

A ZONA DE FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA ENTRE OBLITERAÇÕES PRETÉRITAS E FUTURAS PERSPECTIVAS DE FLUIDEZ: uma reflexão sobre a técnica e as operações logísticas da EADI-AGESA em Corumbá/MS

Roberto Mauro da Silva Fernandes
(UFGD)¹

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as interações espaciais decorrentes da implantação da rede técnica e logística destinadas a compor o conjunto de elementos da Rota Rodoviária Bioceânica em Mato Grosso do Sul, na Zona de Fronteira do Brasil/Bolívia, especificamente buscamos discutir a relação entre discurso, prática e território, acerca do sistema logístico que abrange a Estação Aduaneira do Interior dos Armazéns Gerais Alfandegados (EADI-AGESA), localizada e em funcionamento na cidade de Corumbá/MS.

Palavras-Chaves: Rota Rodoviária Bioceânica; Zona de Fronteira; Estação Aduaneira do Interior; Logística; infraestrutura de transporte.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the spatial interactions resulting from the implementation of technical and logistics network designed to compose the set of elements of Route Bioceanic in Mato Grosso do Sul, in the Border Zone Brazil/Bolivia, specifically we discuss the relationship between discourse, practice and territory, about logistic system covering Customs Station of Interior General Bonded Warehouses (EADI-AGESA), located and operating in the city of Corumbá/MS.

Key Words: Route Bioceanic; Border Zone; Interior Customs Station, Logistics; transportation infrastructure.

1 - INTRODUÇÃO

No ano de 2007, os presidentes da Bolívia, Chile e Brasil se reuniram na cidade de La Paz (Bolívia) para lançar e assinar o acordo que estabelecia e oficializava definitivamente a implementação da Rota Bioceânica como o grande projeto de integração entre os respectivos Estados. Na oportunidade Evo Morales, Michele Bachelet e Luís Inácio Lula da Silva também firmaram um memorando de entendimento e anunciaram a chamada "Declaração da Paz", na qual fixavam os propósitos da consolidação da extensa rodovia bioceânica, na época com previsão de conclusão para o ano de 2009. Na ocasião, os presidentes expressavam o desejo de que o empreendimento proporcionasse "[...] uma vida melhor para todos os países da América do Sul" (LOPES, 2007, p.1).

Segundo o documento, o Chile se comprometia com um investimento de 36 milhões de dólares, referentes às obras de ampliação e melhoria da rodovia que une o porto de Iquique aos principais centros econômicos da Bolívia, como também, de outros 56 milhões de dólares para melhorar e pavimentar pequenos trechos em seu "território"² que se vinculam a rodovia principal. A então presidenta chilena afirmava: "Não é apenas um abraço de irmandade e solidariedade, é avançar na verdadeira integração dos países da região", como também, frisou que: "Toda integração deve começar pela Bolívia, porque este país está no coração da América do Sul". O então presidente Luís Inácio Lula de Silva, concordando com Bachelet, ressaltou: "Estamos abrindo caminho para um projeto inspirado nos ideais de integração, de justiça social e de desenvolvimento sustentável" (LOPES, 2007, p.2).

Portanto, a Rota Rodoviária Bioceânica, que foi, entre outras coisas, o objetivo de discussão do mencionado encontro, é parte do projeto que tem a intenção de construir mecanismos de cooperação estatal na América do Sul, entre os quais integrá-la fisicamente. O Projeto surgiu após a primeira cúpula de presidentes da América do Sul, no ano 2000, a denominada Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). É preciso deste modo esclarecer que por Rota pode-se entender:

[...] "o conjunto de infraestruturas, sistemas operacionais e meios logísticos que, em diferentes escalas e especializações, se integram com o objetivo de propiciar a

¹ Doutorando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (Brasil). E-mail: roberto_mauro.78@hotmail.com.

