuitos espaciais produtivos dos quais participa. Também para Silva (2003), o ganho de competitividade de um produto não se realiza somente com a fluidez de sua circulação, mas é completada quando a própria etapa da circulação está inserida na cadeia de valor. Em outras palavras, operações de caráter industrial, mas de finalização, como embalagem, etiquetagem, controle de qualidade, ou mesmo de montagem, agregam valor à mercadoria e justificam a passagem destas pelas novas plataformas logísticas<sup>31</sup>, ou pelos CLIAs. Lembramos que tais procedimentos aditivos podem ser realizados nos CLIAs, e tornam-se importantes para compensar o alongamento do percurso da mercadoria.

Todas essas contribuições nos permitiram identificar, para os CLIAs, as já explicadas tendências de integração vertical ou horizontal no território. É importante ressaltar que a escolha do critério base para a tipologia proposta está muito mais vinculada ao seu caráter geográfico, representado nas interações espaciais estabelecidas pelos CLIAs nas diferentes escalas, do que a uma análise de implicações positivas ou negativas que o CLIA pode trazer ao ser instalado em um lugar. Desse modo, não nos propomos a adentrar no que seria um

---

31 Vale a pena destacar o projeto do Governo estadual de São Paulo de criação dos Centros Logísticos Integrados (CLIs), parte do Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT-Vivo) referente ao período 2000/2020, estudado por Vanderlei Braga (2007). Os CLIs são plataformas logísticas (foram projetados quatro nas imediações no rodoanel que circunda o município de São Paulo) que agregam funções de multimodalidade, armazenagem, operações alfandegárias, coleta e distribuição de mercadorias e grande variedade de serviços logísticos, e respondem a uma exigência de rapidez dos fluxos de mercadorias, contribuindo para a competitividade territorial do estado de São Paulo na inserção das empresas nos mercados internacionalizados.

debate de maior abrangência e complexidade sobre os efeitos diretos e indiretos da presença dos CLIAS no lugar, este entendido como espaço do cotidiano.

Esclarecemos, mais uma vez, que os serviços realizados pelos CLIAS respondem a demandas de um circuito superior da economia (SANTOS, 1979) envolvendo diretamente grandes empresas que distribuem suas unidades produtivas e de gestão em diversos pontos do planeta, participando efetivamente dos mercados internacionalizados. Assim, a função precípua desses recintos é a facilitação das trocas estabelecidas entre essas empresas, isto é, os CLIAS são funcionais a uma restrita parcela de empresas (aquelas do circuito superior da economia) que utilizam o território como um recurso. As próprias empresas concessionárias dos CLIAS são, elas próprias, de grande capital. Podemos anteciper, portanto, que a sinergia trazida por um CLIA a um lugar está muito mais próxima a uma sinergia funcional e reticular que envolve atores hegemônicos da sociedade. As possibilidades de integração territorial local são residuais e marginais, insuficientes para atingir grandes parcelas dos cidadãos, empresas e instituições do município correspondente.

Nos limitamos, então, a identificar aquelas interações espaciais mais objetivas e apreensíveis a partir dos dados conseguidos nas visitas aos recintos, isto é, a representação, no espaço, da relação do CLIA com as indústrias que utilizam seus serviços, as empresas que prestam serviços a este, a prefeitura que governa o território onde funciona, o mercado de trabalho local e a configuração territorial local. São, assim, interações espaciais que revelam de que maneira os CLIAS estão integrados ao território, seja na escala local, regional ou nacional.

A seguir, analisaremos diferentes casos para aplicar esse nosso olhar. O primeiro deles é uma reflexão acerca dos interportos italianos de maneira geral que pode nos trazer mais elementos para entender as integrações horizontais. Os outros dois casos são os CLIAS de Suzano (CRAGEA) e de Santos e Guarujá (Grupo Mesquita).

## II.1. O caso dos interportos italianos e suas implicações horizontais.

Dentre os diversos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de pesquisa do Dipartimento Interateneo Territorio de Turim, sempre com o objetivo de construir ações e estratégias para a viabilização de desenvolvimento local a partir das relações que o mundo estabelece com o lugar, podemos identificar o trabalho de Cristiana Cabodi (2001) que ilustra uma realidade italiana análoga, em certo sentido, àquela dos CLIAS no Brasil. É interessante desfrutar da análise teórico-metodológica realizada pela geógrafa para enriquecer e trazer novos horizontes ao nosso trabalho.

Dentro da tese referida, C. Cabodi busca enxergar as possibilidades que as funções logísticas podem criar dentro dos contextos locais e verificar “come – e se – le attività logistiche interagiscano con le componenti del *milieu* locale al fine di generare sviluppo” (p.3), utilizando os interportos como objeto de estudo e a área padana italiana – norte da Itália – como recorte geográfico.

Os interportos são “nodi logistici che si caratterizzano come sistemi integrati di trasporti intermodali e di servizi di logistica, ossia di servizi alle merci, alle imprese, alle persone e ai mezzi” (CABODI, 2001: 20). Mais detalhadamente são complexos orgânicos de estruturas e serviços integrados que respondem às exigências do movimento eficaz de mercadorias, abrangendo a multimodalidade de transportes e a comunicação com portos, aeroportos e grandes vias de comunicação.

Entendendo-os desta maneira, são responsáveis por uma abrangência de serviços e uma intensidade quantitativa de movimentação de mercadorias muito superior àquelas realizadas nos CLIAS. Por esta razão, também, não podemos identificar nos interportos a especialização funcional existente nos CLIAS, que é aquela da movimentação internacional de mercadorias e todos os serviços a ela relacionados. Entretanto, deixando de lado essa significativa diferença de funções concretas que de certo modo os distingue, encontramos um importante ponto comum entre essas duas categorias de recintos que reside na natureza de suas existências como objeto geográfico: são nodos logísticos, pontos de interconexão de fluxos externos, mas instalados em lugares já detentores de uma coerência interna própria. Ali, encontramos, seja para os interportos seja para os CLIAS, o desafio da integração entre o objeto geográfico instalado – que responde, sobretudo a lógicas exógenas – e o contexto local em que se inserem, que cria novas possibilidades de estudos e análises geográficas importantes para a visualização de novas direções e caminhos a serem percorridos.

Ainda de acordo com C. Cabodi, é importante ressaltar a diferenciação estabelecida entre nodos logísticos públicos e aqueles privados, visto que esta distinção será fundamental na tendência de cada um deles à *territorialização*. Aqueles espaços nos quais se efetuam a movimentação de mercadorias e o desenvolvimento de serviços a elas associadas são considerados públicos se foram criados a partir de financiamento e projeção da esfera pública. Os interportos, mesmo se dentro deles funcionam atores privados ligados à logística, se encaixam nessa classificação porque são resultado de políticas públicas para o encaminhamento de problemas ligados aos fluxos de mercadorias em território italiano. Os nodos logísticos privados são aqueles realizados por uma iniciativa privada e de uso exclusivo da empresa que o projetou e construiu e de seus parceiros econômicos.

Os CLIAS, mesmo sendo fruto de uma mudança legislativa que tendeu a passar a iniciativa de sua abertura e instalação à esfera privada, constituem, aparentemente, nodos públicos. Mesmo porque hoje são regidos pela legislação referente a portos secos, que disponibilizam serviços públicos de movimentação e armazenamento de mercadorias. Entretanto, sua atuação tende a responder em maior parcela a setores bem específicos do mercado em detrimento a uma utilização mais ampla, como seria o caso de um nodo logístico público. Logo, preferimos não encaixá-los em nenhuma dessas duas categorias estanques, reservando-nos a possibilidade de destacar cada um de seus aspectos quando necessário.

Voltando ao tema da distinção entre os nodos logísticos públicos e privados e a tendência à *territorialização*, cabe, aqui, esclarecer que a autora cita o processo de *interconexão* como típico das relações estabelecidas nos nodos logísticos privados, enquanto que o processo de *territorialização* é tendencialmente característico dos nodos logísticos públicos. O primeiro caso explica-se no desenvolvimento de relações verticais entre o nodo privado e outros sujeitos, ativando sobretudo um espaço reticular no qual a interação entre o nodo logístico e o espaço a seu entorno é muito baixa. Assim, a função desempenhada pelo nodo é bastante restrita em termos de escala geográfica (serve somente àquela extra-regional) e setor econômico (exclusividade da atividade econômica desempenhada pela empresa criadora do recinto). Já o processo de *territorialização* acontece quando o nodo logístico, por exemplo, é parte constituinte de um movimento de requalificação do lugar onde ele foi instalado, modificando sua hierarquia na relação com outros lugares próximos ou não. Neste caso, além do nodo desempenhar funções de conexão entre sujeitos geograficamente distantes, participa ativamente no processo de reestruturação política, econômica e social do lugar onde se localiza.

Para chegar a essa conclusão, a autora realizou uma pesquisa significativa envolvendo os interportos públicos da área de referência (Turim, Novara, Rivalta Scrivia, Verona, Pádova

e Bolonha) e outros nodos logísticos privados, também da mesma área. Para cada nodo logístico foram analisadas três questões: a primeira, como – ou se – é considerado o meio local (*milieu* local) na escolha de sua localização. A segunda, em que modo – e se – os nodos logísticos tendem a estimular interações (e de que tipo) com o contexto local. E o terceiro ponto, se os sujeitos sociais conseguem identificar as possíveis contribuições a um desenvolvimento local geradas pela inserção do nodo logístico. Através da análise destes dados foi possível estabelecer que tendencialmente os nodos logísticos de origem pública se territorializam com mais frequência que aqueles privados.

Os interportos de Pádova, Verona e Bolonha tiveram processos de criação diferenciados em relação aos outros na medida em que foram já pensados e projetados para serem infra-estruturas que promovessem ocasião para a redefinição de desenvolvimentos locais, valorizando componentes do meio local e aproveitando-se de especializações e funções pré-existentes. Segundo a autora, o caso de Pádova é aquele paradigmático de um nodo logístico que se territorializa, transformando-se em elemento do *milieu* local e ativando potencialidades de desenvolvimento local. O interporto foi concebido dentro de uma política ampla para o aumento da competitividade de pequenas e médias empresas locais nos mercados externos e acabou promovendo, além destes resultados esperados, a articulação entre universidade, governo, empresas em uma sinergia voltada à especialização da região no setor de mercadorias e logística.

O exemplo acima ilustrado, longe de encará-lo como modelo, serve ao nosso estudo como apresentação de novas abordagens capazes de enriquecer a visão em relação aos Centros Logísticos Industriais e Aduaneiros. Obviamente, estamos tratando de formações sócio-espaciais muito diferentes, com histórias de industrialização e integração do território bastante diversas, porém podemos aproveitar as suas contribuições tanto como referências de concepção de espaço quanto como trabalho de onde podemos pescar instrumentos teórico-metodológicos capazes de nos auxiliar com novas interpretações dos processos análogos aqui desenvolvidos.

## II.2. CLIA de Suzano: “um peixe fora d’água” - tendências de integração vertical.

O município de Suzano é parte da Região Metropolitana de São Paulo e da microrregião de Mogi das Cruzes, a leste da capital. Abriga 290.000 habitantes<sup>32</sup> em uma área de cerca de 200 km<sup>2</sup>. A CRAGEA, Centro Logístico Industrial e Aduaneiro do município, se localiza na margem da rodovia estadual Índio-Tibiriçá (SP-31), que interliga a cidade à rodovia estadual Anchieta (SP-150), no ABC<sup>33</sup> paulista.

### Imagem 1 – CLIA CRAGEA



CLIA CRAGEA com seu ramal ferroviário que o liga diretamente ao porto de Santos / Foto de divulgação

Como já indicado anteriormente, as instalações do CLIA CRAGEA foram construídas ainda na década de 1970, mais especificamente em 1973, quando atendia essencialmente clientes no ABC, Região Metropolitana de São Paulo e Vale do Paraíba. Em 1975 passou a operar regimes de entreposto aduaneiro, como permissionária (com licença da Receita

---

32 IBGE - 2008

33 Região altamente industrializada dentro da Região Metropolitana de São Paulo, constituída pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

Federal) de Regimes Aduaneiros Especiais<sup>34</sup>, e em 1977 se credenciou para a exploração de Depósito Alfandegado Público (DAP)<sup>35</sup>. No ano de 1996, o recinto passa a ser Estação Aduaneira do Interior (EADI, ou mais comumente chamado porto seco) e em dezembro de 2006<sup>36</sup>, quando expirava o prazo de sua concessão, conseguiu a licença da Receita Federal para operação de CLIA.

A CRAGEA é, portanto, uma empresa com mais de 30 anos de experiência no mercado e ao longo desse tempo adquiriu uma lista de grandes clientes, dos quais podemos citar as fábricas da General Motors em São Caetano do Sul e Mogi das Cruzes e o Grupo Suzano de Papel e Celulose. Outros clientes não foram divulgados pela CRAGEA, mas segundo a empresa, os principais deles são dos setores automotivo, auto-peças, eletrônicos e papel e celulose.

Conta com cem funcionários diretos e um número que pode chegar a 200 funcionários indiretos em períodos com alta movimentação de cargas. São todos moradores da região, sendo que a contratação dos funcionários indiretos fica por conta de uma agência de empregos de Suzano.

Além do Grupo Suzano de Papel e Celulose, a CRAGEA não desenvolveu negócios com empresas de Suzano e entorno, porque pequenas e médias empresas não procuram grandes soluções logísticas para suas exportações e importações, visto que as realizam de maneira esporádica. Portanto, seus clientes são basicamente grandes indústrias da Região Metropolitana de São Paulo, sobretudo do ABC. Estas possuem sempre departamentos internos destinados à pesquisa das soluções logísticas para o comércio exterior, e por isso, dirigem-se até a CRAGEA para negociações.

Na época das primeiras instalações, o terminal encontrava-se fora da área urbana de Suzano. Hoje, ele faz parte de um bairro urbano com bares, farmácias, posto de combustível, que segundo a CRAGEA, foi se constituindo em virtude da movimentação dos caminhões e circulação dos motoristas nos períodos de espera, carga e descarga. O recinto contribui com o município por meio do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é de arrecadação estadual e o Fundo Especial de Desenvolvimento de Atividades de Fiscalização (FUNDAF) é pago à União.

---

34 O regime especial de entreposto aduaneiro na importação permite a armazenagem de mercadoria estrangeira por 1 ano, em local alfandegado de uso público, com suspensão do pagamento dos impostos incidentes na importação e possibilidade de nacionalização fracionada da mercadoria. No caso de exportação pelo mesmo regime, é permitida a armazenagem de mercadoria destinada à exportação em local alfandegado de uso público, com suspensão do pagamento de impostos – Secretaria da Receita Federal.

35 O Depósito Alfandegado Público permite a armazenagem da mercadoria importada por 120 dias com suspensão de impostos, mas sem possibilidade de fracionamento do despacho.

36 Ato Declaratório Executivo nº 113 de 11 de dezembro de 2006.



Elencamos estes últimos dados para identificar as interações estabelecidas entre o CLIA CRAGEA e o seu entorno. Percebemos que os principais vínculos mantidos pelo CLIA são com seus clientes e com os pontos de chegada e saída de mercadorias no estado de São Paulo, isto é, o porto de Santos e os aeroportos de Guarulhos e Viracopos. As relações existentes com a cidade onde está situado limitam-se aos vínculos empregatícios dos funcionários, às contribuições tributárias correspondentes e a uma pequena reordenação viária no entorno do recinto, realizada pela Prefeitura.

A falta de uma rede de relações mais ancorada na cidade e a importância dos fluxos de mercadorias e informações extra-locais nos levam a identificar para o CLIA CRAGEA uma tendência de integração vertical do território, baseada em pontos e linhas, sem fortes implicações diretas ou mesmo indiretas na área que o abriga. Então, o dinamismo das atividades restringe-se sobretudo às ferrovias, rodovias, porto, aeroportos, CLIA e clientes, em um uso reticular do território. Lembramos mais uma vez Milton Santos (2001) e associamos esse uso ao espaço de fluxos, como “um subsistema dentro da totalidade-espaço” (p. 106), ou então, voltando a Martin Lu (apud Santos, 2002), identificamos uma integração funcional elevada, interligando os fluxos da produção, e uma integração territorial baixa, talvez não nula em virtude do pequeno bairro desenvolvido nos arredores da empresa e dos empregos gerados.

Para a tipologia proposta, podemos colocar o CLIA CRAGEA como um objeto geográfico que tende a integrar-se verticalmente no território. Além do uso reticular do território em que o CLIA em questão está envolvido, ele está inserido em um município que nunca apresentou funções logístico-portuárias. O município de Suzano, e mesmo a micro-região de Mogi das Cruzes, por não abrigar grandes estruturas de trocas de mercadorias como portos e aeroportos, não apresenta grandes possibilidades para a criação de uma sinergia econômica entre o CLIA e o território. Considerando a natureza de suas atividades, o CLIA CRAGEA é um “peixe fora d’água” e não encontra, no território local, agentes sociais com os quais possa estabelecer fortes interações. Empresas locais são acionadas pelo CLIA para a prestação de serviços genéricos de limpeza, segurança, manutenção, entretanto, os serviços mais especializados como seguradoras, despachantes aduaneiros, transportadoras, agentes de cargas, entre outros, são prestados por empresas de outros municípios, como Santos e São Paulo. Pode-se dizer, então, que a inserção do CLIA no território de Suzano não é suficiente para criar, ou mesmo estimular a criação de uma nova função ao município. Em outras palavras, trata-se de uma atuação pontual incapaz de reestruturar e requalificar a área urbana de Suzano, entretanto, eficiente na interconexão de pontos extra-locais, caracterizando a tendência às integrações verticais.

Mesmo sendo um importante armazém pelo qual passam significativas quantidades de mercadorias fundamentais para o atendimento a diversos circuitos espaciais produtivos do estado, o CLIA CRAGEA não é outra coisa que o deslocamento de um serviço aduaneiro de uma área portuária para um ponto da zona secundária de fácil acesso rodo-ferroviário. Em outras palavras, o que mantêm o recinto em funcionamento são estímulos vindos de um contexto extra-local e a sua localização em Suzano limita-se à proximidade do porto de Santos, aeroporto de Guarulhos e da capital paulista. Fica evidente a baixa integração territorial horizontal.

### **II.3. CLIAS de Santos e a especialização territorial local – tendências de integração horizontal.**

O entorno portuário de Santos conta com quatro CLIAS, sendo dois deles administrados pelo Grupo Mesquita, um pela Deicmar S/A e o outro pela Armazéns Gerais Columbia. Trata-se da área que concentra, então, quatro quintos dos CLIAS existentes em território nacional.

O Grupo Mesquita<sup>37</sup>, além de seus CLIAS – um na margem santista do porto e outro naquela do município do Guarujá – conta ainda com duas instalações portuárias alfandegadas (IPA) localizadas na zona primária do porto e um Centro de Distribuição em São Bernardo do Campo, na Região Metropolitana de São Paulo. Suas instalações começaram a ser construídas, também, já na década de 1970, revelando um ingresso precoce no mercado de movimentação e armazenamento de cargas. Antes de atuarem como CLIAS, eram Terminais Retro-Portuários (TRA), transformaram-se em portos secos e, somente em 2006<sup>38</sup>, começaram a operar como CLIAS.

#### **Imagem 2 – CLIA Mesquita – Santos**



Armazéns e pátios do CLIA Mesquita em Santos / Foto de divulgação

---

37 Em agosto de 2007, o Grupo Mesquita foi adquirido pelo Grupo Santos Brasil – responsável por cerca de 40% da movimentação de contêineres no país.

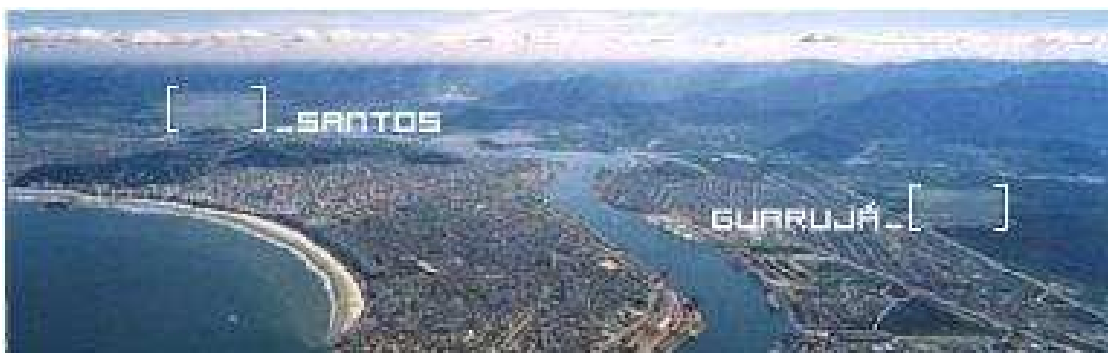
38 Ato Declaratório Executivo n° 104 de 09 de novembro de 2006.