² Nesse caso, fazemos alusão ao aspecto jurídico que idealiza a concepção "física" e na qual estabelece os limites do Estado. Assim, quando nos referirmos ao "território" desta forma, sempre o faremos com aspas. Quando utilizarmos território sem aspas, estaremos aludindo ao meio geográfico dotado de relações de poder, definidas pelas questões políticas, econômicas e sociais, por processos de apropriação e dominação.

continuidade do transporte, desde a origem da produção até o destino do beneficiamento, transformação ou embarque” (BARAT, 2007, p.21).

Logo, o sentido moderno de rota ou corredor está relacionado ao fortalecimento de sistemas multimodais de transporte, seja na escala regional e/ou de alcance mundial.

Dessa Forma, a partir do projeto IIRSA, a América do Sul, foi contemplada com 12 (doze) eixos³ de integração, sendo a Rota Rodoviária Bioceânica, aquele que fisicamente tinha o objetivo de vincular Brasil, Bolívia, Peru e Chile (o Eixo interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile).

Nesse contexto, a IIRSA ganhava relevância, sendo apresentada como instrumento fundamental no projeto de integração regional. Surgia uma iniciativa geopolítica interestatal, que visava o gerenciamento das ações através de parcerias público-privadas (PPPs), que implicou em discussões sobre os aspectos sociais, ecológicos, culturais e jurídicos, abrangendo escalas locais e globais, que tinha como objetivo a atração futura de investimentos financeiros internacionais, como também, consolidava o marco neoliberal como sistema de orientação para os projetos dos Estados sul-americanos (MIRANDA, 2009).

Os projetos da IIRSA surgiam no sentido de se implantar uma estrutura que tinha como objetivo principal por em prática ações que estavam direcionadas a integração física da América do Sul, no interior da qual ganhou destaque a implantação da Rota Rodoviária Bioceânica, com o intuito de “encurtar” distâncias entre o Atlântico e o Pacífico.

Tratava-se, portanto, de uma tentativa de implementação de uma política de gestão dos transportes buscando a integração regional e da tentativa de consolidação da multimodalidade⁴ como estratégias na busca da competitividade econômica global. Refletindo acerca dessa questão, Xavier (2001) afirma que: “O movimento e a velocidade são impostos para a conquista de ganhos de produtividade e competitividade e convertem os sistemas de transportes em vetores logísticos fundamentais para as atividades mais modernas” (XAVIER, 2001, p.340).

Assim, para uma maior circulação das mercadorias, bens, capital e pessoas, o projeto da Rota Rodoviária Bioceânica ganhava força e se consolidava como importante instrumento de política de governos nacionais (brasileiro, boliviano, chileno e peruano, sobretudo, dos dois primeiros), como também, de organismos internacionais de financiamento⁵.

Atualmente a IIRSA compõe a estrutura do COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento) como um foro técnico para temas relacionados ao planejamento e a integração física regional sul-americana. O COSIPLAN foi criado em agosto de 2009 durante o encontro presidencial da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), quando foi decidida a substituição do Comitê de Direção Executiva da IIRSA por um Conselho ministerial, dentro da estrutura institucional desse órgão.

³ Eixo é definido como: “Corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento (...). Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de rede multimodal de transporte de carga (...) e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro de sua área de influência”. Consórcio Brasileira. **Delimitação geográfica dos eixos. Relatório preliminar**. São Paulo, 1998, p.9 *apud* Souza (2002).

⁴ É preciso destacar que apesar da livre troca de equipamentos entre os diversos modais nas operações de transportes, circunscrita a intermodalidade e multimodalidade, no sentido de escoar mercadorias, integrando serviços e minimizando custos, existem diferenças quanto à emissão dos documentos de transporte das cargas. Na intermodalidade, por exemplo, se numa operação de transporte são utilizados caminhão, trem e navio, emitem-se três documentos independentes, um de cada transportador, assim como, a responsabilidade do produto transportado é individualizada por modal. Na multimodalidade ocorre à emissão de apenas um documento, independentemente de quantos modais serão utilizados, geralmente esse documento é emitido por um Operador de Transporte Multimodal, que também fica responsável pelo transporte da carga (RIBEIRO, 2010, p.33). No primeiro caso os proprietários das cargas estão sujeitos ao pagamento de impostos (inclusive do ICMS) no ponto de embarque, nas unidades de troca de equipamentos de transporte e no destino final. Dinâmica jurídico-burocrática que pode levar proprietários, operadores logísticos, consignatários, etc., a simplificarem o processo de movimentação de suas cargas, reduzindo-a a um modal, que no caso do Brasil seria o rodoviário. Dessa forma, uma consequência é o surgimento de dinâmicas, sobretudo advindas das empresas, no sentido de favorecer determinadas localidades.

⁵ No momento de sua idealização a IIRSA tinha como principais órgãos de financiamento a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Mundial. Destaca-se também que sob a tutela dessas organizações, nos primeiros dez anos do contexto de integração, obteve-se êxito na implantação de metodologia e estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, mas não em relação à viabilização de financiamentos para as obras. A maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos, no desenvolvimento da infraestrutura regional e em termos de obras executadas, podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação da CAF.

Segundo o Itamaraty, com essa medida, os países membros da União dos países da América do Sul (UNASUL) buscam um maior suporte político às atividades empreendidas nas na área de infraestrutura para assegurar os investimentos necessários à realização dos projetos que são prioritários. Dessa forma, a IIRSA original do início dos anos 2000 desaparece.

De acordo com Sérgio Leo, os projetos de implementação de infraestrutura no contexto sul-americano que foram prioridade na política de integração no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), voltam a ser instrumento fundamental na estratégia governamental com Dilma Rousseff (LEO, 2011). Sendo assim, o projeto IIRSA foi modificado para dar sustentação técnica a uma nova lista de projetos:

Entre os projetos que o Brasil pretende incluir na lista, a ser definida em novembro [2011] pelos ministros da União dos Países da América do Sul (Unasul), estão o término da ligação ferroviária entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile, a conclusão da ligação rodoviária entre Brasil e Chile por meio da Bolívia e a estrada que ligará Roraima, no Brasil a Georgetown, na Guiana. Segundo espera o Itamaraty, a ferrovia deverá ampliar o trânsito de mercadorias entre os quatro países; a rodovia diminuirá em quase mil quilômetros o trajeto do centro do Brasil ao litoral chileno e a ligação com a Guiana é vista como um meio de facilitar a ligação entre o Norte brasileiro e o incipiente mercado guianense, rico em recursos naturais hoje explorados de forma pouco eficiente (LEO, 2011, p.1).

Segundo Antônio Simões, subsecretário-geral do Ministério de Relações Exteriores, "A IIRSA tinha a visão clássica de corredor de exportações de *commodities* para fora do continente, que muda para favorecer projetos para aumentar a integração dos mercados internos" (LEO, 2011).

Sendo assim, depois das mudanças institucionais envolvendo o projeto IIRSA, a Rota Rodoviária Bioceânica passou a ser concebida como um projeto geopolítico de extrema importância para a América do Sul, sobretudo, porque das grandes obras previstas inicialmente, o eixo que concerne a Brasil-Bolívia-Chile é um dos mais consolidados, várias etapas relacionadas à rodovia que o compõe já estão concluídas⁶. Conseqüentemente, com a conclusão dos projetos, o equipamento rodoviário que pertence ao sistema operacional da mencionada Rota permitirá a ligação dos portos de Santos, no Brasil, aos de Iquique e Arica no Chile via "território" boliviano. E nesse momento é observada como a grande via infraestrutural de uma atuação aglutinadora das nações sul-americanas.