### Imagem 3 – CLIA Mesquita – Guarujá



Armazém e pátio do CLIA Mesquita no Gurujá / Foto de divulgação

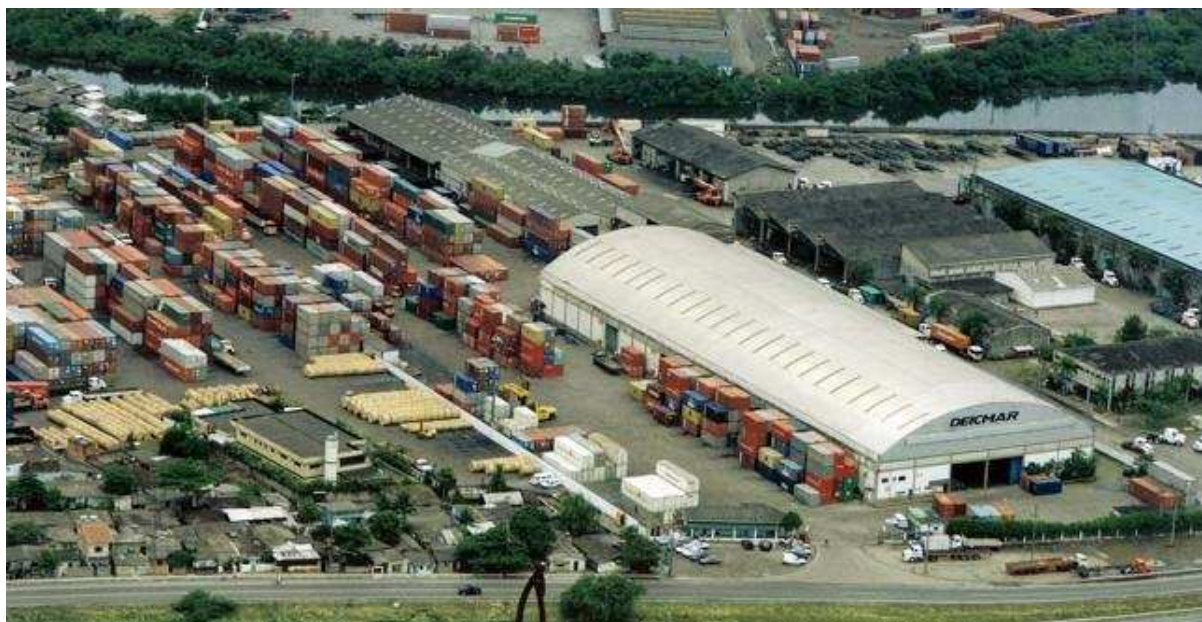
### Imagem 4 – CLIAS Mesquita – Santos e Guarujá



Vista aérea das áreas dos CLIAS Mesquita em Santos e no Guarujá / Foto de divulgação

A Deicmar é uma grande e experiente<sup>39</sup> empresa na área de despachos aduaneiros e assessoria nos transportes e, além do CLIA que administra nas imediações do porto de Santos, conta ainda com um terminal portuário e um terminal de exportação, ambos na zona primária do porto de Santos, e um porto seco próximo ao Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos. Assim como os recintos da Mesquita, o CLIA Deicmar iniciou suas operações como TRA, transformou-se em porto seco e, em 2006, foi licenciada pela Receita Federal a funcionar como CLIA.

### Imagem 5 – CLIA Deicmar



Vista aérea do CLIA Deicmar, às margens da Via Anchieta, em Santos / Foto de divulgação

---

39 Suas atividades iniciaram em 1945, em Santos.

O CLIA Columbia, localizado também próximo à margem santista do porto, no bairro Alemôa, é apenas um dos elementos da gigantesca estrutura de armazéns do grupo. Com portos secos, centros de distribuição e escritórios distribuídos nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e Bahia, a Columbia tornou-se uma das mais importantes empresas no setor. Antes de passar a funcionar como CLIA, o recinto funcionava como porto seco.

**Imagem 6 – CLIA Columbia**



Pátio e armazém do CLIA Columbia, também às margens da Via Anchieta, em Santos / Foto de divulgação

Podemos dizer, então, que os quatro CLIAs do entorno portuário de Santos são administrados por grandes empresas ou grupos do setor de logística e armazéns gerais. A análise dos CLIAs presentes nessa área nos mostrou situações diversas daquela encontrada no CLIA CRAGEA. O fato de eles estarem localizados nas imediações do porto de Santos os diferencia completamente do recinto de Suzano. Esses terminais inserem-se em um contexto local especializado produtivamente na lógica portuária desde o século XIX, quando Santos congregava um amplo número de pessoas, fixos, fluxos e serviços para lidar com o escoamento da produção cafeeira do interior do estado e da região.

O caso dos CLIAs presentes na Baixada Santista, então, conformam uma situação muito diferente do caso do CLIA CRAGEA. A região de Santos constituiu-se ao longo dos anos como uma especialização regional produtiva que se caracteriza menos pela produção *stricto sensu* do que pelas atividades de importação e exportação de mercadorias e de todos os seus serviços anexos. O desenvolvimento urbano de Santos esteve intimamente ligado à expansão das atividades portuárias pelo menos até meados do século passado, de modo que uma centralidade comercial foi criada para dar suporte e atender a economia cafeeira (ORNELAS, 2008). Com a forte desvinculação dos desenvolvimentos do porto e da cidade, já na década de 1980, o núcleo comercial ligado às atividades portuárias começa a especializar-se e a tornar-se mais complexo. Desse modo, toda a diversidade de infra-estruturas e serviços criados na área portuária de Santos desde finais do século XIX reafirma-se, no período atual de globalização, com maior complexidade. Os armazéns de CLIAs presentes na área e os serviços por eles oferecidos vêm a confirmar essa ideia.

## Imagem 7 – Os CLIAS de Santos e Guarujá



Imagem de satélite com os CLIAS de Santos e Guarujá. Elaboração do autor

A imagem acima nos mostra os quatro CLIAS presentes nas imediações das áreas portuárias de Santos e Guarujá. Ao noroeste encontram-se os recintos da Columbia, da Deicmar e da Mesquita, todos próximos à margem da rodovia Anchieta, que interliga Santos à capital paulista. Trata-se de uma área da cidade bastante caracterizada pela presença de armazéns e infra-estruturas ligadas ao porto, com tráfego intenso de caminhões. Na outra parte da imagem, a leste, encontra-se o outro CLIA da Mesquita, já próximo à área portuária do Guarujá, às margens da rodovia Cônego Domênico Rangoni, conhecida também como Piaçaguera-Guarujá, que interliga o município do Guarujá ao sistema Anchieta-Imigrantes (acesso à capital). A imagem mostra a proximidade dos recintos às áreas portuárias e o fácil acesso que dispõem aos sistemas de movimentos (rodovias), dois importantes fatores que os colocam como ótimas opções para exportadores e importadores.

Os CLIAS de Santos inserem-se como elementos constituintes da especialização territorial da região, e como tais, aprofundam essa tendência ao estabelecer inúmeras interações com os diferentes agentes locais e extra-locais sempre no sentido de captação de fluxos de importação e exportação. Além dos fluxos de mercadorias captados dos terminais e indústrias presentes no porto de Santos, os CLIAS relacionam-se diariamente com uma série



de empresas de serviços correlatos ao comércio exterior. São transportadoras, despachantes aduaneiros, agências marítimas, seguradoras, prestadoras de serviço (*palletização*, embalagens, limpeza química), gestoras de terminais, todas constituintes de uma rede local de agentes bastante enraizada na região.

A presença dos CLIAs faz aumentar essas interações e tende a criar integrações horizontais no território, na medida em que mobilizam sujeitos locais que os auxiliam a criar uma cadeia de valor para a mercadoria que passa por seus armazéns. Portanto, a análise das implicações territoriais desses CLIAs nos leva a uma imbricada malha de agentes sociais locais. Identificam-se círculos de cooperação específicos para essa especialização territorial, e nesse sentido, os CLIAs podem ser considerados participantes de círculos de cooperação no espaço quando prestam serviços especializados para determinados circuitos espaciais de produção. E não somente elementos dos próprios circuitos espaciais produtivos.

Sobre as horizontalidades, Fábio Contel (2001) explica<sup>40</sup> que a produção de densidades técnicas e normativas em uma dada região pode servir também à formação de relações horizontais. Os fixos produzidos em Santos implicaram interconexões de caráter local que, aqui, chamamos de integração horizontal<sup>41</sup>. As tendências encontradas de integrações horizontais não excluem as necessárias integrações verticais que os CLIAs, como unidades vinculadas aos diversos circuitos espaciais de produção, ajudam a realizar. Logicamente, a conexão pontual e linear da mercadoria entre porto, CLIA e indústria não pode deixar de existir, conformando, também, um espaço de fluxos. Entretanto, nosso olhar visa identificar que outros estímulos e implicações estão se realizando nas imediações desses recintos.

Outro elemento para o entendimento da integração horizontal estabelecida pelos CLIAs em Santos é a forte ligação existente entre as autoridades municipais e o desenvolvimento da área portuária em geral. A Prefeitura de Santos está instituindo planos e políticas de reordenamento de seu espaço urbano visando reintegrar a cidade ao porto. Nesse sentido, obras de requalificação urbana colocam em conflito interesses como o aumento das áreas portuárias e o descongestionamento de vias urbanas ou as restrições às novas aquisições de terrenos pelo porto. Portanto, existe em Santos não só uma tecnosfera, mas também uma psicofera inerente ao território municipal que coloca a área portuária e a função comercial do município ainda como uma centralidade, isto é, aspecto de presença e relevância constante no cotidiano da cidade.

---

40 Trabalho sobre as finanças municipais no município de Bauru-SP e a produção de verticalidades e horizontalidades.

41 Atentamos ao leitor que somos cautelosos em não utilizar diretamente o conceito de horizontalidades, entendido como um universo mais complexo de relações do espaço cotidiano.

Percebemos, no caso dos CLIAS de Santos, uma participação em contexto local muito mais sinérgica em torno às atividades de comércio exterior, em contraposição com a inserção pontual e reticular do CLIA CRAGEA. Essa tendência de integração horizontal pode ser traduzida em possibilidades de maior dinamismo urbano, e assim, maior envolvimento de infra-estruturas, fixos, empresas e pessoas no processo de desenvolvimento econômico.

Estamos, então, frente a escalas de ação diferentes, já que os CLIAS produzem interações verticais e horizontais e as diferenças de densidades entre essas interações podem ser importantes para explicar as naturezas dos usos do território em cada caso.

## **CAPÍTULO III**

### **Os CLIAS e a indústria paulista**

### III. Os CLIA's e a indústria paulista.

Quando falamos de Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros estamos nos referindo a apenas uma fração da configuração territorial brasileira responsável pela viabilização das trocas de fluxos entre o país e o mercado externo. Os CLIA's são uma categoria de objeto geográfico mobilizada por algumas empresas para a realização do processo completo de exportação ou importação. Além dos CLIA's, uma infinidade de outras infra-estruturas são usadas pelas mesmas empresas, como portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, anéis viários, alfândegas, terminais de armazenagem, e as próprias plantas das indústrias e empresas envolvidas na produção ou transformação do bem exportado ou importado.

Pode-se dizer, então, que a realização do comércio internacional brasileiro depende diretamente de uma base material que permite essa fluidez de circulação de mercadorias dentro e para fora do território nacional. Essa base material não é de uso exclusivo dos fluxos internacionais porque como constituinte do espaço territorial nacional é base material também para a vida econômica e social nacional. Nem portos e aeroportos são de exclusividade dos circuitos espaciais produtivos internacionais. Entretanto, os CLIA's, como categoria de aduana, são infra-estruturas projetadas unicamente para a satisfação das demandas do comércio externo, e por isso mesmo trazem consigo raízes genéticas relacionadas a essa questão.

Contudo, como já enfatizado no capítulo I (item I.3), assim como os territórios, os objetos geográficos que os constituem apresentam além de suas densidades técnicas, densidades normativas. E assim, não só os CLIA's, mas também todos os elementos da base material da qual falávamos que permite a circulação internacional de mercadorias possuem, também, uma fundamentação jurídico-normativa que regula os seus usos. É nela que encontramos as funções para as quais foi projetado cada objeto geográfico e o contexto social no qual estão inseridos e, nesse sentido, é daí que podemos começar a desvendar a essência do projeto dos CLIA's e a identificar seus primeiros resultados: muito genericamente, sua funcionalidade à indústria paulista, como já presente na nossa hipótese inicial.

Para nos aprofundar nessa relação projetada e construída entre os CLIA's e a indústria do estado de São Paulo, devemos retomar o ponto de encontro entre a formação sócio-espacial brasileira, e sobretudo a paulista, e o aparecimento das demandas pelos serviços de um CLIA. Nesse ponto, encontramos o papel desempenhado pelos CLIA's no território paulista mais nitidamente. A densidade técnica construída e presente no estado de São Paulo, e que constitui a base material para a circulação de mercadorias importadas e em vias de

exportação, e toda a sua correspondente base normativa, que regula e concede movimento à essa configuração territorial, são resultado de uma formação sócio-espacial específica.

### **III.1. O CLIA na formação sócio-espacial brasileira.**

Muitos foram os pensadores que identificaram através de estudos empíricos e históricos traços fundamentais do território brasileiro. Historiadores, economistas, filósofos, literários, geógrafos e muitos outros contribuíram e contribuem ainda hoje ao entendimento do Brasil em todos os seus aspectos, construindo um significativo acervo interpretativo da formação do território brasileiro suficientemente acabado para a partir dele, podermos individualizar a gênese, num contexto mais amplo, dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e identificar sua participação no processo de industrialização de São Paulo. Resgataremos, então, alguns trabalhos de referência neste sentido com o intuito de encontrar, no desenrolar dos movimentos de formação do território brasileiro, a combinação de fatores que criou as novas demandas pelos serviços que hoje realizam os CLIAS.

É oportuno, aqui, ressaltar a importância do conceito de formação sócio-espacial para a compreensão dos movimentos que levaram o projeto dos CLIAS adiante. A relação dialética entre as categorias modo de produção e formação econômica e social trabalhada por MARX & ENGELS (2002) nos ajuda neste sentido. O atual estágio do capitalismo mundial, caracterizado pela difusão quase que planetária de suas relações de produção encontra em cada território uma sua expressão ímpar, que o sustenta como tal, assim, todos os fenômenos que se realizam em algum lugar têm uma dupla repercussão: aquela particular e local, que é elemento constitutivo da formação sócio-espacial e aquela geral e global que alimenta o modo de produção. Para M. Santos (1978), é através de cada formação sócio-espacial “que se cria e recria, em permanência, uma ordem espacial de objetos (...) atribuindo um valor próprio, particular, às coisas, aos homens e às ações promanando dela” (p. 192).

O CLIA é um objeto geográfico criado – em sua forma jurídica e material – em território nacional e, portanto, todo seu processo de projeção se deu sob condições políticas, econômicas, sociais e territoriais bastante específicas. O movimento da história mundial, interconectando lugares, é mediado pela formação sócio-espacial de modo que as tendências ou coerções dos fenômenos em escala global se remodelam dentro de um espaço já construído e recheado de relações sociais já estabelecidas. É por isso que os CLIAS são objetos geográficos únicos. Objetos geográficos análogos certamente existem em outros

territórios, mas sua composição material e imaterial é resultado de um projeto realizado nas condições da formação sócio-espacial brasileira, e assim, tanto sua forma quanto seu conteúdo surgem de uma lógica global já mediada pelas estruturas políticas, econômicas e sociais do território nacional.

Quando pensamos nos CLIA e na função que eles desempenham somos remetidos à interpenetração entre os movimentos do mundo e aqueles do território nacional, assim identificamos o aprofundamento da divisão internacional do trabalho com seu contínuo aumento de fluxos de mercadorias entre países e os mecanismos internos à nação que viabilizam ou dificultam sua integração econômica internacional. Mais uma vez, ressaltamos a combinação entre esses dois movimentos como fundamental para compreender o fenômeno estudado no presente trabalho, e nada mais revelador, nesse sentido, do que o estudo criterioso da formação sócio-espacial brasileira.

### III.1.1. *Um esboço de periodização: a porosidade territorial brasileira associada à industrialização*

Como já vimos anteriormente, o CLIA é uma categoria de aduana com um certo nível de especificidade. É a mais recente modalidade aduaneira, consequência dos últimos aprimoramentos e adequamentos jurídicos e operacionais frente aos novos dados do atual período histórico. Essa sua especificidade agrega maior nível de funcionalidade em suas operações na medida em que serve uma parcela muito restrita de empresas. Por ser um recinto aduaneiro, o CLIA atrai como clientes<sup>42</sup> apenas aquelas empresas que lidam com comércio exterior, isto é, que dentro de seus circuitos espaciais de produção contemplam a troca internacional de mercadorias. Esse fato reduz de maneira bastante significativa o número de potenciais clientes para o recinto. A partir desta genérica caracterização de um perfil de empresa que demanda os serviços realizados por um CLIA podemos identificar um primeiro momento da formação sócio-espacial brasileira em que alguns fatores se combinaram resultando na criação de uma demanda real por recintos aduaneiros diferenciados.

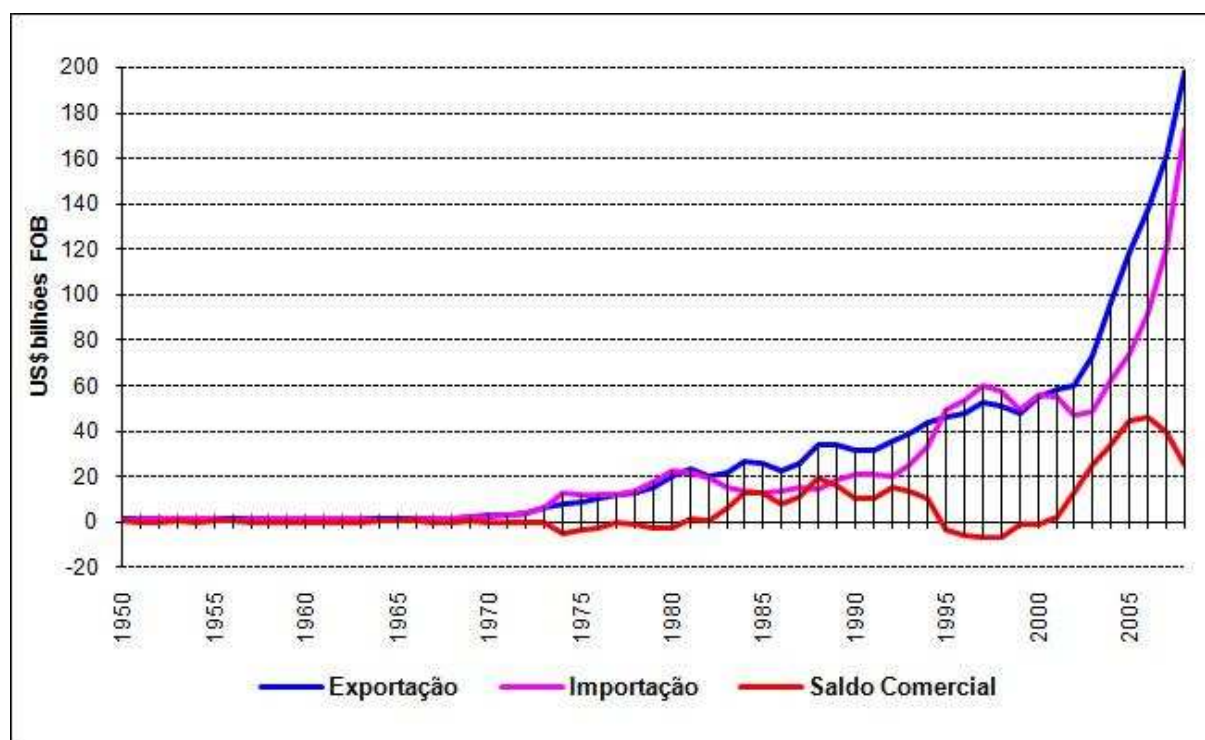
Como detalharemos a seguir, a década de 1970 representou para o Brasil um período de recuperação econômica baseada num aumento de exportações possibilitada pelo

---

42 Aqui, entendemos como clientes aquelas empresas que realizam operações de importação ou exportação através dos CLIA.

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 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 (gráfico 1). Nesse período começa a se diversificar o sistema aduaneiro brasileiro, com a criação de novos tipos de aduanas, agora em zonas secundárias<sup>43</sup>. 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.