É nessa conjuntura que a Zona de Fronteira, na qual se localiza a cidade brasileira de Corumbá no estado de Mato Grosso do Sul, passou a ganhar importância como "nó" fundamental da rede que Brasil, Bolívia e Chile estavam tentando, através da Rota Rodoviária Bioceânica, operacionalizar. Juntamente com Corumbá, em Mato Grosso do Sul o município brasileiro de Ladário/MS, Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia), que pertencem à província de Germán Busch, compõem a Zona de Fronteira do Brasil/Bolívia.

Esses municípios fronteiriços se enquadram como cidades-gêmeas⁷, o meio geográfico que melhor representa a Zona de Fronteira:

[...] composta pelas 'faixas' territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um *meio geográfico* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças (BRASIL, 2005, p.152).

A partir desse pressuposto, é importante afirmar que essas cidades são dotadas de intensos fluxos internacionais de bens, capitais e pessoas, caracterizadas por simetrias e assimetrias estruturais que decorrem das dinâmicas⁸ e da função que exercem no processo de

⁶ A rodovia bioceânica já está pavimentada em toda sua extensão no Brasil (no caso a BR-262). No início do ano de 2013, o trecho Puerto Suarez/Santa Cruz de La Sierra, em solo boliviano foi inaugurado e desde 2010 o anel rodoviário que permite a conexão entre a BR-262, no município brasileiro de Corumbá (fronteira com a Bolívia), no estado de Mato Grosso do Sul, com o "território" boliviano está em funcionamento.

⁷ Esses adensamentos populacionais apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como, as manifestações dos problemas característicos da fronteira, pois são cidades orientadas por legislações de países distintos, com classes sociais que fazem uso do território para além da "linha" de fronteira, com implicações práticas para a atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira (BRASIL, 2005, p.152).

⁸ Segundo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) as interações fronteiriças não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional do Brasil, sobretudo, pois existem diferenças geográficas, os órgãos de Estado atuam de forma particular nos distintos meios geográficos caracterizados como cidades-gêmeas, como também, em cada fronteira estabelecem-se relações cotidianas singulares. Assim, é preciso mencionar que existe uma tipologia para as interações de fronteira, sendo cinco as tipologias propostas: margem, zona-tampão, frentes, capilar e sinapse. De acordo com o PDFF as

divisão territorial do trabalho para os seus respectivos países. Dessa forma, os fluxos proporcionados por suas interações ganham ainda mais consistência na mencionada Zona de Fronteira, pois um extenso equipamento rodoviário está sendo implantado no sentido de estreitar relações políticas e econômicas entre Brasil e Bolívia. Portanto, um sistema de fluidez territorial. E na interseção física (rodovia bioceânica) que se instala entre esses dois países encontram-se as mencionadas cidades que se apresentam convergentes em relação ao aspecto físico dos seus “territórios”.

Deste modo, está evidente que o projeto de integração e desenvolvimento regional, cuja Rota Rodoviária Bioceânica é integrante, relaciona-se umbilicalmente com a referida Zona de Fronteira. A sua localização geográfica vem propiciando uma série de discursos que destacam a importância de seu papel no hodierno processo de estreitamento de relações entre as nações sul-americanas, especialmente ao que diz respeito à circulação de bens relativos ao comércio internacional inerente a Brasil, Bolívia e Chile. Todavia, é preciso ressaltar que para isso acontecer é imprescindível a referida fronteira componentes operacionais (entre os quais infraestrutura de transporte) e logísticos eficazes e eficientes, no sentido de dinamizar os fluxos comerciais que se vislumbram.

Com tais argumentos, este trabalho tem como objetivo analisar as interações espaciais decorrentes da implantação dos equipamentos atinentes a Rota Rodoviária Bioceânica em Mato Grosso do Sul, na Zona de Fronteira do Brasil/Bolívia, na qual se localizam as cidades de Corumbá/MS e Ladário/MS (Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia). Especificamente buscamos a relação entre discurso, prática e território, acerca do sistema logístico que abrange a Estação Aduaneira do Interior dos Armazéns Gerais Alfandegados (EADI – AGESA) responsável pelas operações de embarque, desembarque, burocratização, desburocratização, nacionalização e desnacionalização dos produtos, armazenamento, etc., na mencionada fronteira.

Para obtenção do que nos propomos a fazer, utilizamos levantamentos bibliográficos e documentais em livros, artigos, periódicos, anais de seminários e congressos, revistas especializadas e publicações de grupos de estudos que atuam em pesquisas sobre áreas fronteiriças, fronteiras, fluxos de comércio em áreas de fronteira, equipamentos, infraestrutura de transporte, logística, política externa, geopolítica e integração econômica regional, enfim, temáticas concernentes ao contexto dos objetivos da discussão.

Realizamos também um trabalho de campo, que consistiu em entrevistar os responsáveis e aqueles que estão diretamente envolvidos com os projetos de integração e com as operações que envolvem a circulação de mercadorias e serviços logísticos do comércio internacional na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul. Nesse caso, optamos por entrevistas não direcionadas, com o escopo de permitir a livre expressão dos sentimentos e percepções dos entrevistados.

2 - A ZONA DE FRONTEIRA E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO

Oficialmente, definida como Zona de Fronteira, encontramos a cidade de Corumbá, e sua vizinha Ladário (ambos no estado de Mato Grosso do Sul), do lado brasileiro, Puerto Quijarro (sendo Arroyo Concepción seu distrito) e Puerto Suarez, do lado boliviano, territórios contíguos que estão inseridos na dinâmica flexível da fronteira, classificadas pelo governo federal como cidades-gêmeas.

Às referidas cidades, através das pessoas que nelas vivem, realizam interações espaciais subversivas, elaborando seus códigos básicos de sobrevivência e de convivência para além dos limites traçados pelo Estado⁹. Bolivianos e brasileiros na Zona de Fronteira do Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul, ultrapassam as “linhas” oficiais, engendrando movimentos que se baseiam em suas concepções temporais, emanando fragmentos que ensejam, muitas vezes, ações belicosas acerca de suas existências.

cidades de Puerto Suarez e Corumbá possuem interações do tipo capilar que se dão somente no nível local, que podem ocorrer “por meio de trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, o Estado intervindo pouco, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteira” (BRASIL, 2005, p.144-150).

⁹ Aqui aludimos ao Estado na sua concepção jurídica, como associação humana que formou um povo, se estabeleceu em um “território” e que dispõe de uma autoridade estatal (DOHRING, 2008, p.40). Todavia, não compactuamos com as teorias que o definem somente como entidade composta pelos elementos citados, ou seja, com um “território”, população e governo. Entendemos o Estado como a condensação material de uma relação de forças entre classes (POULANTZAS, 2000).

Portanto, nessa Zona de Fronteira existem códigos jurídicos orientadores da existência da população brasileira e boliviana como membros dos seus respectivos Estados, que contribuem para identificarem-se como pertencentes a “territórios” diferentes. Sendo assim, em determinados momentos tais codificações os levam a recorrer ao preceito da soberania em suas ações e discursos, apesar dos liames históricos existentes.

Por conseguinte, a contiguidade física do “território”, no qual brasileiros e bolivianos vivem, faz com que o utilizem, aglutinando emoções e práticas que vão de encontro ao escopo legal estabelecido pelo Estado, que lhes impõem mecanismos de relacionamento que nem sempre convergem com sua vida de relações, ou seja, com as relações transfronteiriças locais:

[...] onde as pessoas e mercadorias são aprendidas segundo critérios do circuito inferior da economia urbana, onde a cidade é apreendida como mercado e este como “vida de relações”, ou, da solidariedade proveniente da contiguidade, da proximidade, porém é uma proximidade cindida em duas ordens, porque cindida por duas formações socioespaciais (CATAIA, 2011, p.6).