**Gráfico 1 – Evolução do comércio exterior brasileiro entre 1950 e 2008**



Fonte: SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

43 Ver quadro síntese dos recintos aduaneiros no item I.5 do presente trabalho.

Um outro momento da formação sócio-espacial brasileira importante – e agora fundamental – para a origem dos CLIAS foi a década de 1990. A política econômica nacional voltou-se para uma abertura 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 nesse período sua raiz genética.

### *Os critérios*

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. Ao identificar uma certa coerência entre fenômenos distribuídos no tempo e rupturas que indicam novas tendências ou modificações em andamento torna-se mais clara a determinação dos fatores que culminaram, após inúmeras combinações, na aprovação da medida provisória nº 320 e no consequente funcionamento dos CLIAS.

Com base nas atuais características e funcionamento dos CLIAS em atividade no território brasileiro, destacamos dois critérios de relevância fundamental 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: 143). É constituída por uma complexa densidade normativa que regula os pontos de entrada e saída de mercadorias do país, e portanto, envolve tanto os objetos geográficos responsáveis pela viabilização técnica dessa troca específica – portos, aeroportos, estações aduaneiras de fronteira, EADIs, TRAs, CLIAS – quanto a esfera jurídica que lhes dá uma modalidade de uso. Trata-se, então, de um critério fundamental para nossa periodização na medida em que 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 às 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, conseqüentemente, seu poder sobre a natureza e sua capacidade de produzir riqueza a partir dela. A formação sócio-espacial brasileira é, em um certo sentido, resultado de uma sucessão de especializações, isto é, desde a chamada economia natural – na qual o trabalho era consumido na própria unidade familiar – até a economia de mercado super-especializada, a sociedade brasileira passou – e passa ainda – por uma sequência de divisões/especializações do trabalho, e o processo de industrialização representa este fenômeno quase em sua totalidade. 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.

*O esboço.*

*– do século XV a 1929 - alta porosidade territorial e agro-exportador.*

Ainda que não represente com precisão histórica e geográfica o início da formação territorial brasileira, a chegada dos portugueses nessas terras em 1500 nos servirá como referência inicial para a primeira parte de nossa periodização. A transposição do projeto de estado português às terras que viriam a constituir o Brasil foi momento crucial na transformação desse espaço e, conseqüentemente, na formação sócio-espacial brasileira. Durante todo o período colonial, imperial e ainda boa parte do período republicano – até 1929 – enxergamos, para o Brasil, características que aglutinam esses quatro séculos de história em um único período.

A colonização portuguesa, no transcorrer de todos os seus séculos de duração e através de diferentes estratégias, construiu um espaço voltado para satisfação dos interesses da Coroa Portuguesa, isto é, de um espaço predominantemente natural edificou uma estrutura territorial, por ocupação militar e ocupação produtiva, que atendesse a necessidade de Portugal de enriquecer. A falta de um ambiente construído preexistente e o ímpeto português em utilizar o novo espaço como recurso criou uma estrutura econômica com maior grau de integração externa que interna.

Segundo Antônio Carlos R. Moraes (2005: 114), “malgrado alguns fluxos inter-regionais, a economia do Brasil estruturava-se como um conjunto de áreas de produção local ou regional autônomas, articuladas diretamente aos circuitos do comércio mundial, com baixo nível de articulação interna ao país”. Ainda afirma que essa estrutura criada durante o domínio lusitano manteve-se durante o início da construção do novo país como herança colonial através de sua sensível inércia sobre o espaço econômico.

Os trabalhos clássicos de Celso Furtado (1959), Francisco de Oliveira (1972) e Wilson Cano (1981) também entendem o período assinalado como um longo processo de criação de economias regionais, chamadas “ilhas econômicas”, fracamente articuladas entre si, mas protagonistas diretas do comércio internacional. Em um primeiro momento as exportações eram de gestão exclusiva da metrópole portuguesa, mas com a abertura dos portos, já em 1808, os britânicos também puderam aproveitar-se diretamente do comércio com o Brasil. Até a crise de 1929, o Brasil já estabelecia importantes tratos comerciais com países europeus

e com os Estados Unidos, entretanto sempre através de canais diretos entre regiões e importadores estrangeiros.

O período acima descrito nos permite pensar na existência de uma alta capacidade do território brasileiro em estabelecer trocas de caráter internacional, e assim, podemos caracterizá-lo como um período de alta porosidade territorial. Durante o tempo em que vigorou o pacto colonial, a regulação do intercâmbio externo estava dada pelo Estado Português, que se beneficiava pelo uso exclusivo de todos os portos em terras brasileiras. Essa política comercial, apesar de restringir a porosidade do território – limitando interlocutores econômicos – já estabelecia as diretrizes de um projeto de colonização baseado na exploração de recursos e, conseqüentemente, criava a essência da lógica exógena de desenvolvimento da colônia, dotando-a de uma alta porosidade territorial.

Momentos políticos importantes sucessivos como a Abertura dos Portos, a Independência, a Proclamação da República abriram ainda mais o horizonte do comércio externo brasileiro reforçando ainda mais sua capacidade em estabelecer trocas com outros países. A porosidade territorial brasileira continuava aumentando enquanto as economias regionais não acompanhavam o mesmo ritmo de integração interna.

Paralelamente à alta possibilidade de realização das trocas internacionais é importante, para a caracterização do período, analisar a natureza das exportações. Ela qualificará a porosidade territorial correspondente ao momento histórico em análise. Dentro da divisão internacional do trabalho, a colônia brasileira cumpria com o papel de fornecer matéria-prima à metrópole em troca de produtos manufaturados. Por mais que a manufatura e a indústria se desenvolvessem na Europa, o território brasileiro não conheceu até o início do século XX, de forma sistemática, esses processos transformadores de matéria-prima em produtos secundários.

Portanto, o Brasil viveu durante essa primeira parte de sua história a estruturação de economias agrárias e minerais que extraíam do espaço natural – ainda pouco modificado – todos os seus insumos. Desde as extrações devastantes do Pau-Brasil, as monoculturas de cana-de-açúcar, algodão, as atividades mineradoras no centro do Brasil, a economia dos seringueiros, até a maciça produção de café no sudeste. Todas atividades cujos produtos vinham a ser comercializados em circuitos de comércio mundiais e por isso eram logo escoados aos portos na costa brasileira.

Seguindo o pensamento de I. Rangel, explicado anteriormente, o Brasil detinha um baixíssimo poder de transformação da natureza em produtos de consumo próprio já que apresentava ainda uma rasa divisão social do trabalho. Com uma ausência quase que completa de um processo de industrialização, a alta porosidade territorial brasileira era

utilizada para o escoamento de produtos primários, de baixo valor agregado, e pela entrada de produtos manufaturados que preenchem vagarosamente o território brasileiro de densidade técnica.

O primeiro período de nossa periodização envolve o início da colonização portuguesa até a crise econômica mundial de 1929, e se caracterizou por uma alta porosidade territorial e desenvolvimento de atividades primário-exportadoras. A forte abertura comercial que permeou esses séculos foi de uma certa forma de uso exclusivo de uma divisão internacional do trabalho que tinha no Brasil, mesmo após sua independência política, um fornecedor de produtos agro-minerais aos circuitos mundiais de comércio.

Mesmo apresentando alta porosidade territorial, objetos geográficos análogos aos CLIAS não surgiram porque as exportações de produtos agrários e minerais não exigiam grandes particularidades no sistema de portos. Ao contrário, os portos eram objetos geográficos construídos exatamente para essa função, e a realizavam com suficiente agilidade. Os embriões dos CLIAS ainda não aparecem até o final deste primeiro período.

*– de 1929 a 1967 – industrialização restringida/pesada e baixa porosidade territorial.*

A década de 1930 marca o início de um novo período no Brasil na medida em que vivencia a transformação de um modelo de acumulação capitalista baseado na reprodução política e econômica de uma aristocracia rural em um novo modelo caracterizado pela atividade industrial. É uma ruptura tanto política quanto econômica e que se faz bastante presente também no território nacional. Em contraposição com o período anterior, este restringe a capacidade do território em se relacionar com o externo em detrimento de uma maior integração do mercado interno possibilitada pela ascendente liderança da indústria paulista.

A crise mundial de 1929 afetou a economia mundial de uma maneira tal que nações que se beneficiavam de volumosas exportações de matérias-primas perderam a possibilidade de contar com significativa parte das divisas vindas do exterior e, no caso do Brasil, isso se desdobrou em um esforço de crescimento endógeno. As condições internas criadas no período precedente proporcionaram ao território brasileiro responder à crise por meio da consolidação de um mercado nacional.

Durante todo esse período, que durou da década de 1930 àquela de 1970, o território brasileiro industrializou-se, isto é, apresentou uma divisão do trabalho sempre mais complexa

e profunda, seja no período da industrialização “restringida” – até a década de 1950 – seja durante a industrialização pesada. É importante destacar, para nossos objetivos, que durante essas décadas o Brasil teve, em contraposição à sua dinâmica interna, uma baixa porosidade territorial. Até 1955, a industrialização realizou-se de um modo “restringido”, isto é, dependente das poucas divisas geradas pelas exportações. Não havendo um consolidado setor industrial de bens de produção, para dar sequência à industrialização do país era necessária a importação de bens intermediários e uma utilização crescente da capacidade ociosa, com consequências estimulantes ao mercado interno (NEGRI, 1994). A industrialização pesada, por sua vez, iniciou-se a partir de uma intervenção estatal maior frente a um novo período de estrangulamento externo. As substituições de importações representaram esforço importante no período (CANO, 1981). A nova opção política de abrir mão das exportações como fonte de financiamento da industrialização nacional foi fundamental para “o progressivo aumento da importância do comércio interno e da integração do mercado nacional” (NEGRI, 1994: 68).

Todas essas condicionantes do período apresentaram-se no território em forma de baixa porosidade territorial e industrialização. Os momentos de estrangulamento externo, que permeiam o período, foram condições externas importantes para a porosidade do território brasileiro: se de 1929 a 1955 as exportações eram ainda uma pequena esperança de financiamento das importações necessárias à industrialização, nas duas décadas seguintes a balança comercial não é suficiente para ser utilizada como fonte de investimentos e o processo de industrialização do território brasileiro envolve principalmente forças internas. Pode-se dizer, então, que a baixa porosidade territorial característica do período não corresponde a um contexto favorável ao aparecimento de demandas por serviços análogos àqueles realizados por CLIAS.

*– de 1967 até hoje – industrialização moderna e alta porosidade.*

Apesar da juventude do termo, a “globalização” não é uma novidade na história mundial e suas características constitutivas se consolidaram já no pós-guerra. Para M. Santos (2002), a década de 1970 chega como a afirmação de um novo meio geográfico sustentado pela combinação da técnica e da ciência: meio técnico-científico-informacional. De acordo com o autor, “o meio técnico-científico-informacional é a cara geográfica da globalização” (p.239) e as especializações produtivas, cada vez mais numerosas, exigem mais circulação, aprofundando-as. Este círculo vicioso “depende da fluidez das redes e da flexibilidade dos

regulamentos” (p. 241). A alta porosidade territorial desse período corresponde exatamente a essa flexibilização jurídica. Associada à internacionalização dos circuitos espaciais produtivos, essa porosidade cria no território brasileiro ambiente propício ao surgimento de aduanas diferenciadas, como veremos mais a frente.

Retomamos, aqui, mais uma vez, o pensamento de D. Harvey (2004) sobre a passagem do modelo fordista de produção ao modelo da produção flexível, que aprofundaria a divisão internacional do trabalho e explicaria o alargamento dos mercados e da produção em nível mundial. O desenvolvimento técnico, associado ao progresso científico possibilitou uma organização dos circuitos espaciais produtivos em escala planetária, estabelecendo as bases concretas para o início de um período de globalização.

No Brasil, 1967 é um ano de início de recuperação econômica com a expansão da indústria de bens de consumo duráveis (CANO, 1981). Explicando os motivos dessa nova ascensão, Negri (1994) sustenta que “o dinamismo da economia mundial incentivou o aumento do comércio internacional, estimulando a produção de bens industrializados e agrícolas para exportação, gerando as divisas necessárias ao financiamento das importações” (p. 150). A década de 1970, conhecida como o período do “milagre”, foi caracterizada por uma diversificação crescente da indústria nacional e das exportações brasileiras. Apesar da crise verificada nos anos 1980, com índices de crescimento econômico e industrial baixíssimos – comparados à década anterior – as exportações brasileiras, sejam elas de produtos agro-industriais sejam de produtos industrializados, continuavam a crescer (NEGRI, 1994), reafirmando a elevada porosidade territorial do Brasil no período pós-1967.

Durante essas duas décadas – 1970 e 1980 – podemos identificar as primeiras manifestações mais significativas do território no sentido de uma complexificação do sistema de aduanas. A combinação da alta porosidade territorial com o processo crescente de industrialização aumentava o volume de importações e exportações e, sobretudo, começava a exigir uma diversificação dos recintos alfandegados. A possibilidade do processo de interiorização das operações de importação e exportação – interiorização aduaneira – abriu-se na publicação de um Decreto-Lei pelo governo militar já em 1976 que sintetiza essa ideia no seguinte artigo: “A Secretaria da Receita Federal, a fim de possibilitar a simplificação e a descentralização do processamento do despacho aduaneiro (...), poderá permitir, nos termos e condições fixados em regulamento, que a conferência e o desembaraço aduaneiro das mercadorias importadas sejam efetuados em terminais rodoviários e ferroviários, ou em outros locais que admitir”<sup>44</sup>.

---

44 Artigo 14 do Decreto-Lei nº 1.455 de 07 de abril de 1976.

A ideia de interiorização aduaneira começa a aparecer justamente nesta época revelando já uma preocupação em desafogar a zona primária e também de aproximar os procedimentos aduaneiros das áreas produtoras ou consumidoras, agilizando a logística desses fluxos em território nacional. Até 1985, esse processo se deu de maneira muito tímida e pontual através dos Depósitos Alfandegados Públicos (DAPs), que nada mais eram que áreas de um terminal privativo ou armazéns de uma empresa que vinham alfandegados pela Receita Federal justificado pelo alto volume e constância de importações. O alfandegamento desses armazéns privados era a maneira pela qual as operações de despacho aduaneiro se descentralizavam.

No ano de 1985, com a promulgação do novo regulamento aduaneiro<sup>45</sup>, foi criada uma nova modalidade de aduana denominada Terminal Retroportuário Alfandegado (TRA). Os TRAs eram terminais situados em zonas contíguas aos portos alfandegados, portanto, extensões dos mesmos, sendo que o alfandegamento só se realizaria se o movimento do terminal o justificasse. Era mais uma transformação na porosidade territorial brasileira no sentido de diversificá-la e, assim, intensificá-la.

TRAs e DAPs eram as modalidades de aduanas que representavam o ainda incipiente processo de interiorização aduaneira no Brasil, isto é, aqueles poros territoriais que complementavam a tradicional estrutura alfandegária da zona primária, constituída pelos portos, aeroportos e estações de fronteira. O constante aumento das importações e exportações e o crescimento das exigências de tratamento das mercadorias industriais (fiscalização, acondicionamento, incidência de tributos, vistorias mais rígidas para produtos perigosos, etc.) eram motivos para o crescimento do número desses terminais alfandegados em zona secundária durante as décadas de 1970, 1980 e parte dos anos 1990.

*– Dos anos 1990 a hoje – aprofundamento das características do período.*

Entendemos ser importante destacar, aqui, as últimas duas décadas desse último período em análise porque apresentam dados que mesmo não consolidando rupturas com as décadas precedentes, particularizam esses anos mais recentes. Durante os anos 1990, os processos de aumento do comércio exterior e de internacionalização da economia, já em andamento nas décadas precedentes, são acelerados.

A década de 1980 difundiu, através das políticas econômicas neo-liberalistas dos

---

45 Decreto nº 91.030, de 05 de março de 1985.

Estados Unidos (governo Reagan) e da Inglaterra (governo Thatcher), uma onda de privatizações e de investimentos externos diretos (IEDs) (CHESNAIS, 1996) que se fez sentir imediatamente nos países ricos e teve repercussões mais estruturantes na periferia do sistema capitalista mundial a partir da década de 1990.

O governo Collor imprimiu no território nacional uma abertura comercial por meio de uma liberalização da economia, na qual, um vertiginoso cronograma de redução de alíquotas de importação foi colocado em prática pelas Políticas Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e de Competitividade Industrial (PCI). Somadas às modificações do regulamento aduaneiro de 1988 que criavam regimes especiais de importação, incentivos a exportações, redução de sobretaxas e eliminação de controles administrativos (PACHECO, 1996), o Brasil conhece um significativo aumento dos fluxos internacionais de mercadorias, caracterizados, agora, por grande variedade de produtos industriais tanto na importação quanto na exportação.

O fato da passagem pelos portos e aeroportos brasileiros de uma quantidade muito maior de produtos industrializados e, por isso, produtos de alto valor agregado e de manipulação e tratamento especializados, associado ao aumento sensível do comércio exterior, cria uma demanda por serviços aduaneiros mais especializados. O território nacional apresenta, a partir dos anos 1990, uma porosidade territorial nunca antes vista em sua história, com alto grau de complexidade e alta diversidade e número de poros territoriais.

A inovação jurídica para essa situação foi a criação das Estações Aduaneiras do Interior (EADIs)<sup>46</sup>, em 1993, também chamadas de portos secos. Estes, passariam a ser elemento representativo do processo de interiorização aduaneira (PENHA, 2005) no Brasil, visto que eram projetados pelo governo federal através de licitações públicas para atender áreas de forte demanda de serviços de importação e exportação. Da data de sua criação até 2006, foram 63 licitações concluídas para portos secos no Brasil, conformando uma significativa participação desses novos recintos nos procedimentos de comércio exterior.

Os portos secos, por possibilitar regimes aduaneiros especiais exclusivos, com prazos mais elásticos e suspensão de tributos, também foram alvos de interesse dos antigos Terminais Retroportuários Alfandegados (TRAs) e Depósitos Alfandegados Públicos (DAPs). Estes, como haviam já bastante experiência no setor e fluxo de atividades já com bastante dinamismo, venceram muitas das licitações operadas.

O grande interesse de empresas de transporte e armazéns gerais no setor aduaneiro começou a entrar em conflito com a suposta burocracia das licitações públicas, isto é, a criação dos portos secos através de licitações garantia a exclusividade da Receita Federal em

---

46 Instrução Normativa nº 51, de maio de 1993.



projetar os novos recintos, prática que impedia a livre iniciativa de investimentos pela esfera privada. O relativo sucesso dos portos secos<sup>47</sup> e o interesse das empresas pela abertura de novas licitações foram fatores que culminaram, em 2006, na criação dos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs)<sup>48</sup>. A extinção da prática de licitação e entrada em vigor da modalidade de licenciamento de recintos foram resultado de um interesse sobretudo privado de liberalizar as atividades de armazéns alfandegados.

É possível dizer, então, que apesar de serem criados em 2006, os CLIAs respondem a demandas do território nacional esboçadas já no pós-guerra, durante o período de aumento do comércio internacional e da intensificação da industrialização do país. Na época, outros tipos de terminais realizavam a função de interiorizar e agilizar as operações aduaneiras de importação e exportação, como por exemplo os citados Depósitos Alfandegados Públicos (DAPs). Os Terminais Retroportuários Alfandegados (TRAs), na década de 1980, e as Estações Aduaneiras do Interior (EADIs), nos anos sucessivos, também desempenharam funções análogas àquelas dos CLIAs. É importante esclarecer que cada uma das categorias de aduanas criadas pelo governo federal respondem às exigências de um período, e não foi diferente para os CLIAs, que tiveram na liberalização das atividades aduaneiras o seu motivo de criação. Entretanto, nossa periodização visa identificar um fio condutor, baseado na porosidade territorial e na industrialização do território, para compreendermos, em sentido amplo, a origem de um objeto geográfico tão recente na história da formação sócio-espacial brasileira.

### III.1.2. *A importância de São Paulo na formação sócio-espacial brasileira.*

Com a periodização proposta anteriormente o objetivo era de encontrar, dentro da história da formação sócio-espacial brasileira, os momentos importantes que gradativamente requisitaram do território uma adaptação de seu sistema de aduanas para funcionar em conformidade com os respectivos períodos. A identificação destes momentos nos mostra, também, a particularidade do território nacional, isto é, sua especificidade frente ao atual modo de produção capitalista, que criou esses novos objetos geográficos – os CLIAs – numa dialética entre impulsos externos e forças internas. Um outro traço identitário da formação sócio-espacial brasileira é a importância do estado de São Paulo e, sobretudo, sua capital. As

---

47 Relativo porque mesmo atuando com capacidades ociosas, os portos secos representam uma atividade com forte dinamismo.

48 Medida Provisória n° 320, de 24 de agosto de 2006.

próximas linhas serão dedicadas a uma análise dessa importância e sua ligação direta com a distribuição espacial dos CLIAS.

Os cinco CLIAS habilitados e em funcionamento no Brasil localizam-se no estado de São Paulo e estão todos dentro de uma área de raio máximo de 100 quilômetros da metrópole paulista. Trata-se de uma área claramente muito restrita em comparação com a dimensão continental do território nacional, e essa é uma forte evidência de que a localização destes recintos respeita uma lógica, de caráter geográfico, muito bem estabelecida.

Quando analisamos os CLIAS dentro de seu conjunto análogo de aduanas, isto é, com os portos secos (EADIs), esta evidência torna-se ainda mais clara, já que passamos a 60 recintos aduaneiros distribuídos de maneira tal que o estado de São Paulo responde por 43,3% deles, e a área em torno da capital (raio de 250 quilômetros) conta com 36,7%. Obviamente, estamos tratando, aqui, da porção do território nacional mais industrializada e, conseqüentemente maior produtora dos fluxos de importação e exportação de bens industrializados, essenciais para as atividades aduaneiras dos CLIAS, mas tentaremos encontrar exatamente, dentro desse espesso e complexo tecido urbano-industrial, as reais e concretas conexões CLIA-indústria.

### *A concentração dos fluxos de importação e exportação no estado de São Paulo.*

Ao longo dos séculos passados a história foi sedimentando-se nessa porção da América do Sul de modo a criar um território brasileiro num processo que continua ainda nos dias de hoje. A sucessão dos diversos períodos vividos cristalizou-se, gradativamente, como uma configuração territorial desequilibrada em termos de densidade técnica, isto é, contrastando com as imensas áreas de vazio demográfico, a Região Concentrada, e sobretudo o estado de São Paulo concentra a maior parte dos sistemas técnicos existentes no território. Por conseguinte, concentra também os fluxos de importação e exportação de mercadorias industriais. Esse é o fato fundamental para a localização dos CLIAS.

### *– Economia cafeeira e urbanização.*

Pode-se dizer que apenas com o desenvolvimento do complexo cafeeiro no Brasil nos meados do século XIX é que o território nacional começa a conhecer de maneira sistematizada a construção de uma região diferenciada pela concentração de pessoas e capital. A produção e exportação do café instalaram, sobretudo no sudeste, as bases de uma urbanização que se afirmaria no decorrer de todo o século seguinte. A formação e o aumento do número de centros urbanos trouxeram consigo uma diversificação de atividades econômicas e uma densificação e complexificação da configuração territorial.

Iniciada como mais uma produção para exportação, na qual o sistema de *plantations* era ainda utilizado, a economia cafeeira, pela duradoura rentabilidade – consequência da sempre crescente demanda internacional – foi responsável pela transformação político, social e econômica do Brasil ao fazer emergir uma nova classe social – o empreendedor capitalista – e mitigar as forças da tradicional aristocracia rural. Durante todo o seu desenrolar, a economia cafeeira acumula capital na agricultura e o transfere a outras esferas, assim, “com o complexo cafeeiro vai também se estruturando o sistema urbano paulista, que passa a contar com capitais acumulados no complexo e que são transferidos para o comércio, indústria e serviços” (NEGRI, 1994: 31), de modo que a própria economia agro-exportadora cria as raízes do capitalismo industrial no Brasil. Elementos fundamentais para a nascente indústria paulista, como os mercados de trabalho e de consumo, divisas para a importação de bens de

produção e capitais para sua instalação, foram propiciados pelos longos anos da atividade cafeeira (NEGRI, 1994).

É importante destacar o papel da imigração para a gênese da indústria paulista e nacional, já que os trabalhadores imigrantes europeus, principalmente italianos, foram fundamentais para o início do empreendedorismo e da iniciativa capitalista em terras que estavam nas mãos de aristocratas rurais. Os 2,4 milhões de europeus que chegaram a São Paulo de 1878 a 1937 como colonos nas fazendas de café logo se constituíram como classe média consumindo as primeiras levas de produção industrial no estado (MAMIGONIAN, 1976).

Essa transformação político-econômica-social ocorrida no Brasil no início do século XX, na qual a imigração europeia teve papel fundamental, além de marcar o início de uma industrialização sistematizada historicamente, afirma São Paulo como área de concentração do capital industrial e, assim, como centro econômico da nação. É através de São Paulo que o Brasil se lança num processo de integração nacional. A crise internacional restringe os mercados externos e o abastecimento do mercado nacional se realiza por meio do intercâmbio de matérias primas e bens industriais entre São Paulo e o resto do país, num processo que W. Cano (1981) denominou “reversão no abastecimento interno” (p. 59).

Foi durante esse período que se verificou a passagem da primeira etapa de nossa periodização, caracterizada por uma alta porosidade territorial e baixos níveis de industrialização (do período colonial à crise de 1929), para a segunda, na qual a indústria nacional começa a se estruturar sob condições de baixa porosidade territorial e, conseqüentemente, maior integração interna. É um momento importante para a gênese das demandas por serviços aduaneiros porque a indústria que, neste momento, é endógena, se internacionalizará no pós-guerra abrindo a porosidade territorial e intensificará os fluxos de mercadorias nos portos e aeroportos.

Esse esforço de integração interna verifica-se nos dados apresentados pelo trabalho de W. Cano (1981: 69) que indica para os anos entre 1900 e 1910 uma exportação de 85% da produção paulista para o exterior e 15% para o mercado nacional, e já entre os anos 1920 e 1930, as exportações para o exterior reduzem-se a 50%, aumentando para também 50% as exportações para o mercado nacional. São os primeiros sinais de uma concentração industrial no território nacional representada pelo estado de São Paulo, mas mais especificamente pela capital paulista.

## – Industrialização

A atividade cafeeira delineou a concentração de capital em São Paulo durante sua fase auge e a industrialização a aprofundou no período sucessivo. Assim, o estado paulista passa de uma participação nacional no valor da produção industrial de 37,5% em 1929 para a elevada marca de 58,1% nos anos 1970<sup>49</sup>. De acordo com Negri (1994), a especificidade da formação sócio-espacial brasileira quanto à concentração da indústria em São Paulo está mais além da dimensão continental do território e da dificuldade de implantação de infra-estruturas que interliguem as regiões. Segundo o autor, a concentração econômica “não se refere apenas à manufatura, mas também aos mercados consumidores e fornecedores, à força de trabalho e infra-estrutura, e até mesmo as próprias fontes de matérias primas” (p. 135). Todos esses elementos eram as condições territoriais do Brasil para a instalação de um processo de industrialização que, a este ponto, não poderia se dar de uma outra maneira que não concentrada no sudeste. O autor ainda acrescenta que “uma vez deflagrada a industrialização, a própria dinâmica da acumulação produtiva e dos mercados intra-indústria consolidariam a posição de São Paulo” (p. 136), num processo de aprofundamento da divisão do trabalho praticamente restrita àquela área.

Na virada dos anos 1970 as estatísticas oficiais mostram uma queda de participação do estado de São Paulo, mas sobretudo de sua capital, na produção industrial nacional, indicando uma tendência de desconcentração industrial. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado em 1975, encaminhou investimentos industriais em estados periféricos num esforço geopolítico claro de ocupação efetiva do vasto território nacional, criando polos industriais e infra-estruturas de transporte e energia dispersos pela nação.

Este, entretanto, foi um dos movimentos de desconcentração, isto é, o aumento da participação industrial de outros estados configurou-se como uma das causas da perda do peso relativo da indústria da metrópole paulista, já que um outro movimento de desconcentração contribuía para o enfraquecimento da hegemonia industrial paulistana: aquele em direção ao entorno metropolitano.

Se, de um lado, a participação da área metropolitana na indústria brasileira diminuía durante as décadas seguintes à 1970, o interior paulista crescia sua participação e posicionava-se como segunda maior região industrial brasileira, perdendo somente para a área

---

49 Dados presentes no trabalho de NEGRI (1994), p. 27 e 143.

metropolitana paulista<sup>50</sup>. Este fenômeno, ao mesmo tempo em que indicava uma tendência de desconcentração industrial, esboçava também, uma restrição espacial para esse movimento.

Em um trabalho no qual questiona a caracterização de uma “desmetropolização” para este fenômeno, Azzoni (1995) aponta um limite territorial para o processo de desconcentração da indústria após 1970. Segundo o autor, a soma das produções industriais dos estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Bahia, praticamente responde à mesma fatia da produção industrial nacional registrada em 1970. Isso quer dizer que todo esse movimento de desconcentração industrial verificou-se no interior desse conjunto de estados, vizinhos à São Paulo, lembrando que a participação baiana está diretamente ligada à instalação do pólo petroquímico, resultado de forte intervenção estatal. O autor ainda escreve que, quanto à suposta “desmetropolização”, trata-se mais concretamente de um fenômeno de metropolização disseminada, indicando o “surgimento de novas metrópoles, como Campinas, Santos, São José dos Campos, Sorocaba e outras” (p. 298).

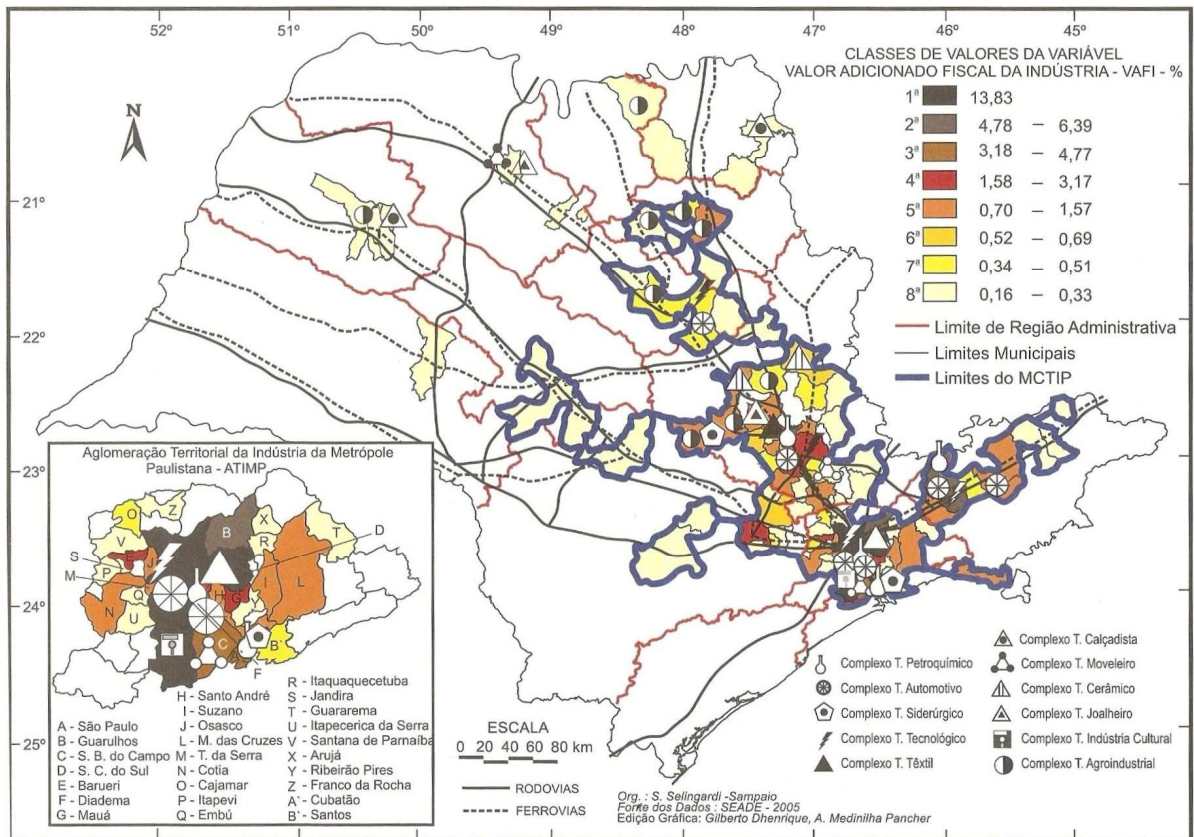
Outro trabalho que aborda o tema da industrialização no território paulista de maneira central é o mais recente de Selingardi-Sampaio (2010). Através de um exaustivo levantamento de dados e mapeamentos, a autora reconstrói o processo de industrialização no estado de São Paulo a partir da década de 1950 e identifica, para 2005, a consolidação de uma entidade geográfica industrial definida: o Multicomplexo Territorial Industrial Paulista. De acordo com o trabalho, essa área é o resultado de mais de um século de acumulações de processos industriais que foram responsáveis pela criação de múltiplos complexos industriais territorialmente caracterizados. Estes, se interpenetram, se sobrepõem, se complementam, coexistindo, porque são produtos “de uma construção social progressiva e cumulativa” (p. 407), caracterizando um multicomplexo.

Como se pode constatar no mapa 3, retirado do referido trabalho, o Multicomplexo Territorial Industrial Paulista é um aglomerado de municípios (86) com altos índices de representatividade industrial, tomando a porção sudeste do estado (São Paulo, Campinas, Santos, Sorocaba) com extensões a leste (Vale do Paraíba), norte (Ribeirão Preto) e oeste (Bauru). A área em questão conta com cerca de 70.000 unidades industriais, representativas de todos os setores de bens de capital, bens intermediários, e bens de consumo catalogados pelo IBGE.

---

50 A indústria do interior paulista passou de uma participação nacional de 14,7%, em 1970, à 23,0% em 1990. Neste ano, a área metropolitana respondia a 26,2% da produção industrial nacional e Rio de Janeiro, terceira área industrial do país, detinha 9,8% do total nacional. Dados presentes no trabalho de Negri (1994), p. 143.

### Mapa 3 – O Multicomplexo Territorial Industrial Paulista



Fonte: SELINGARDI-SAMPAIO (2010).

Dentro desta regionalização proposta, é importante destacar, para nosso escopo, a localização de alguns dos principais complexos territoriais industriais identificados pela autora e que estabelecem fortes interações geográficas com o conjunto dos CLIAS. São os casos dos complexos territoriais Petroquímico, em Cubatão, e Automotivo, no ABC Paulista. Como veremos mais a frente, estes complexos territoriais industriais são responsáveis por significativa parte do volume de mercadorias movimentado pelos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros.

Um recorte ainda mais restrito para o processo de desconcentração da indústria paulistana é aquele proposto por S. Lencioni (2003). Para a autora, por trás do processo de desconcentração industrial existem as estratégias territoriais das grandes e médias empresas que, expandem suas indústrias ao interior e redefinem “a metrópole como *locus* privilegiado da gestão do capital e do trabalho imaterial” (p. 470), transformando profundamente o processo industrial e urbano paulista. Como resultado, ocorre uma “cisão territorial” entre o

escritório gerencial da empresa, localizado majoritariamente na região metropolitana de São Paulo – mas em muitos casos também nas regiões de governo de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos e Santos – e a planta industrial, localizada, em 93,1% dos casos, no chamado “aglomerado metropolitano”.

As indústrias que optam pela utilização dos serviços logísticos e aduaneiros dos CLIAS estão todas cindidas territorialmente, isto é, mantêm sedes gerenciais na área metropolitana e plantas industriais em municípios diversos. Podemos, então, tomar o aglomerado metropolitano proposto por S. Lencioni (2003) como recorte espacial funcional à nossa análise porque explica geograficamente a relação da indústria que demanda os serviços dos CLIAS e a própria localização destes.

O aglomerado metropolitano é o conjunto formado pela região metropolitana de São Paulo e seu entorno, num raio de extensão de aproximadamente 250 quilômetros, incluindo, assim, como destacadas pela autora anteriormente, as regiões de governo de Campinas, Santos, Sorocaba e São José dos Campos, além, obviamente, de São Paulo, ou seja, áreas que abrigam nove de cada dez empresas com cisão territorial entre gestão e produção, existentes no país. De acordo com S. Lencioni (2003: 470), “nesse aglomerado é que o movimento de desconcentração e de reconcentração produtiva atua com todo seu dinamismo, pois aí estão instalados os novos requisitos locacionais da atividade industrial, tais como: ciência e tecnologia, informação, mão-de-obra especializada e instituições de desenvolvimento.”

Todos os trabalhos citados até aqui, de uma forma ou de outra, destacam a importância da metrópole paulistana e de seu entorno no processo de industrialização do país. O recorte geográfico proposto em cada um deles, mesmo se variável, abrangendo grupo de estados, grupo estendido de municípios ou a metrópole e seu entorno, convergem na identificação de uma concentração industrial localizada, iniciada no início do século XX e relativamente mantida até os dias atuais. Ao retomar o conceito de Região Concentrada, M. Santos e M. L. Silveira (2001) chamam a atenção para a configuração territorial brasileira. Identificam, para o conjunto dos estados do sudeste e sul do Brasil, uma área contígua caracterizada por uma notória difusão geográfica da modernidade, isto é, de objetos técnico-informacionais. Esse atributo da Região Concentrada torna-se fundamental para seu desenvolvimento capitalista na medida em que “a economia atual necessita de áreas contínuas, dotadas de infra-estruturas, coletivas, unitárias realmente indissociáveis quanto ao seu uso produtivo” (p. 140).

Em termos de configuração territorial, nenhuma área é mais exemplar que a metrópole paulistana e seu entorno. É o centro de comando da produção industrial regional e nacional e ainda conta com elevados percentuais da produção industrial propriamente dita. Sua configuração territorial possibilita essa função. De maneira genérica, mas efetiva,



destacamos, aqui, os elementos constitutivos da configuração territorial paulista que permitem ao estado o exercício de todas essas atividades industriais, que no decorrer do século XX, foram se concentrando nessa porção do território: sistema rodoviário e ferroviário, aeroportos internacionais (Campinas e Guarulhos), porto (Santos), as próprias unidades fabris dispersas pelo aglomerado metropolitano, redes institucionais estatais e privadas para pesquisa e desenvolvimento (universidades, laboratórios, centros de pesquisa, institutos técnicos), concentração populacional (mercado consumidor, mão de obra genérica e qualificada), instalação de um setor terciário e quaternário diversificado e abundante.

São todos elementos que conformam um espaço econômico altamente apto ao desenvolvimento do modo de produção capitalista atual em território brasileiro. Os CLIAS aparecem nessa mesma porção de território justamente para corroborar nesse processo de aprofundamento da divisão do trabalho, sendo funcionais à diversificação e aumento dos fluxos internacionais, mas ao mesmo tempo, se fixam no território dotando-o de novos elementos, isto é, tornam-se, eles próprios partes da nova configuração territorial paulista, e assim, reforçam a sua complexidade.

A concentração industrial em São Paulo é resultado do processo histórico de sedimentação do capitalismo em território brasileiro e é também explicação para a distribuição dos CLIAS. A constante instalação de fábricas e o crescimento de suas atividades fizeram do estado de São Paulo aquele que, “em grande parte, explica as tendências do comércio exterior do país” (ARROYO, 2004: 90). Para nós, este é um dado fundamental porque representa a importância dessa área no quadro do comércio exterior brasileiro e, assim, explica a recente evolução das categorias aduaneiras no território nacional e, sobretudo, a concentração de suas formas mais atuais no estado de São Paulo – os CLIAS. A alta diversidade da pauta importações e exportações industriais do estado cria, ela mesma, demanda por tratamentos específicos e diferenciados das mercadorias nas diversas etapas do circuito espacial produtivo de um produto. O CLIA, neste contexto, aparece como densidade técnica capaz de responder a essa exigência.