Logo, as cidades de Corumbá, Ladário (Brasil), Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia) interagem a partir dos intercâmbios materiais e imateriais que impõem a implementação de políticas públicas conjuntas, que sejam específicas a essas localidades de fronteira e que contemplem as pessoas que lá vivem. A materialização dessas políticas pode proporcionar convergências com o projeto de instalação dos aparelhos da Rota Rodoviária Bioceânica.

As cidades em questão apresentam estreita relação econômica e, sobretudo, cultural, oriundas das aproximações entre os governos de Brasil e Bolívia no século passado e das articulações do capital. As territorialidades engendradas por esses estreitamentos foram fundamentais para o desenvolvimento das dinâmicas sociais que atualmente desenrolam-se nessa Zona de Fronteira, sobretudo, na cidade de Corumbá.

Entretanto, apesar dessa integração, existem assimetrias estruturais que fazem com que segmentos da sociedade boliviana recorram (em relação ao trabalho, saúde, educação, etc.) a Corumbá e Ladário. Isso ocorre porque estas encontram-se com maiores opções de lazer, de redes educacionais, de centros de abastecimento de alimentos e com um sistema de saúde, que apesar de suas deficiências, ainda é relativamente melhor que o boliviano.

As condições citadinas do lado boliviano da fronteira são mínimas e com inadequações e deficiências nos serviços básicos muitas famílias bolivianas são condicionadas a residirem nas cidades brasileiras, como também, a usufruírem os mencionados serviços.

É importante novamente frisar que nessa Zona de Fronteira, os indivíduos das cidades que a compõem, coadunam sentimentos e ações, estabelecidos num território contíguo, sendo assim adstringem e flexibilizam dinâmicas singulares da fronteira, sobretudo, ao que diz respeito à mobilidade populacional. Nessas localidades, mobilizam-se aproximadamente 150 mil pessoas, segundo os resultados do censo 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) a cidade de Corumbá possui 103.703 habitantes, Ladário 19.617 habitantes e segundo o Instituto Nacional de Estatísticas da Bolívia, as cidades bolivianas juntas apresentam uma população de 33.006 habitantes¹⁰. Mais recentemente, Tito Carlos Machado de Oliveira constatou que:

Segundo o Clube Brasileiro-Boliviano, existem 5000 bolivianos morando em Corumbá, embora a Pastoral do Migrante destaca 8000, em ambos casos não transparecem bases científicas para as afirmações, como também, nenhum órgão, foi capaz de arriscar aferir a quantidade de brasileiros que moram do lado boliviano (OLIVEIRA, T. C. M., 2009, p.40).

Apesar da inexatidão dos dados referentes aos bolivianos que residem na cidade de Corumbá, é fato que sendo maior a precarização de alguns setores de serviço das cidades bolivianas, comumente, os moradores de Puerto Suarez e Puerto Quijarro além de utilizarem os serviços de saúde das cidades brasileiras (para sermos mais específicos da cidade de Corumbá), crianças e adolescentes com nacionalidade boliviana estão matriculadas em escolas de Corumbá e Ladário, assim como, é comum, os bolivianos atuarem profissionalmente (principalmente no comércio e nas feiras livres) nas cidades brasileiras.

¹⁰ Dados da população boliviana nas cidades de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, referentes ao início de nossa pesquisa em março de 2010.

Nesse sentido, é importante enfatizar que possíveis intensificações das configurações sociais, políticas e econômicas venham a ocorrer em consequência da instalação dos equipamentos da Rota Rodoviária Bioceânica, que segundo os discursos oficiais é um dos principais agentes do processo de integração da América do Sul. Dessa forma, os sujeitos que participam do projeto de integração hodierno entre Brasil e Bolívia, engendrado a partir da implantação da supracitada Rota, impuseram para as cidades que compõem essa Zona de Fronteira algumas responsabilidades, sobretudo, em relação ao sistema logístico nelas existentes.