As usuais alfândegas presentes em portos e aeroportos lidam com enormes quantidades diárias de bens industriais e agrícolas. Como são, ainda, as mais utilizadas “portas de entrada e de saída” do tráfego internacional de mercadorias, não são capazes, geralmente, de desenvolver procedimentos ou designar espaços específicos para um certo tipo de mercadoria. Este é um atributo presente em todos os CLIAS que, com menores quantidades de cargas, podem especializar procedimentos para determinados setores industriais, como aqueles produtores de bens industriais de alto valor agregado, ou que exigem fino tratamento de suas mercadorias. Dessa diferença de volume de carga em portos, aeroportos e CLIAS,

surge uma importante diferença de funcionalidade entre esses recintos. Mesmo sem deixar de oferecer serviços aduaneiros aos outros tipos de produtos, os CLIAS ocupam a maior parte de seus armazéns com produtos provenientes de indústrias químicas, automobilísticas e eletrônica.

– *Indústria química e automobilística.*

O processo de industrialização em território nacional se realizou, como vimos anteriormente, de maneira bastante concentrada espacialmente. Como área de concentração de indústrias, o estado de São Paulo apresenta um parque industrial altamente diversificado e, como tal, representa a área de destaque para os setores industriais que mais utilizam os serviços dos CLIAS. Destacamos, aqui, a indústria química e a indústria automobilística, que são as responsáveis pela maior parte da movimentação nos pátios e armazéns desses recintos.

Assim como a maioria dos setores industriais, a indústria química instalou-se em território brasileiro já concentrada em São Paulo. No final da década de 1940, o estado era responsável pela produção de “69% dos elementos e compostos básicos do país, 100% das matérias plásticas e resinas sintéticas, 61% dos explosivos e fósforos, 79% dos produtos de limpeza e 83% dos produtos de matérias plásticas” (CANO, 1981: 117). Nos anos 1970 e 1980, enquanto três quartos dos ramos industriais começavam a apresentar os sinais da desconcentração industrial de São Paulo, a indústria química se consolidou em âmbito nacional através da substituição de importação de insumos básicos, com a participação fundamental de São Paulo (NEGRI, 1994).

Num estudo sobre “territórios competitivos” para indústria química no Brasil, Córdova (2000) identifica duas lógicas de localização para o ramo: as indústrias petroquímicas estão basicamente restritas aos pólos criados pelo Estado brasileiro (Camaçari-BA, Cubatão-SP e Triunfo-RS) enquanto que as indústrias químicas vinculadas aos segmentos de intermediários, de finais e de serviços “se encontram espacialmente distribuídas em torno dos centros de mercados, de consumo final, de insumos e/ou produtos destinados ao mercado interno (basicamente na região sudeste)” (p. 84). Atualmente, do total de empresas associadas à ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), cerca de 70% estão localizadas no estado de São Paulo, e 45% dentro dos limites da Região Metropolitana de São Paulo.

Esses dados nos mostram a importância de São Paulo para a indústria química e, conseqüentemente, para as atividades dos CLIAS, visto que a exigência de um tratamento fino da mercadoria por parte da indústria química coloca o CLIA em vantagem numa provável concorrência com portos e aeroportos pelos serviços aduaneiros. Cuidados especiais, isolamento de áreas, certificados que comprovam a aptidão das áreas de armazenamento, dentre outros, são fatores que os CLIAS utilizam para atrair esse tipo de cliente. Por esses motivos, os CLIAS estabelecem fortes vínculos com o setor químico.

Um outro segmento industrial que utiliza de maneira significativa os serviços disponibilizados pelos CLIAS é o automotivo. Nesse caso, mais do que um tratamento fino da mercadoria, é interessante para a indústria a possibilidade da nacionalização fracionada dos bens importados. Os CLIAS possuem grandes áreas de armazenamento que raramente estão totalmente ocupadas, então oferecem às indústrias a possibilidade de nacionalizar apenas as mercadorias necessárias, armazenando o restante da carga até a próxima demanda da indústria. Os armazéns do CLIA, então, funcionam como extensões das próprias fábricas, que não possuem à sua disposição áreas livres para o armazenamento dos produtos ainda não utilizados na linha de produção. Através desse regime aduaneiro, a fábrica deve preocupar-se em pagar as taxas e impostos apenas quando realiza a nacionalização, e somente referente à fração nacionalizada, deixando o restante da mercadoria armazenado no CLIA e com suspensão de impostos.

Além deste fator, a concentração da indústria automobilística na área do ABC Paulista cria também um vínculo maior entre os CLIAS e o setor. Surgindo já nesse contexto territorial, os CLIAS aproveitam-se dessa especialização produtiva – nesse caso, a da indústria automotiva – e destacam-se no âmbito das alfândegas pelo regime aduaneiro oferecido (além das outras vantagens já tratadas anteriormente). Ao mesmo tempo, a própria indústria encontra nos CLIAS uma funcionalidade à sua produção. Atualmente, boa parte da produção de veículos automotores está concentrada no ABC Paulista, com fábricas da Ford, General Motors, Karmann-Ghia, Mercedes-Benz, Scania, Toyota e Volkswagen. O estado de São Paulo ainda conta com unidades produtivas da Caterpillar e CNH (Piracicaba), Honda (Sumaré), Komatsu (Suzano) e Valtra (Mogi das Cruzes). Mesmo com a instalação de fábricas importantes do setor em outros estados do país, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, o aglomerado metropolitano paulista ainda responde pela maior parte da produção de veículos automotores.

### III.2. Os CLIAS e a configuração territorial paulista

A seguir será apresentada uma análise de cunho mais específico, vinculando cada Centro Logístico e Industrial Aduaneiro à configuração territorial da área de onde está instalado. Nosso objetivo é identificar uma área de influência dos CLIAS, isto é, estabelecer uma área relativamente delimitada que abranja os CLIAS e as empresas que se beneficiam de seus serviços.

#### III.2.1. CLIA Mesquita – Santos/Guarujá

O Grupo Mesquita, como já dito anteriormente<sup>51</sup>, possui uma já matura experiência no mercado, contando com duas instalações portuárias alfandegadas (IPA) localizadas no porto de Santos e um Centro de Distribuição em São Bernardo do Campo, além de seus dois Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros. Antes de atuarem como CLIAS, eram Terminais Retro-Portuários (TRA), transformaram-se em Portos Secos e, em 2006<sup>52</sup>, começaram a operar como CLIAS. Um destes (Imagem 8), criado na década de 1970, localiza-se próximo à margem santista do porto, no bairro Alemôa, e possui 64.755 m<sup>2</sup> de área de armazenamento – 10.310 m<sup>2</sup> de área coberta, 2.500 m<sup>2</sup> para produtos químicos, 500 m<sup>2</sup> para produtos inflamáveis e 245 m<sup>2</sup> de áreas climatizadas. O outro CLIA do Grupo (Imagem 9), 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 m<sup>2</sup> de área total, com 11.700 m<sup>2</sup> de armazéns cobertos, 4.200 m<sup>2</sup> para produtos químicos e 500 m<sup>2</sup> para produtos inflamáveis.

---

51 Item II.3.

52 Ato Declaratório Executivo nº 104 de 09 de novembro de 2006.

**Imagem 8 – CLIA Mesquita em Santos e adjacências**



Imagem de satélite do CLIA Mesquita às margens da Via Anchieta, em Santos / Elaboração do autor.

## Imagem 9 – CLIA Mesquita no Guarujá e suas adjacências



Imagem de satélite do CLIA Mesquita às margens da Rod. Piaçaguera, no Guarujá / Elaboração do autor

Como se pode notar nas imagens de satélite selecionadas, 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. Mesmo se as linhas ferroviárias do porto passam próximas aos terminais da Mesquita, não há nenhum ramal ferroviário que ingressa dentro da área dos CLIA, portanto não há, nesses recintos, operações envolvendo transporte multimodal.

De acordo com a empresa, os clientes que utilizam seus serviços não a escolhem por uma questão isolada de redução de custos diretos, porque, ao contrário, a passagem da mercadoria pelo CLIA exige uma movimentação adicional em relação ao percurso direto exportadora-porto ou porto-importadora, gerando um custo maior nesse sentido. 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 a certos tipos de indústrias que precisam de um tratamento mais fino de seus produtos, como é o caso do setor químico. As diferentes categorias de produtos químicos exigem cuidados especiais na sua movimentação e armazenagem. As áreas discriminadas nesses CLIA para produtos químicos e inflamáveis não têm outra serventia que aquela de satisfazer as exigências específicas da indústria química. Também relacionado ao setor químico, a Mesquita investiu na obtenção de certificados técnicos para a possibilidade de lidar com quaisquer tipos de cargas químicas, como é o caso do SASSMAQ<sup>53</sup> (Sistema de Avaliação de Segurança, Saúde, Meio Ambiente e Qualidade) que habilita os CLIA do Grupo Mesquita 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.

A existência de 245 m<sup>2</sup> de áreas climatizadas no CLIA da Mesquita localizado em Santos revela uma outra especialização no tratamento de mercadorias, mesmo que em menor intensidade em comparação com aquela verificada para a indústria química. As câmaras frigoríficas e a disponibilização de estrutura para o recebimento de contêineres refrigerados oferece à indústria alimentícia infra-estrutura e serviços que possibilitam a passagem de suas mercadorias pelo CLIA.

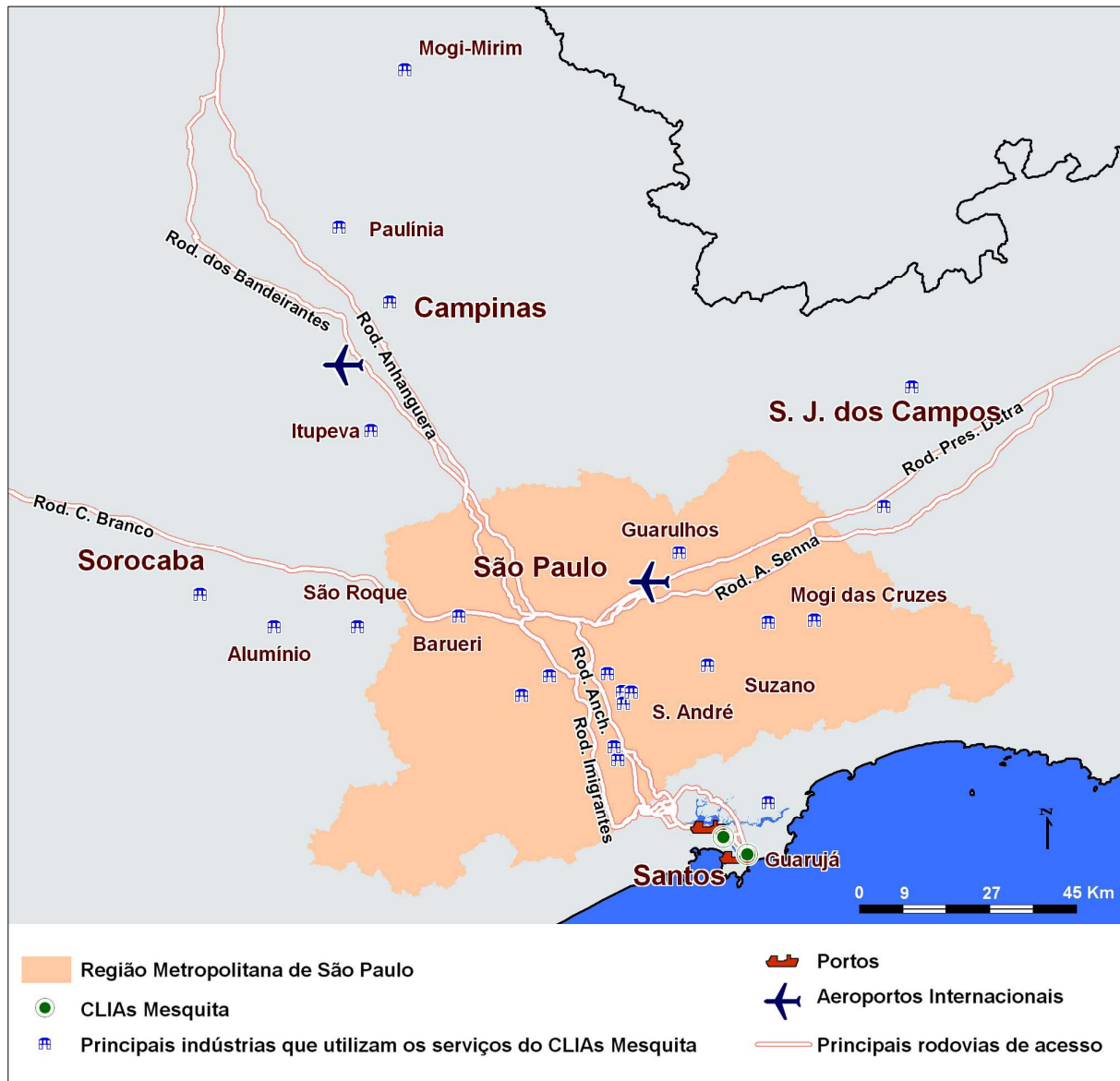
São muitas as empresas e diversos os setores que utilizam os armazéns dos CLIA Mesquita – como terminais alfandegados de uso público, devem ser flexíveis e capazes de operar com todos os segmentos produtivos – entretanto, existe claramente uma especialização desses recintos para o tratamento de produtos químicos. Uma análise dos principais clientes<sup>54</sup> dos CLIA Mesquita confirma o que já estava revelado na estrutura interna dos armazéns.

---

53 O SASSMAQ é um sistema desenvolvido pela ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química) para a redução dos riscos de acidentes nas operações de transporte e distribuição de produtos químicos.

54 Dados conseguidos através de entrevista realizada no próprio recinto.

**Mapa 4 – Os CLIA Mesquita no estado de São Paulo**



Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

O mapa acima representa, além de outros elementos, as principais empresas que utilizam os serviços dos CLIA do Grupo Mesquita, isto é, as empresas que mais movimentam mercadorias e mais ocupam áreas de seus armazéns. Destes treze principais clientes, sete são indústrias do setor químico e as outras seis se distribuem nos setores automotivo, alimentício, siderúrgico e comércio varejista.

A loja Adidas e os grupos Pão de Açúcar e Walmart representam os principais clientes do CLIA Mesquita no setor varejista. A marca Adidas conta com duas lojas no município de São Paulo e outra em Ribeirão Preto. O grupo Walmart, por sua vez, possui seu centro de distribuição para os supermercados do estado de São Paulo em Barueri, na grande São Paulo,



e o grupo Pão de Açúcar também conta com alguns centros de distribuição localizados nas imediações da capital paulista.

A General Motors, com unidades fabris em São Caetano do Sul, Mogi das Cruzes, Sorocaba e São José dos Campos, é uma grande cliente do CLIA no setor automotivo. Na siderurgia, a Companhia Brasileira de Alumínio, com planta no próprio município de Alumínio – próximo a Sorocaba – utiliza os serviços aduaneiros dos CLIA Mesquita. Já na indústria alimentícia, a empresa Frigoríficos Independência, com sede em Santana de Parnaíba – Região Metropolitana de São Paulo – e unidades espalhadas pelo interior de São Paulo, produz carne e derivados e exporta seus produtos pelos CLIA Mesquita.

No entanto, 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 CLIA, 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 CLIA do grupo Mesquita.

O mapa deixa claro a importância da Região Metropolitana de São Paulo, concentrando grande parte das principais fábricas que utilizam os serviços aduaneiros dos CLIA Mesquita. Utilizando em 100% dos casos o modal rodoviário, as mercadorias provenientes do porto ou direcionadas a este são transportadas por caminhões ao longo de poucas centenas de metros, através do sistema viário urbano, dada a proximidade dos recintos às áreas portuárias tanto de Santos quanto do Guarujá. A ligação dos CLIA com a Região Metropolitana de São Paulo se dá pela moderna Rodovia dos Imigrantes (SP-160) ou ainda pela Rodovia Anchieta, mais lenta mas em boas condições de tráfego. Para o CLIA localizado no Guarujá, a Rodovia Cônego Domênico Rangoni (Piaçaguera) faz a interligação com as duas rodovias que levam à capital paulista.

Partindo da área metropolitana de São Paulo, outras áreas importantes do estado que demandam os serviços da Mesquita através de suas fábricas são o Vale do Paraíba, a região de Sorocaba e aquela de Campinas. No Vale do Paraíba, a ligação com os municípios de Jacareí e São José dos Campos (Rhodia e GM) pode ser feita por meio das Rodovias Ayrton Senna (SP-070) e Rodovia Presidente Dutra (BR-116). A área que compreende Sorocaba pode ser

acessada através da Rodovia Castello Branco (SP-280) (Cia. Brasileira de Alumínio, Akzo Nobel e GM). As rodovias Anhanguera (SP-330) e Bandeirantes (SP-348) ligam a capital ao interior do estado passando por Campinas, e assim interligando importantes áreas industriais (Bayer Crop Science, Rhodia, Air Products).

Mesmo estando nas bordas do porto de Santos, os CLIA Mesquita também realizam despachos aduaneiros de mercadorias que são importadas ou exportadas pelos aeroportos de Guarulhos e de Viracopos (Campinas). Nesses casos, as rodovias utilizadas são o sistema Anhanguera-Bandeirantes (Viracopos) e o sistema Anchieta-Imigrantes (ambos).

### III.2.2. CLIA Columbia – Santos.

A empresa Columbia é também muito experiente no mercado, atuando desde 1974. Atualmente possui inúmeros recintos espalhados pelo Brasil, dentre eles o Centro Logístico e Industrial Aduaneiro situado em Santos (Imagem 10), próximo à área portuária, no bairro Alemoa. O espaço de 30.000 m<sup>2</sup> oferece 7.600 m<sup>2</sup> de áreas cobertas, dos quais 4.200 m<sup>2</sup> diferenciados para o armazenamento de produtos químicos, e 21.000 m<sup>2</sup> de pátios, além da área administrativa e das instalações da Receita Federal.

**Imagem 10 – CLIA Columbia em Santos e suas adjacências**



Imagem de satélite do CLIA Columbia, também próximo à Via Anchieta, em Santos / Elaboração do autor

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. As linhas de trem que passam pelo porto passam a poucos metros do recinto alfandegado, porém não existe ramal ferroviário que chegue na área do CLIA, impedindo o transporte multimodal de cargas.

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. Como o volume maior de operações no CLIA é de importações, com exportações esporádicas, seus clientes, em sua maioria, são importadores 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. Essas agências vendem o serviço *door to door* e se responsabilizam por todo o trajeto da mercadoria, do vendedor ao comprador. Tanto a Vanguard quanto a Jas fizeram acordos com o CLIA Columbia de modo que uma parte das importações realizadas por elas seja sempre feita através do CLIA. Dessa maneira, a Columbia conta com um volume perene de mercadorias a serem despachadas provenientes dessas agências.

Os clientes trazidos ao CLIA através das agências de cargas são muitos e variáveis. Geralmente, chegam aos pátios do recinto contêineres cheios mas divididos em inúmeros lotes de mercadorias, cada um de propriedade de uma empresa diferente, portanto, passam pelo CLIA produtos de diferentes segmentos. 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 utilizo de guias ou guindastes e, logo, não podem ser despachadas por alfândegas de armazéns e pátios cheios<sup>55</sup>.

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, explicado no ítem III.2.2.

---

55 No momento de nossa visita ao recinto, os funcionários estavam movimentando uma máquina de grandíssimas dimensões a ser exportada pela Petrobrás.

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.

**Mapa 5 – CLIA Columbia no estado de São Paulo**



Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

A Região Metropolitana de São Paulo é o destino da maioria dos produtos que chegam ao CLIA nos lotes fracionados, das empresas trazidas pelas agências Vanguard e Jas, e portanto, é acessível pelo sistema Anchieta-Imigrantes. A fábrica da Volkswagen em São Bernardo do Campo importa peças pelo CLIA Columbia e também é acessível pelo mesmo sistema de rodovias. A fábrica da FMC, responsável pela produção de máquinas e equipamentos para a citricultura, localizada em Araraquara, importa insumos pelo recinto, e tem cômodo acesso pelas Rodovias Anhanguera e Washington Luiz.

### III.2.3. CLIA Deicmar – Santos.

A Deicmar possui terminais em Santos e em Guarulhos. Seu CLIA localiza-se também no bairro Alemoa, contando com 65.000 m<sup>2</sup> de área total, dos quais 12.000 m<sup>2</sup> cobertos. Tem à disposição dos clientes 200 tomadas para contêineres refrigerados.

**Imagem 11 - CLIA Deicmar em Santos e suas adjacências**

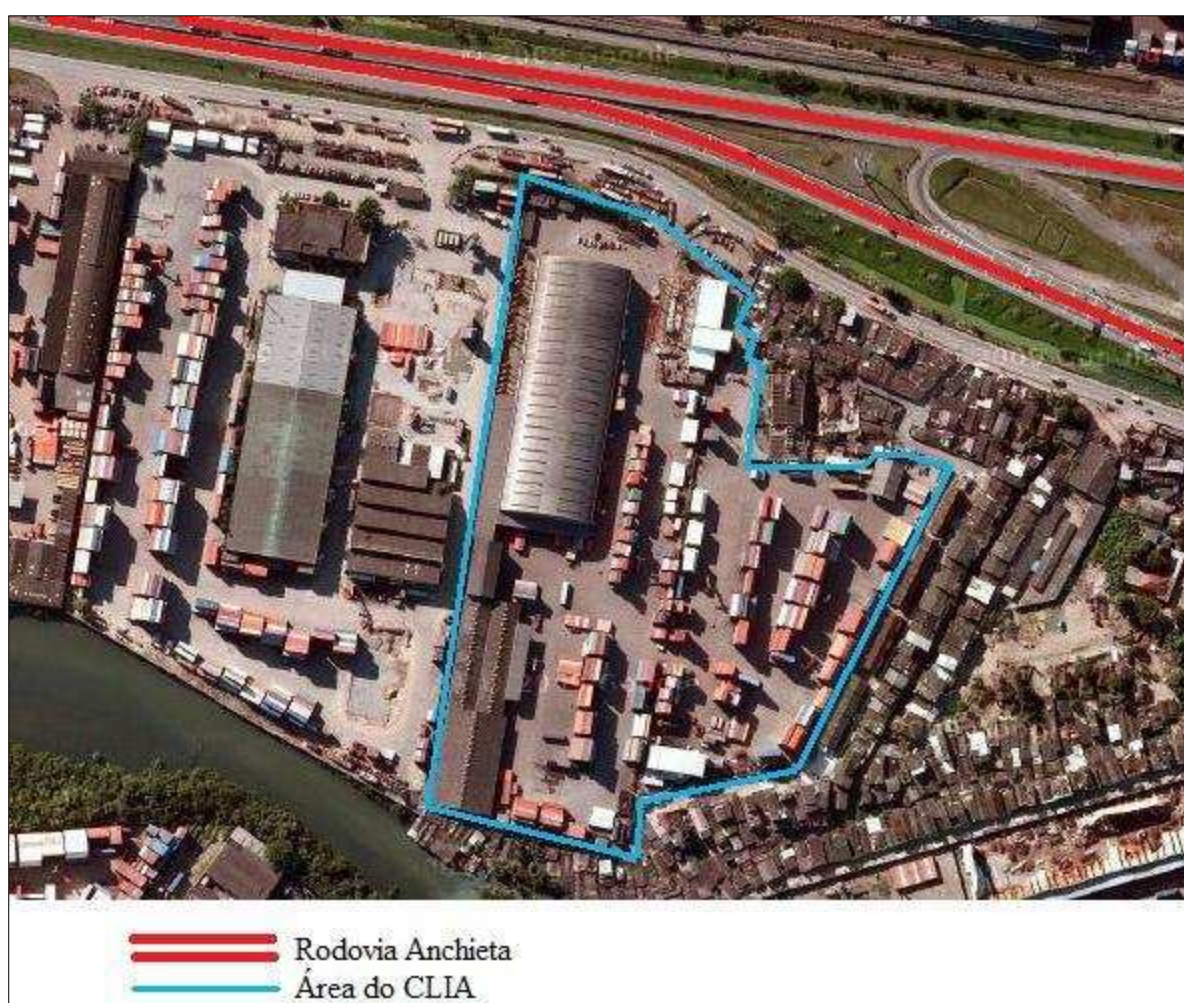
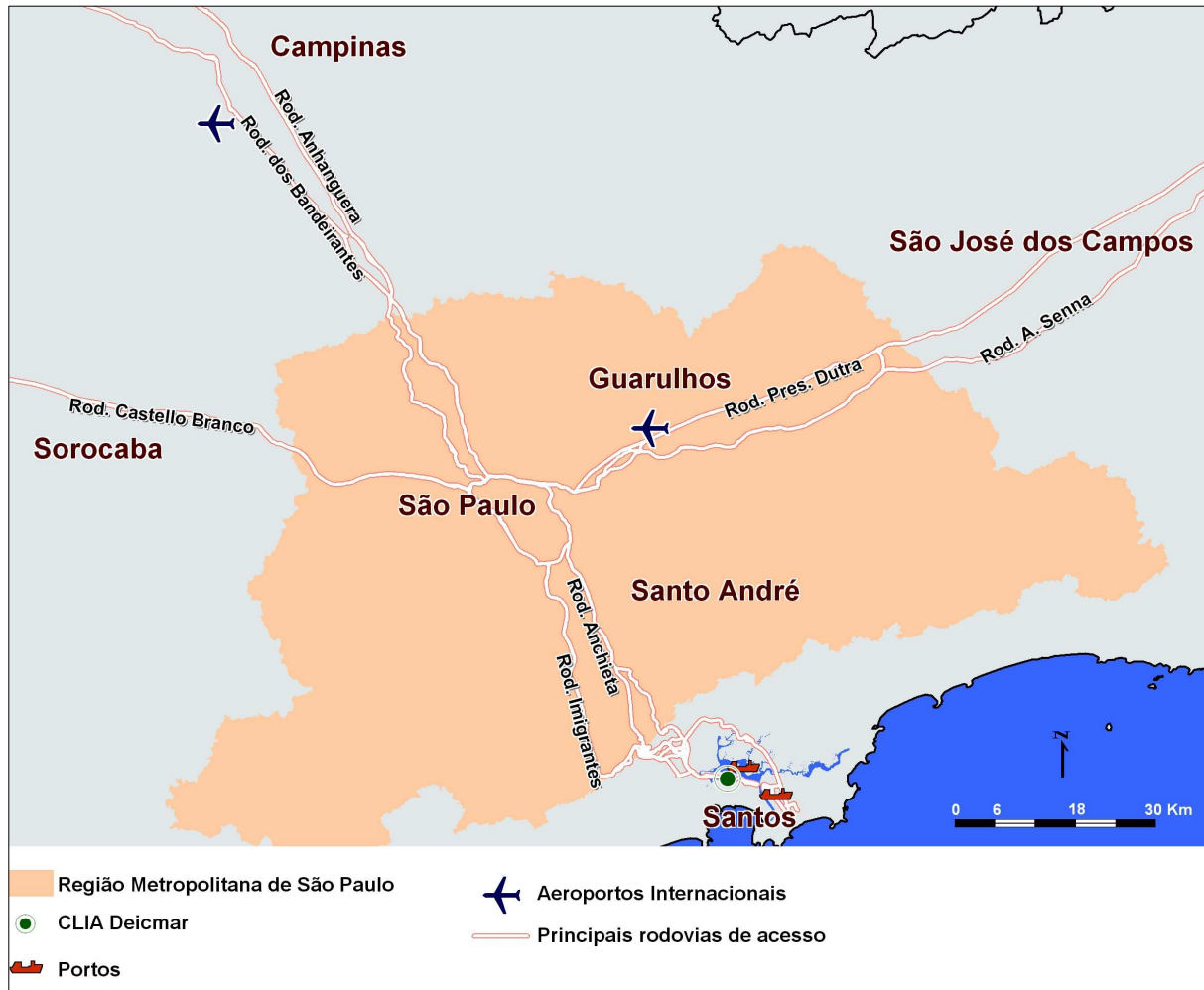


Imagem de satélite do CLIA Deicmar às margens da Via Anchieta, em Santos / Elaboração do autor.

A imagem de satélite nos mostra a proximidade do recinto à Rodovia Anchieta, acesso à capital. O trajeto realizado pelos caminhões do CLIA ao porto, e vice-versa, dá-se já na malha urbana de Santos. Curiosamente o recinto situa-se exatamente ao lado do CLIA Mesquita, como se pode notar na imagem.

**Mapa 6 – O CLIA Deicmar no estado de São Paulo**



Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

Não foi possível realizar uma análise das empresas que utilizam os serviços aduaneiros da Deicmar<sup>56</sup>, porém o mapa acima representa o recinto dentro de um possível espaço de atuação, com o acesso à capital paulista pelo sistema Anchieta-Imigrantes, acesso à Campinas e região pelo sistema Anhanguera-Bandeirantes, Vale do Paraíba pelas rodovias Ayrton Senna e Presidente Dutra, e Sorocaba e região pela Rodovia Castelo Branco.

56 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.

### III.2.4. CLIA CRAGEA – Suzano.

O Centro Logístico e Industrial Aduaneiro da CRAGEA possui uma área total de armazenagem de 150.000 m<sup>2</sup>, sendo 30.000 m<sup>2</sup> cobertos. Foi construído em 1973 no município de Suzano, na Região Metropolitana de São Paulo.

**Imagem 12 – O CLIA CRAGEA e suas adjacências.**

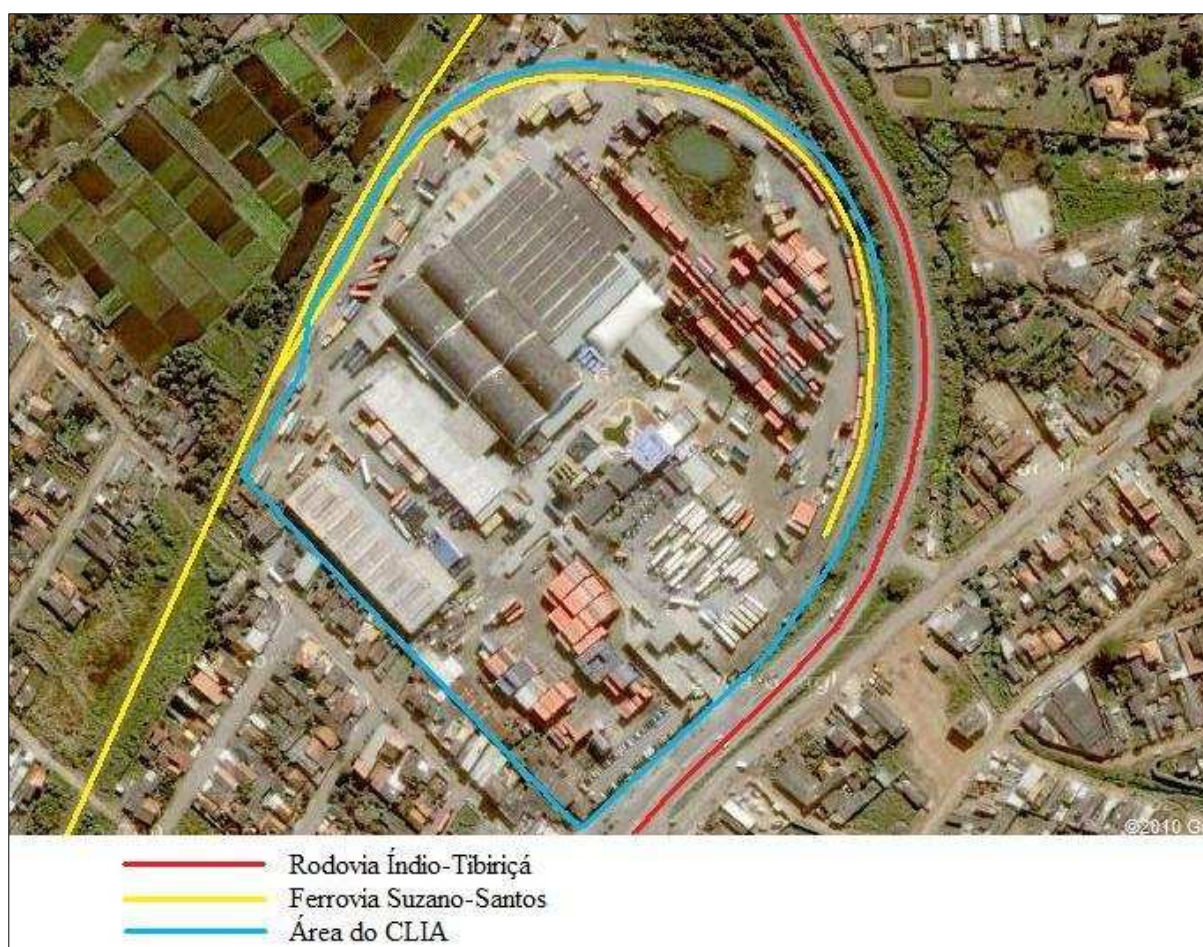


Imagem de satélite do CLIA CRAGEA e seus acessos / Elaboração do autor

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 CRAGEA movimenta diariamente cerca de 130 contêineres, distribuídos nos dois trens diários e nos 300 caminhões que, todos os dias, entram e saem do armazém. A movimentação de cargas é dividida em 60% de importações – a nacionalização de peças e insumos à produção nacional, como ilustrada mais adiante (imagem 12), é bastante comum – e 40% de exportações.

**Mapa 7 – O CLIA CRAGEA no estado de São Paulo**



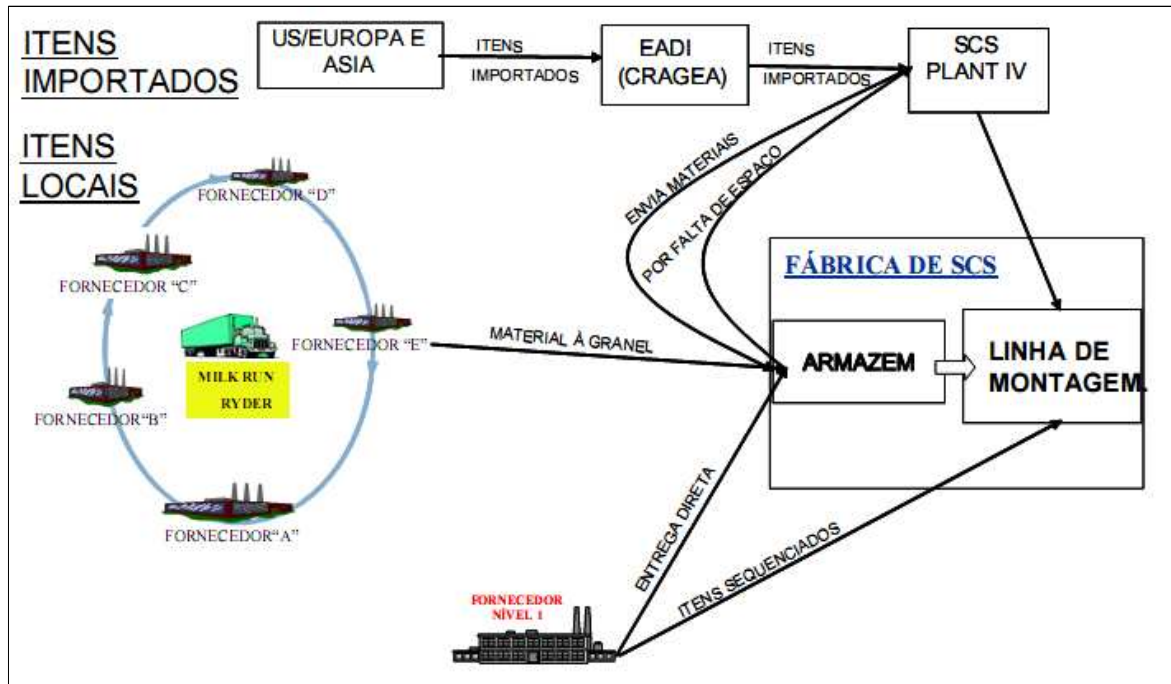
Idealização do autor. Elaboração: Balbino Pires

De acordo com a empresa, o modal ferroviário e sua ligação direta ao porto são fatores diferenciais para a opção dos clientes em usar os serviços da CRAGEA. O modal ferroviário representa uma redução importante de custos expressa na eliminação de pedágios e nos baixos valores de seguros (baixíssimos índices de roubo de cargas) e um aproveitamento maior no volume de cargas. No caso de exportação ou importação pelos aeroportos de Guarulhos ou Viracopos (Campinas), a opção é rodoviária. A multimodalidade existente no recinto oferece aos clientes, então, uma flexibilidade elevada nas opções logísticas para a exportação ou importação de suas mercadorias. A CRAGEA conta, ainda, com pontos de apoio logístico nos aeroportos de Guarulhos e Viracopos, no porto de Santos, e tem um escritório gerencial em São Paulo.

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. Boa parte dos atuais clientes da CRAGEA são clientes que começaram a usar seus serviços no início de suas atividades aduaneiras, logo, existe, também, uma relação já bem estabelecida de confiabilidade entre o recinto e seus clientes. Isso não dispensa os esforços por atração de novos clientes, mas os colocam como secundários.

A seguir, apresentamos o Fluxograma 2 retirado de um trabalho de engenharia de produção sobre a fábrica da General Motors em São Caetano do Sul (SOARES, 2007) que mostra a participação do CLIA CRAGEA no circuito espacial produtivo automobilista. Nota-se a importância da função de armazém alfandegado da CRAGEA, já que os itens importados só devem ir para a linha de produção 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).

## Fluxograma 2 – Cadeia de suprimentos da fábrica de São Caetano do Sul



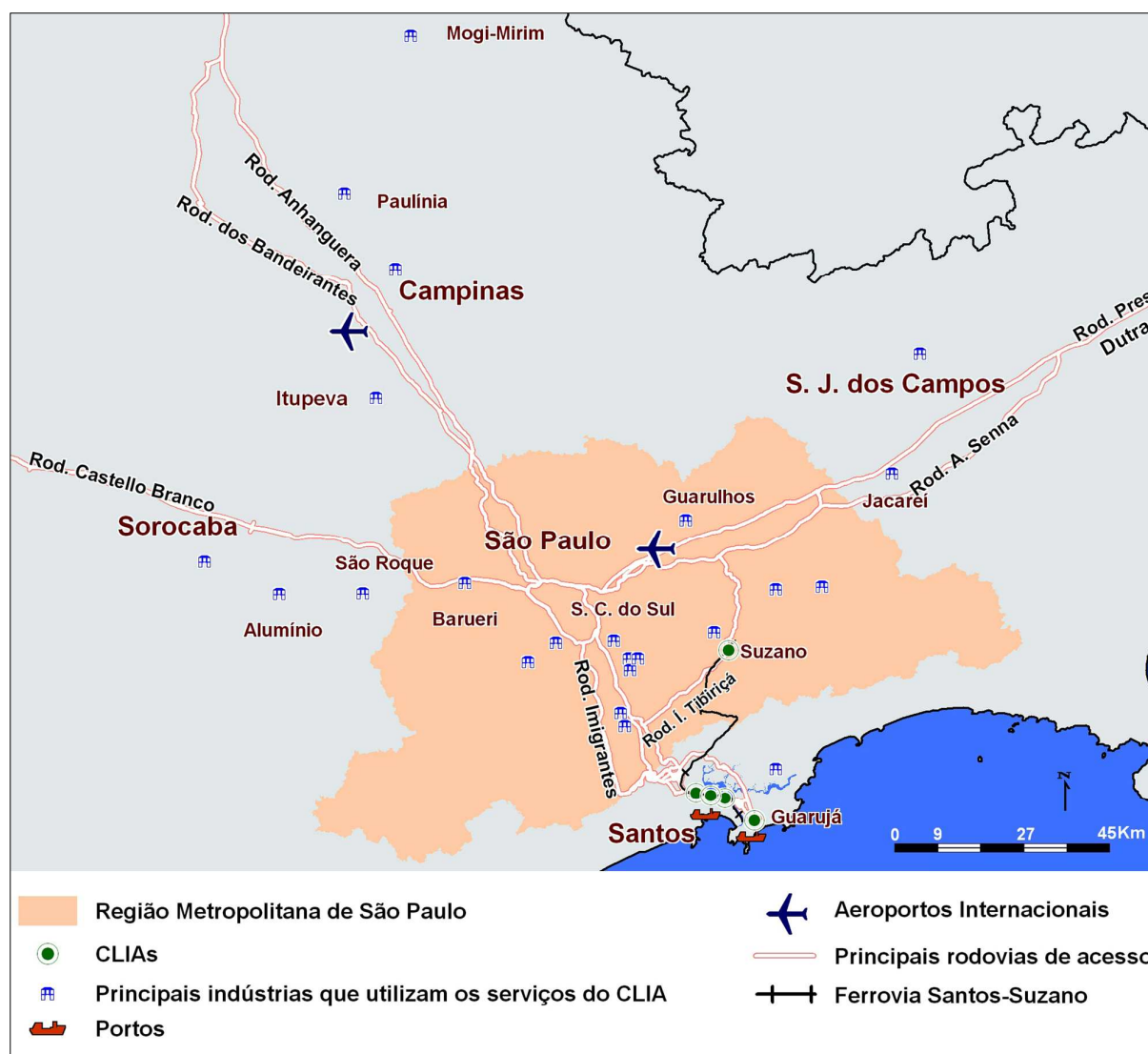
Fonte: SOARES, 2007.