Para Galeano e Oliveira T. C. M. (2007) esta Zona de Fronteira é importante para o escoamento da produção de *commodities* do agronegócio e da mineração, tanto para o Brasil, quanto para a Bolívia, como também, com a instalação dos equipamentos a Rota Bioceânica, passa a ser o principal elo de integração regional (GALEANO; OLIVEIRA T. C. M., 2007, p.54). Portanto, possui, segundo os discursos, uma condição estratégica no ponto de vista econômico e logístico para o Mato Grosso do Sul e América do Sul.

Atestando o fato de a Bolívia ser considerada à “região pivô” da América do Sul (expressão criada por Mackinder em 1904), constituindo-se, de acordo com os construtos teóricos geopolíticos do passado, no elo físico entre a América andina e platina, para alguns estudiosos, quaisquer processos de desenvolvimento que vise à emancipação política, econômica e social da região deve se iniciar por esse país (PEREIRA, 2007, p.18).

Ademais, analisando o discernimento de que a Bolívia seria a “área estratégica” para os projetos de integração da América do Sul, observa-se o grau de importância que esta fronteira do Brasil com a Bolívia, em Mato Grosso do Sul passou a ter na efetivação dos projetos em andamento relacionados à Rota Rodoviária Bioceânica. Ainda de acordo com Galeano e Oliveira T. C. M. (2007) a referida Zona de Fronteira possui terminais hidroviários interiores com logística para movimentação de cargas, funcionando tanto como centro de armazenagem quanto como ponto de transferência de mercadorias, com todos os serviços de movimentação multimodal, além do gasoduto Brasil/Bolívia (GALEANO; OLIVEIRA T. C. M., 2007, p.50).

Destarte, esta Zona de Fronteira está circundada pelos principais pólos industriais com mais de um milhão de habitantes: as cidades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e La Paz na Bolívia, Assunção no Paraguai, Salta e Tucuman na Argentina, Arequipa no Peru, Campo Grande e Cuiabá no Brasil; e faz parte do chamado “Centro Oeste Sul-Americano” (MELO, 2005, p.38/9);.

Para Miranda (2009), a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul, está inserida no contexto dos “corredores da globalização”, assim às cidades que a compõem (localizadas no trecho da Rota Rodoviária Bioceânica) configuram-se como “cidades-corredores”, utilizadas para a circulação dos produtos de grandes centros industriais como São Paulo e Santa Cruz de la Sierra.

Ressalta-se que os fluxos comerciais entre esses dois centros produtores são evidentes desde a metade da década de 1980, que passaram a utilizar a rota das cidades fronteiriças para as suas atividades comerciais, do ponto de vista logístico, as cidades de Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suarez (mesmo antes da elaboração do projeto IIRSA e da conjuntura que o ensejou), já estavam inseridas no itinerário comercial de Brasil e Bolívia (OLIVEIRA T. C. M., 2009, p.36).

A responsabilidade dada a essa Zona de Fronteira, nesses últimos anos, levou os inúmeros protagonistas do processo hodierno de integração entre Brasil e Bolívia, a interagirem com a dimensão espaço-temporal de Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suarez. Segundo os discursos oficiais, engendrados por estudos técnicos e reuniões bilaterais realizadas pelos representantes destes centros e de suas respectivas Unidades Federativas (no caso das cidades bolivianas de suas Províncias), as mencionadas cidades estão “fadadas” a se integrarem.