Além da General Motors, em São Caetano do Sul, a CRAGEA possui como outra grande cliente a Companhia Suzano Papel & Celulose, localizada no mesmo município. 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.

### III.2.5. O conjunto dos CLIA's.

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 em Suzano, o conjunto dos CLIA's 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 CLIA's e essas empresas-cliente.

**Mapa 8 – Os CLIA's 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, mesmo por estar localizado mais próximo ao aeroporto de Guarulhos, tem um maior número de despachos realizados em mercadorias provenientes de lá. Ainda assim, por sua linha ferroviária que o conecta ao porto de Santos, possui grande parte de seus armazéns ocupados com mercadorias provenientes do porto ou em direção a ele.

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 restringem 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).

Mais uma vez retomamos o conceito de aglomerado metropolitano 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” (p. 471).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## Considerações Finais

Propomos, aqui, algumas reflexões que durante o desenrolar da pesquisa foram amadurecendo a ponto de constituírem-se como impressões-chave dentro do resultado final deste trabalho. Entretanto, pensamos ser importante a abertura do tema em questão para novas abordagens e não nos limitamos a pontuar as ideias maturadas na pesquisa. Para a continuidade da pesquisa científica de maneira encadeada e colaborativa, nos esforçamos, também, para levantar aspectos do trabalho que delineiam possibilidades de investigações futuras interessantes dentro da ciência geográfica.

### *Sobre a concepção do CLIA como objeto geográfico*

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, conseqüentemente, muitos são, também, os interesses em jogo.

Se em agosto de 2006 foi publicada a medida provisória que aprovava a entrada em funcionamento dos CLIAS, isso quer dizer que o debate para a concepção desse novo objeto geográfico já tinha iniciado antes e que o texto da lei publicado era já uma escolha política. O próprio 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.

A criação dos CLIAS no Brasil é exemplar na demonstração de que as condições do período vivido em escala mundial criam demandas nos territórios nacionais e estas, antes de serem atendidas, são concebidas por meio de um processo político no qual diversos atores sociais defendem seus interesses e tentam imprimi-los da forma mais conveniente possível ao

projeto final. Nossa sistemática busca por informações junto a diversas fontes mostrou, como exposto no decorrer do texto, que a criação dessa nova categoria de aduana respondeu substancialmente a dois fatores imbricados de maneira a pesar igualmente no sucesso da realização.

Um desses fatores 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.

Nesse sentido, destacamos, de um lado, a visibilidade dos fatores exógenos que criam as demandas por serviços realizados por recintos como os CLIAS, e de outro, a pouca publicização da mediação interna que autoriza efetivamente o funcionamento do novo objeto geográfico em território nacional. Se as principais características do modo de produção capitalista no atual momento do mundo são bastante visíveis e palpáveis – como a escala planetária dos circuitos espaciais produtivos, a primazia do mercado financeiro mundial (bolsas de valores), a hegemonia de algumas poucas grandes empresas e a demanda desses



circuitos espaciais produtivos internacionalizados por fluidez territorial e competitividade – os movimentos dos atores em território nacional realizam-se de um modo de difícil captação e muitas vezes de forma dissimulada.

A documentação referente à criação dos CLIAS – textos dos dispositivos legais publicados – congregam 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. O fato de alguns portos secos transformarem-se em CLIAS, aproveitando a entrada em vigor da medida provisória nº 320, justamente nos períodos finais de seus prazos de concessão para o serviço, não encaramos como uma coincidência. A informação de que uma das empresas teria sido autorizada a operar CLIA através de uma troca de favores estabelecida com o governo federal – como indicado no ítem I.4 do trabalho – deve ser levada em consideração para o entendimento do contexto da criação dos CLIAS.

Até o ponto de nossas investigações, 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, 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 atenção para esse fato não vem para evidenciar uma dificuldade investigativa, mas muito pelo contrário, para abrir novas frentes de pesquisa acerca do tema, dada a importância dessas informações para o enriquecimento da compreensão do projeto político nacional que está representado pelos Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros.

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 nº 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.

O tema da liberalização desse mercado trouxe consigo um outro debate relativo à natureza das atividades realizadas nesses armazéns alfandegados. A intenção de destacar a criação de CLIAS da competência federal trouxe a argumentação de que os serviços realizados nesses recintos não eram de natureza pública. A alegação de que as atividades tinham um caráter privado, mesmo com a presença da Receita Federal nos recintos, reforçava a tendência liberalizante do setor.

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 no interno 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.

### *Sobre as economias de aglomeração*

A possibilidade de maior contato com a bibliografia italiana durante o percurso do trabalho sugeriu à pesquisa a abordagem do conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs). Sobretudo, ligado à análise das implicações territoriais locais provocadas pelo funcionamento de um CLIA em uma determinada área. Parte significativa das investigações italianas em geografia seguem metodologicamente o modelo SLoT – *Sistema Locale Territoriale* – (DEMATTEIS, 2005) que direciona as pesquisas na formulação de projetos concretos de desenvolvimento local. O SLoT consiste em uma rede local de sujeitos que, em função das relações específicas que mantêm entre si e com as especificidades do *millieu locale*, onde operam e agem, se comportam, de fato e em certas circunstâncias, como um sujeito coletivo. A ligação entre o *Sistema Locale Territoriale* e o Arranjo Produtivo Local é bastante intuitiva

seja do ponto de vista escalar, seja daquele funcional. Entretanto, um dado de fundamental importância os distingue em termos de operacionalidade do conceito.

Os APLs surgiram como instrumentos metodológicos de análise a partir dos anos 1990 e como instrumentos de planejamento territorial sobretudo no governo Lula através do financiamento de projetos. Compartilhamos das ideias de Márcio Rogério Silveira quando coloca que os APLs buscam, como objetivos básicos, “a geração de economias de aglomeração, basicamente, no setor produtivo, para que haja sustentabilidade das economias locais e regionais” e para que “sejam incluídas num sistema macroeconômico capaz de atuar (...) na geração, dentro do território brasileiro, de plataformas de exportações”(SILVEIRA, 2006: 103). Trata-se, portanto, de uma desmistificação do conceito de APL, evidenciando sua finalidade de inserção competitiva de áreas e produtos específicos nos mercados mundiais. Nesse sentido, o termo contrasta com o *Sistema Locale Territoriale*, surgido na Itália em base à sua formação sócio-espacial específica. A reestruturação territorial econômica italiana a partir dos anos 1970 deu-se como resultado do sucesso de seus distritos industriais, que consistiam na especialização produtiva de alguns municípios contíguos ou vizinhos realizada principalmente por meio da solidariedade econômica entre pequenas e médias empresas. Especializações essas que não prescindiam das condições territoriais locais, ao contrário, eram essas últimas que agregavam valor aos bens produzidos. Enquanto os APLs são instrumentos teórico-metodológicos e sobretudo de planejamento governamental para a estruturação de áreas competitivas e, então, estão em processo de formação, os *Sisteme Locali Territoriali* mantêm estruturadas áreas (através de esforços estatais, privados e sociais) que tiveram sua especialização produtiva acionada já na década de 1970.

O tema dos CLIAS pode enriquecer esse debate no sentido de agregar novas abordagens acerca da natureza e formação das economias de aglomeração. Quando propomos uma tipologia que diferencia os CLIAS existentes em dois grupos de acordo com suas implicações territoriais locais, encontramos uma porta de entrada ao debate. As tendências de integração territorial do tipo horizontal ocorrem, como exposto no capítulo II, majoritariamente para os CLIAS presentes nas áreas portuárias de Santos e Guarujá. Isso quer dizer que, para esses casos, esses recintos funcionam como elementos constituintes de uma especialização regional estabelecendo um elevado número de interconexões com outras empresas e instituições locais. Participam de um emaranhado sistema portuário onde são responsáveis por efeitos multiplicadores. Prestam e contratam serviços conectando grandes, médias e pequenas empresas estabelecidas em Santos e entorno, complexificando o fluxo local de renda. São, então, mais um elemento, somado às características naturais, sociais e urbanas, que conflui para a especialização da área e para a sua complexidade interna.

Por outro lado, verificamos uma tendência maior de integração territorial do tipo vertical para o CLIA CRAGEA, situado em Suzano. A natureza dos serviços prestados no recinto restringe as inter-relações que o CLIA pode estabelecer com outros agentes sociais locais, revelando-nos a improbabilidade das integrações territoriais do tipo horizontal, e por conseguinte, da participação em um hipotético APL em formação.

Optamos por não aprofundar-nos no tema e não citar os APLs no texto porque é um debate que poderia se desenvolver apenas marginalmente no capítulo II do trabalho e, sobretudo, porque a inserção do conceito no texto exigiria uma rigidez maior em relação ao entendimento da especialização existente em Santos como um APL. O fato de a especialização configurar-se dentro do setor terciário – comércio e serviços – demanda um pré-debate com a finalidade de estabelecer se um Arranjo Produtivo Local poderia consolidar-se em torno a uma especialização desse tipo. De qualquer maneira, trata-se de um tema de importante repercussão recente na geografia, não só brasileira, mas sobretudo, mundial, e os CLIAS podem servir como objetos geográficos que revelam interessantes processos para o enriquecimento do debate acerca das economias de aglomeração.

#### *Sobre uma possível área de influência dos CLIAS*

Na tentativa de nos aproximar das relações mais concretas estabelecidas entre os CLIAS e a indústria paulista, optamos por analisar aqueles circuitos espaciais produtivos que se servem dos serviços oferecidos pelos CLIAS por algum motivo. Todas as informações referentes às indústrias que contratam os CLIAS para a expedição de suas mercadorias foram conseguidas através das entrevistas realizadas diretamente nos recintos. Com esses dados em mãos conseguimos mapear as localizações dessas indústrias e agregar elementos importantes da configuração territorial paulista que condicionam quase que a totalidade dos fluxos internacionais de mercadorias no estado. Essa base de dados, entretanto, não é suficiente ainda para pensar mais concretamente em uma área de influência dos CLIAS. O capítulo III do presente trabalho se propõe a destacar o funcionamento dos CLIAS no estado de São Paulo relacionando-o diretamente aos circuitos espaciais produtivos aos quais são funcionais, entretanto, a regionalização da área de influência dos CLIAS é um outro aspecto importante para a compreensão dos mesmos e, sobretudo, para um novo debate que aborde a espacialidade da indústria paulista.

Podemos enxergar, para os CLIA, o desempenho de pelo menos duas grandes funções no território. Eles as desempenham simultaneamente, visto que uma delas é de abrangência temporal mais duradoura e a outra de caráter mais imediato. A primeira delas, e a mais explícita, é aquela de descentralizar os procedimentos aduaneiros, deslocando-os gradativamente dos portos e aeroportos a novas áreas construídas para tal fim. Trata-se de uma função presente no cerne da concepção de um CLIA e, inclusive, serviu como justificativa principal para sua aprovação legal. A interiorização aduaneira é um outro nome para o mesmo processo que objetiva desburocratizar o comércio exterior brasileiro em termos de infra-estrutura física (armazéns e despacho) e atinge o território brasileiro – mas sobretudo o território paulista – de uma maneira mais compartilhada, isto é, os efeitos dessa descentralização são apropriados por um conjunto grande de empresas, que podem beneficiar-se dos novos recintos ou mesmo dos tradicionais portos e aeroportos, agora mais fluidos em seus procedimentos. A grosso modo, podemos dizer que os CLIA, por um lado, desempenham uma função de interesse nacional.

Uma outra função encontrada nos CLIA, e aí o interesse se desloca da ideia de nacional e se aproxima ao privado, é a promoção do nível de competitividade do produto que passa a ser despachado pelo recinto. Como vimos até aqui, os serviços realizados pelos CLIA são diferenciados, em relação àqueles análogos das alfândegas tradicionais. O fato de poderem oferecer a seus clientes um tratamento mais individualizado e especializado para as mercadorias interfere na competitividade do produto que, ao fim de seu ciclo produtivo, terá um maior valor (de troca e de uso) agregado. Nesse caso, identificamos uma função de caráter mais seletivo, no sentido de que os beneficiários da atuação dos CLIA são as grandes empresas que não abrem mão de qualquer valorização de seu produto para uma inserção mais competitiva no mercado. Essa é uma função mais imediatista a partir do momento em que se conclui em ciclos breves (exatamente aquele necessário para a venda do produto no mercado).

É através dessa segunda função, de caráter mais seletivo, que os CLIA atraem seus clientes. Em outras palavras, as possibilidades que os CLIA oferecem em aumentar a competitividade de um produto por meio da velocidade de suas operações e da especialização no tratamento das mercadorias são as razões pelas quais algumas indústrias optam por delegar o despacho aduaneiro de seus bens aos CLIA ao invés de encaminhá-los aos portos e aeroportos. Então, o estabelecimento de uma área dentro da qual seja possível, para uma indústria, desfrutar dos serviços de um CLIA é um importante instrumento para identificar relações mais precisas entre eles e os diferentes circuitos espaciais produtivos espalhados pelo estado de São Paulo. Para isso, um levantamento de dados mais sistemático e preciso é

necessário, a fim de pontuar todas as indústrias envolvidas com CLIAS e verificar comportamentos diferenciados entre tipos de indústria e lugares. Seria mais um elemento que reforça a importância do estado de São Paulo para a indústria, destacando sua configuração territorial e sua densidade técnica já instalada.

### *O CLIA e o território nacional*

Um objeto de pesquisa como o CLIA pode trazer consigo uma contribuição à geografia dependendo do modo a partir do qual é encarado. Tratando-se de uma infraestrutura muito particular em termos de presença no território e conteúdo normativo, muitas podem ser as análises que possibilitem um entendimento do objeto em si. De todas as formas, o objetivo desta investigação não repousa na compreensão do objeto geográfico em sua forma e conteúdo, mas extrapola seus limites constituintes e o atrela intimamente ao território brasileiro nos seus usos, regulação e organização.

O CLIA em funcionamento mobiliza instituições, empresas, pessoas e fluxos em um processo coerente com as recentes transformações pelas quais passa o território nacional, sobretudo no âmbito urbano-industrial. É mais um elemento da configuração territorial brasileira inserido, como qualquer outro, no atual período, como resposta a interesses específicos e, logo, no bojo de um projeto político. A visualização e compreensão de tudo aquilo que é mobilizado pelo CLIA é um caminho para decifrar quais são os verdadeiros projetos em voga hoje no território nacional, porque como objeto geográfico que é, reflete e condiciona simultaneamente o período em que vivemos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## Referências bibliográficas

ARROYO, Mónica. *Território nacional e mercado externo. Uma leitura do Brasil na virada do século XX*, Tese de Doutorado. Departamento de Geografia, FFLCH, USP, 2001.

ARROYO, Mónica. “São Paulo e os fluxos internacionais de mercadorias: a espessura de uma região metropolitana”, in: CARLOS, Ana Fani e OLIVEIRA, Ariovaldo U. (Orgs.), *Geografias de São Paulo. A metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004.

AZZONI, Carlos Roberto. “Formação sócio-espacial metropolitana” in: GONÇALVES, M. F., *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

BRAGA, Vanderlei. *O PDDT e a fluidez territorial no estado de São Paulo: o projeto dos Centros Logísticos Integrados*. Dissertação de mestrado, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

CABODI, Cristiana, 2001, *Logistica e Territorio. I nodi logistici nelle trasformazioni territoriali e nello sviluppo locale dell'area Padana*, Tese de Doutorado, IRES, Turim, Itália.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Tese de Livre Docência. Departamento de Economia e Planejamento Econômico, IFCH, Unicamp, 1981.

CASTILLO, Ricardo. *Logística e consolidação de fronteiras agrícolas no território brasileiro*. XI Encuentro de Geógrafos de América Latina, Bogotá, Colômbia, 2007.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CONTEL, Fábio. *Finanças municipais e território: horizontalidades e verticalidades no município de Bauru (SP)*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia, FFLCH, USP, 2001.

CÓRDOVA, Karenia. “Dinâmica espacial e gestão tecnológica, a configuração de territórios competitivos”, in: ANTUNES, A. & MERCADO, A. (Orgs.), *A aprendizagem tecnológica no Brasil. A experiência da indústria química e petroquímica*. Rio de Janeiro: Escola de Química UFRJ, 2000.

CORRÊA, R. Lobato. “Interações espaciais”, in: CASTRO, Iná E., GOMES, Paulo C. C. e CORRÊA, R. Lobato, *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DEMATTEIS, Giuseppe. *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*. Milão, Itália: Franco Angeli, 2001.

DEMATTEIS, Giuseppe & GOVERNA, Francesca. “Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT”, in: *Territorialità, Sviluppo Locale, Sostenibilità: Il Modello SLoT*. Milão, Itália: Franco Angeli, 2005.

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*. Editora Unesp, 2003.

MAMIGONIAN, Armém. “O processo de industrialização em São Paulo”. *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: AGB, nº 50, p. 83-101, 1976.

MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Fontes, 2002

MARX, K. *O capital. Crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MONIÉ, Frédéric. “Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro”, in: MONIÉ, F. e SILVA, G. (Orgs.). *A mobilização produtiva dos territórios*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MORAES, Antônio C. R.. *Território e História no Brasil*. Editora Annablume, 2005.

NEGRI, Barjas. *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1880 – 1990)*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. São Paulo: Brasiliense/Edições Cebrap, 1972.

ORNELAS, Ronaldo dos Santos. *Relação porto/cidade: o caso de Santos*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia, FFLCH, USP, 2008

PACHECO, Carlos Américo. *A Questão Regional Brasileira Pós 1980: Desconcentração Econômica e Fragmentação da Economia Nacional*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Unicamp, 1996.

PACCHIEGA, Rafael. *Produtividade Espacial e Comércio Exterior: O Papel das Estações Aduaneiras de Interior na Cidade de São Paulo*. Trabalho de Graduação Individual. Departamento de Geografia, FFLCH, USP, 2009

PENHA, Lucas. *Interiorização das aduanas e competitividade territorial no Brasil: tipologia e topologia das estações aduaneiras do interior*. Monografia de conclusão de curso, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Geografia, 2005.

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 geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton & RIBEIRO, Ana Clara Torres. "O conceito de região concentrada". Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR e Departamento de Geografia, mimeo, 1979.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana de países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. “O retorno do território”, in: SANTOS, M., SOUZA, M. Adélia A. e SILVEIRA, M. Laura (orgs.), *Território: Globalização e Fragmentação*, São Paulo: Hucitec, 1994.

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.

SELINGARDI-SAMPAIO, Sílvia. *Indústria e território em São Paulo. A estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista*. Editora Alínea, 2010.

SILVA, Gerardo. “Logística e território: implicações para as políticas públicas de desenvolvimento”, in: MONIÉ, F. e SILVA, G. (Orgs.). *A mobilização produtiva dos territórios*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SILVEIRA, Márcio Rogério. “Falta de demanda e deficiência do sistema produtivo brasileiro: contribuições dos eixos de desenvolvimento e dos arranjos produtivos locais”, in: SPÓSITO, E. S. & SPÓSITO, M. E. B. (Orgs.). *Cidades médias: Produção do espaço*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

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.

SOARES, Henry Stefan. *Globalização do sistema de manufatura baseado nas estratégias de melhoria contínua em uma empresa do setor automotivo*. Trabalho de Conclusão de Curso, Escola Politécnica, USP, 2007.

**ANEXOS**

## Anexos

### Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006 – versão parcial

Sem eficácia

Dispõe sobre a movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação, o alfandegamento de locais e recintos, a licença para explorar serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias em Centro Logístico e Industrial Aduaneiro, altera a legislação aduaneira e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A movimentação e a armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação e a prestação de serviços conexos serão feitas sob controle aduaneiro, em locais e recintos alfandegados.

§ 1º As atividades referidas no caput poderão ser executadas em:

I - portos, aeroportos e terminais portuários, pelas pessoas jurídicas:

a) concessionárias ou permissionárias dos serviços portuários e aeroportuários, ou empresas e órgãos públicos constituídos para prestá-las;

b) autorizadas a explorar terminais portuários privativos, de uso exclusivo ou misto, nos respectivos terminais; ou

c) arrendatárias de instalações portuárias ou aeroportuárias e concessionárias de uso de áreas em aeroportos, nas respectivas instalações;

II - fronteiras terrestres, pelas pessoas jurídicas:

a) arrendatárias de imóveis pertencentes à União, localizados nos pontos de passagem de fronteira;

b) concessionárias ou permissionárias dos serviços de transporte ferroviário internacional, ou qualquer empresa autorizada a prestar esses serviços, nos termos da legislação específica, nos respectivos recintos ferroviários de fronteira;

III - recintos de estabelecimento empresarial licenciados, pelas pessoas jurídicas habilitadas nos termos desta Medida Provisória;

IV - bases militares, sob responsabilidade das Forças Armadas;

V - recintos de exposições, feiras, congressos, apresentações artísticas, torneios esportivos e assemelhados, sob a responsabilidade da pessoa jurídica promotora do evento; e

VI - lojas francas e seus depósitos, sob a responsabilidade da respectiva empresa exploradora.

§ 2º A movimentação e a armazenagem de remessas postais internacionais poderão ser realizadas em recintos próprios sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

§ 3º O recinto de estabelecimento empresarial referido no inciso III do § 1º denomina-se Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA).

§ 4º A Secretaria da Receita Federal poderá admitir a movimentação e a armazenagem de mercadorias importadas ou despachadas para exportação em locais ou recintos não-alfandegados para atender a situações eventuais ou solucionar questões relativas a operações que não possam ser executadas nos locais ou recintos alfandegados em face de razões técnicas, ouvidos os demais órgãos e agências da administração pública federal, quando for o caso.

§ 5º As atividades relacionadas neste artigo poderão ser executadas sob a administração da Secretaria da Receita Federal, nas hipóteses definidas nesta Medida Provisória.

### **Dos Requisitos Técnicos e Operacionais para o Alfandegamento**

Art. 2º A Secretaria da Receita Federal definirá os requisitos técnicos e operacionais para o alfandegamento dos locais e recintos indicados no art. 1º, bem assim daqueles destinados ao trânsito internacional de pessoas e de veículos de passageiros, a serem atendidos pela pessoa jurídica responsável, com observância dos princípios de segurança e operacionalidade aduaneiras, abrangendo, dentre outros, os seguintes aspectos:

I - segregação e proteção física da área do recinto;

II - segregação física ou delimitação entre as áreas de armazenagem de mercadorias para exportação, para importação, despachadas para consumo e para operações de industrialização sob controle aduaneiro;

III - edifícios e instalações, aparelhos de informática, mobiliário e materiais, para o exercício das atividades da Secretaria da Receita Federal e, quando necessário, de outros órgãos ou agências da administração pública federal;

IV - balanças, instrumentos e aparelhos de inspeção não-invasiva, como os aparelhos de raios X ou gama, e outros instrumentos necessários à fiscalização e controle aduaneiros, bem assim de pessoal habilitado para sua operação;

V - edifícios e instalações, equipamentos, instrumentos e aparelhos especiais para a verificação de mercadorias refrigeradas, apresentadas em tanques ou recipientes que não devam ser abertos durante o transporte, produtos químicos, tóxicos e outras mercadorias que exijam cuidados especiais para seu transporte, manipulação ou armazenagem;

VI - instalação e equipamentos adequados para os tratamentos sanitários e quarentenários prescritos por órgãos ou agências da administração pública federal, tais como rampas, câmaras refrigeradas, autoclaves e incineradores;

VII - oferta de comodidades para passageiros internacionais, transportadores, despachantes aduaneiros e outros intervenientes no comércio exterior, que atuem ou circulem no recinto; e

VIII - disponibilização de sistemas, com acesso remoto pela fiscalização federal, observadas as limitações de acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, para:

a) vigilância eletrônica do recinto;

b) registro e controle de acesso de pessoas e veículos; e

c) registro e controle das operações realizadas com mercadorias, inclusive seus estoques.

§ 1º Os requisitos referidos nos incisos I e II, onde se revelarem desnecessários à segurança aduaneira, poderão ser dispensados pela Secretaria da Receita Federal.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se também aos demais requisitos, nas situações em que se revelarem dispensáveis, considerando o tipo de carga ou mercadoria movimentada ou armazenada, o regime aduaneiro autorizado no recinto, a quantidade de mercadoria movimentada e outros aspectos relevantes para a segurança e a operacionalidade aduaneiras, bem assim nas situações em que o alfandegamento do recinto se der para atender a necessidades turísticas temporárias ou para evento certo.

§ 3º Será exigida regularidade fiscal, relativa aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, como condição para o alfandegamento.

§ 4º O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento de outras exigências decorrentes de lei ou de acordo internacional.

§ 5º Será exigida, ainda, como condição para alfandegamento, manifestação dos demais órgãos e agências da administração pública federal, sobre a adequação do local ou recinto aos

requisitos técnicos próprios às atividades de controle por esses exercidos, relativamente às mercadorias ali movimentadas ou armazenadas.

§ 6º Aplicam-se aos locais e recintos destinados ao trânsito internacional de pessoas e de veículos de passageiros, no que couber, as disposições do § 4º do art. 1º.

### **Das Obrigações dos Responsáveis por Locais e Recintos Alfandegados**

Art. 3º São obrigações da pessoa jurídica responsável por local ou recinto alfandegado:

I - disponibilizar à fiscalização aduaneira o acesso imediato a qualquer mercadoria, veículo ou unidade de carga no local ou recinto alfandegado;

II - prestar aos órgãos e agências da administração pública federal que atuem no local o apoio operacional necessário à execução da fiscalização, inclusive mediante a disponibilização de pessoal para movimentação de volumes, manipulação e inspeção de mercadorias e coleta de amostras;

III - manter sempre, no local ou recinto, prepostos com poderes para representá-la perante as autoridades dos órgãos e agências referidos no inciso II;

IV - cumprir e fazer cumprir as regras estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal, para autorização e controle de acesso de veículos, pessoas e cargas, bem assim as demais normas de controle aduaneiro;

V - manter as condições de organização, segurança e salubridade no local ou recinto, necessárias às respectivas operações, com conforto para empregados e usuários, bem assim para a boa execução e imagem dos serviços públicos;

VI - manter instrumentos e aparelhos, inclusive de informática, dentro das configurações técnicas estabelecidas pelos órgãos e agências da administração pública federal;

VII - coletar informações sobre a vida pregressa dos empregados, inclusive das empresas contratadas que prestem serviços no recinto, incluindo a verificação de endereço e antecedentes criminais relacionados ao comércio exterior, mantendo os dossiês atualizados e à disposição dos órgãos de fiscalização;

VIII - pesar, quantificar volumes de carga, realizar triagens e identificar mercadorias e embalagens sob sua custódia, e prestar as pertinentes informações aos órgãos e agências da administração pública federal, nas formas por essas estabelecidas;

IX - levar ao conhecimento da fiscalização aduaneira informações relativas a infração à legislação aduaneira, praticada ou em curso, e aos órgãos e agências da administração pública federal informações sobre infrações aos seus controles, nos termos definidos pelos respectivos órgãos ou agências;

X - guardar em boa ordem documentos pertinentes às operações realizadas sob controle aduaneiro, nos termos da legislação própria, para exibí-los à fiscalização federal, quando exigido;

XI - manter os arquivos e sistemas informatizados de controle das operações referidas no inciso X, e disponibilizar o acesso dessas bases de dados à fiscalização da Secretaria da Receita Federal;

XII - manter os arquivos e sistemas informatizados de controle e operações relativas aos outros órgãos e agências da administração pública federal que exerçam controles sobre as mercadorias movimentadas, para fins de sua correspondente fiscalização;

XIII - designar o fiel do armazém, observadas as determinações estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal, mediante sua prévia aprovação; e

XIV - manter o atendimento dos requisitos técnicos e operacionais e a regularidade fiscal a que se refere o art. 2º, bem assim a regularidade dos recolhimentos devidos ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, criado pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975.

§ 1º A identificação das mercadorias de que trata o inciso VIII poderá ser feita por amostragem, na forma definida pela Secretaria da Receita Federal, e mediante uso de aparelhos de verificação não-invasiva, resguardando-se os controles efetuados pelos demais órgãos e agências da

administração pública federal.

§ 2º Os órgãos e agências da administração pública federal estabelecerão requisitos técnicos comuns para as configurações dos instrumentos e aparelhos referidos no inciso VI e procedimentos integrados ou de compartilhamento de informações para os efeitos dos incisos VIII, IX e XII.

§ 3º As disposições deste artigo não dispensam o cumprimento de outras obrigações legais.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à pessoa jurídica responsável pela operação de carga e descarga da embarcação transportadora, no uso do direito ou prioridade de acostagem, concedido pela autoridade portuária.

### **Da Garantia Prestada pelos Depositários**

Art. 4º A empresa responsável por local ou recinto alfandegado deverá, na qualidade de depositária, nos termos do art. 32 do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, prestar garantia à União, no valor de dois por cento do valor médio mensal, apurado no último semestre civil, das mercadorias importadas entradas no recinto alfandegado, excluídas:

I - as desembaraçadas em trânsito aduaneiro ou registradas para despacho para consumo até o dia seguinte ao de sua entrada no recinto; e

II - as depositadas nos recintos relacionados no inciso V do § 1º do art. 1º.

§ 1º Para efeito de cálculo do valor das mercadorias a que se refere o caput, será considerado o valor consignado no conhecimento de carga ou outro documento estabelecido pela Secretaria da Receita Federal.

§ 2º A garantia deverá ser prestada sob a forma de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro aduaneiro, até o décimo dia útil seguinte ao do semestre civil encerrado, dela podendo ser deduzido o valor do patrimônio líquido da empresa, apurado no balanço de 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ou, no caso de início de atividade, no balanço de abertura.

§ 3º Para iniciar a atividade, a empresa responsável deverá prestar garantia no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), na forma prevista no § 2º, até o décimo dia útil seguinte ao da publicação do ato de alfandegamento.

Art. 5º Na hipótese de cancelamento do alfandegamento do local ou recinto, de transferência de sua administração para outra pessoa jurídica ou de revogação do ato que outorgou a licença, a Secretaria da Receita Federal terá o prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação do respectivo ato, para liberação de eventual saldo da garantia de que trata o art. 4º, mediante comprovação do cumprimento das exigências relativas a obrigações tributárias ou penalidades impostas.

Parágrafo único. O curso do prazo previsto no caput será interrompido pela interposição de recurso administrativo ou ação judicial que suspenda a exigibilidade de obrigações ou penalidades pecuniárias, até o seu trânsito em julgado.

### **Do Licenciamento e do Alfandegamento de CLIA**

Art. 6º A licença para exploração de CLIA será outorgada a estabelecimento de pessoa jurídica constituída no País, que explore serviços de armazéns gerais, demonstre regularidade fiscal, atenda aos requisitos técnicos e operacionais para alfandegamento na forma do art. 2º e satisfaça às seguintes condições:

I - possua patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

II - seja proprietária ou, comprovadamente, detenha a posse direta do imóvel onde funcionará o CLIA; e

III - apresente anteprojeto ou projeto do CLIA previamente aprovado pela autoridade municipal, quando situado em área urbana, e pelo órgão responsável pelo meio ambiente, na forma das legislações específicas.

§ 1º A licença referida no caput somente será outorgada a estabelecimento localizado:

I - em Município capital de Estado;

II - em Município incluído em Região Metropolitana;

III - no Distrito Federal;

IV - em Município onde haja aeroporto internacional ou porto organizado; ou

V - em Município onde haja unidade da Secretaria da Receita Federal e nos Municípios limítrofes a este.

§ 2º Para a aferição do valor do patrimônio líquido a que se refere o inciso I, deverá ser apresentado demonstrativo contábil relativo a 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao do pedido de alfandegamento ou de balanço de abertura, no caso de início de atividade.

§ 3º O CLIA deverá manter, enquanto perdurar o licenciamento, o atendimento às condições previstas neste artigo.

§ 4º Não será outorgada a licença de que trata o caput deste artigo a estabelecimento que tenha sido punido, nos últimos cinco anos, com o cancelamento da referida licença, por meio de processo administrativo ou judicial.

§ 5º A restrição prevista no § 4º estende-se ao estabelecimento que tiver em seu quadro societário ou acionário pessoa física ou jurídica que tenha tido participação societária ou acionária em estabelecimento punido, nos últimos cinco anos, com o cancelamento da licença referida no caput deste artigo.

Art. 7º Compete ao Secretário da Secretaria da Receita Federal outorgar a licença para exploração de CLIA e declarar o seu alfandegamento, em ato único.

§ 1º O ato a que se refere o caput relacionará as atividades de interesse da fiscalização federal que serão executadas e os seus respectivos horários de funcionamento, o tipo de carga e de mercadoria que poderá ingressar no recinto, os regimes aduaneiros que poderão ser utilizados e as operações de despacho aduaneiro autorizadas.

§ 2º O horário de funcionamento do CLIA, em atividades não relacionadas como de interesse da fiscalização federal, será estabelecido pelo seu administrador, observada a legislação pertinente.

§ 3º A movimentação e a armazenagem de mercadorias nacionais serão restritas aos casos de mercadorias destinadas à exportação ou à industrialização em regime aduaneiro especial no CLIA, de cargas a granel e de mercadorias não embaladas, e atenderá aos requisitos de controle específicos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal.

§ 4º A armazenagem de mercadorias nacionalizadas sujeita-se aos requisitos de controle específicos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal.

§ 5º Atendidos os requisitos técnicos e operacionais definidos nos termos do art. 2º e após a respectiva comprovação perante a Secretaria da Receita Federal e os órgãos e agências da administração pública federal que atuem no local, a área alfandegada poderá ser ampliada ou reduzida dentro de uma mesma estrutura armazenadora que seja compartilhada no armazenamento de mercadorias nacionais.

§ 6º Observadas as condições estabelecidas pela Secretaria da Receita Federal, são facultadas as passagens internas de mercadorias importadas desembaraçadas da área alfandegada para a área não-alfandegada e, da segunda para a primeira, de mercadorias destinadas à exportação e à industrialização, e, em ambos os sentidos, de máquinas e aparelhos utilizados na movimentação de carga.

Art. 8º A Secretaria da Receita Federal, considerando as desigualdades regionais, poderá reduzir em até cinquenta por cento o valor exigido no inciso I do art. 6º, para a outorga de licença para exploração de CLIA nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.



Art. 9º A Secretaria da Receita Federal disciplinará a formalização e o processamento dos pedidos de licença para exploração de CLIA e divulgará, na sua página na Internet, a relação dos requerimentos sob análise, que deverá ser concluída em até sessenta dias, contados da protocolização do pedido devidamente instruído com os elementos que comprovem o atendimento dos requisitos e condições estabelecidos.

Art. 10. A Secretaria da Receita Federal, no prazo de trinta dias, contado da data do despacho de reconhecimento de admissibilidade do requerimento de licença para exploração de CLIA, dará ciência da pretensão da interessada aos demais órgãos e agências da administração pública federal que nele exercerão controle sobre mercadorias, estabelecendo a data provável para a conclusão do projeto, nos termos do respectivo cronograma de execução apresentado pela requerente.

Art. 11. A Secretaria da Receita Federal e os demais órgãos e agências da administração pública federal referidos no art. 10 deverão disponibilizar pessoal necessário ao desempenho de suas atividades no CLIA, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data estabelecida para a conclusão do projeto.

§ 1º O prazo a que se refere o caput poderá ser prorrogado por igual período, findo o qual a licença deverá ser outorgada.

§ 2º A prorrogação de que trata o § 1º só será admitida na hipótese de qualquer unidade de órgão ou agência da administração pública federal, que deva exercer suas atividades no recinto do CLIA objeto da licença requerida, apresentar situação de comprometimento de pessoal com o atendimento de Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros.

§ 3º A empresa requerente poderá usar livremente o recinto para exercer atividades empresariais que não dependam de licença ou de autorização do Poder Público, até o cumprimento do disposto no caput.

Art 12. Informada da conclusão da execução do projeto de exploração do CLIA, a Secretaria da Receita Federal terá o prazo de trinta dias, contado da data do protocolo do expediente da empresa requerente, para comunicar o fato aos demais órgãos e agências da administração pública federal referidos no art. 10.

§ 1º Os órgãos e agências da administração pública federal referidos no art. 10 deverão verificar a conformidade das instalações e dos requisitos para o licenciamento e o alfandegamento do CLIA, no prazo de trinta dias, contado da data da ciência da comunicação de que trata o caput.

§ 2º Confirmado o atendimento às exigências e requisitos e observado o prazo previsto no art. 11, será editado o ato de licenciamento e alfandegamento de que trata o art. 7º, com início de vigência no prazo de até sessenta dias de sua publicação.

### **Da Movimentação e Armazenagem de Carga nas Fronteiras Terrestres**

Art. 13. As empresas prestadoras dos serviços relacionados no caput do art. 1º, na hipótese do inciso II do seu § 1º, fixarão livremente os preços desses serviços, a serem pagos pelos usuários, sendo-lhes vedado:

I - cobrar:

a) pela mera passagem de veículos e pedestres pelo recinto, na entrada no País, ou na saída dele;

b) as primeiras duas horas de estacionamento de veículo de passageiro;

c) o equivalente a mais de R\$ 3,00 (três reais) por tonelada, pela pesagem de veículos de transporte de carga;

d) o equivalente a mais de R\$ 5,00 (cinco reais) pelas primeiras duas horas de estacionamento de veículo rodoviário de carga em trânsito aduaneiro; e

II - estipular período unitário superior a seis horas para a cobrança de estacionamento de veículo rodoviário de carga.

§ 1º Os valores referidos nas alíneas “c” e “d” do inciso I poderão ser alterados anualmente pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 2º Na hipótese de arrendamento de imóvel pertencente à União, o contrato será precedido de licitação realizada pela Secretaria do Patrimônio da União, que também ficará incumbida da fiscalização e da execução contratual relativas ao arrendamento.

§ 3º No caso de suspensão ou cancelamento do alfandegamento, ou de paralisação na prestação dos serviços, a Secretaria da Receita Federal deverá:

I - representar contra a contratada à autoridade responsável pela fiscalização e execução do contrato de arrendamento, na hipótese de empresa arrendatária de imóvel da União;

II - assumir a administração das operações no recinto, até que seja regularizada a situação que deu causa à sua intervenção, em qualquer caso; e

III - alfandegar o recinto, em caráter precário, sob sua responsabilidade, nas hipóteses de suspensão ou cancelamento do alfandegamento.

§ 4º Na hipótese de violação a qualquer das vedações estabelecidas nos incisos I e II do caput ou da representação de que trata o inciso I do § 3º, caberá à autoridade referida nesse inciso:

I - impor a suspensão do contrato pelo prazo da suspensão do alfandegamento; ou

II - rescindir o contrato, nas hipóteses de cancelamento do alfandegamento, de paralisação na prestação dos serviços ou de violação a qualquer das vedações estabelecidas nos incisos I e II do caput.

§ 5º A Secretaria do Patrimônio da União, ouvida a Secretaria da Receita Federal, disciplinará a aplicação deste artigo, inclusive quanto:

I - à prestação de garantias contratuais pela arrendatária;

II - à estipulação de penalidades pecuniárias pelo descumprimento das cláusulas contratuais pela arrendatária;

III - às outras hipóteses de rescisão do contrato de arrendamento; e

IV - à indenização da arrendatária pelas obras realizadas e instalações incorporadas ao imóvel pertencente à União, nos casos de rescisão do contrato decorrente de aplicação de sanção ou de interesse público.

Art. 14. Os serviços de que trata o art. 13 serão prestados sob a administração da Secretaria da Receita Federal, nas seguintes hipóteses:

I - quando não houver interesse na exploração dessas atividades pela iniciativa privada;

II - enquanto se aguardam os trâmites do contrato de arrendamento; ou

III - intervenção de que trata o inciso II do § 3º do art. 13.

§ 1º Os serviços prestados na forma deste artigo serão pagos pelos usuários, por meio de tarifas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Fazenda para cada atividade específica, que deverão custear integralmente suas execuções.

§ 2º As receitas decorrentes da cobrança dos serviços referidos no caput serão destinadas ao FUNDAF.

(...)

Brasília, 24 de agosto de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**  
***Bernard Appy***