No ano de 2006, por exemplo, reuniram-se em Corumbá representantes dos governos de Mato Grosso do Sul e do Departamento boliviano de Santa Cruz de la Sierra. Na oportunidade firmaram uma *Declaração Conjunta*¹¹, no sentido de realizarem ações recíprocas nos setores da Segurança Pública, Cooperação Bilateral, Disposição de Resíduos Sólidos e

¹¹ Este acordo bilateral foi firmado entre os representantes do Departamento de Santa Cruz de la Sierra e o governo de Mato Grosso do Sul, como resultado da reunião realizada no dia 20/01/2006 nas dependências da Unidade Gestora de Fiscalização Regional Oeste da Secretaria de Estado de Receita e Controle e do Sindicato Rural de Corumbá (Mato Grosso do Sul). Assinaram o documento o então vice-governador do Estado de Mato Grosso do Sul, Egon Krakhecke, o prefeito e Comandante-Geral do Departamento de Santa Cruz, Rubén Darío Cuéllar Suárez e o Prefeito eleito do mesmo Departamento, Rubén Costas Aguilera.

Comércio Fronteiriço e Aduanas (projetos que foram incitados em decorrência da instalação dos equipamentos da Rota Rodoviária Bioceânica, especialmente da extensa rodovia que a compõe).

Sobre a última questão fizeram referência ao Centro Binacional de Atendimento na Fronteira, congratulando-se pela publicação do Decreto nº 5.637, de 26 de dezembro de 2005, que dispunha sobre a entrada em vigor da Decisão do Conselho do Mercado Comum do Sul que determinava o horário padrão de atendimento em pontos de fronteira.

Receberam com muita satisfação a informação da aprovação dos Decretos Supremos nº 2.8192 e nº 5.471, ambos de 2005, relativos à incorporação em suas legislações do XXII Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica (ACE) Nº 36, que permitiu o estabelecimento de Aduanas Binacionais ou como o documento específica da Área de Controle Integrado (ACI) nas fronteiras boliviano-brasileiras (a de Corumbá está em funcionamento desde março de 2012), órgão que possibilitou a habilitação de funcionários bolivianos na EADI-AGESA¹².

As autoridades discutiram também as inadequações do Tratado de Roboré para o atual contexto de integração comercial entre Brasil e Bolívia, respectivamente para Mato Grosso do Sul e o Departamento de Santa Cruz de la Sierra, aludindo sobre as dificuldades enfrentadas pelo comércio fronteiriço e sua fiscalização, levando-os a solicitar às autoridades nacionais de seus países a revisão, atualização e adequação, desse Tratado. E no bojo desse processo, mais recentemente (2013) houve a ratificação da Bolívia como membro regular do Mercosul.

Nesse sentido, em Mato Grosso do Sul, intensificaram-se os encontros entre os representantes governamentais do Brasil, Bolívia e Chile, com intuito de discutirem os desdobramentos da implementação da Rota Rodoviária Bioceânica e até mesmo de quando seria concluída, quais seriam as vantagens para o comércio, turismo, etc. O governador de Mato Grosso do Sul, André Puccinelli abriu o “Encontro Trilateral sobre o Corredor Rodoviário Interoceânico” (Rota Rodoviária Bioceânica), realizado em Campo Grande/MS no ano de 2008 da seguinte maneira: “É uma satisfação que esse sonho de muitas décadas agora se materialize” (OLIVEIRA, 2008, p.1).

Na mesma ocasião o então Secretário Executivo do Ministério dos Transportes do Brasil, Paulo Sérgio Passos, destacava que o potencial da área abrangida pelo novo corredor rodoviário era de 135 milhões de toneladas de produção de grãos e que existiam grandes potencialidades para exploração da atividade turística, aludindo ao que poderia ser realizado no Pantanal, no deserto do Atacama e na Região dos Vales, como também, destacava: “O projeto visa à inserção da economia dos países e a ampliação da nossa capacidade de competição internacional” (OLIVEIRA, 2008).

Paulo Sérgio Passos também sublinhou a prioridade que os presidentes de Brasil, Bolívia e Chile estavam dando para o projeto, criando condições para as riquezas chegarem aos portos de Santos, Iquique e Arica, assim como, esforçavam-se para estimular o desenvolvimento das atividades produtivas na região e acreditava que o Encontro Trilateral demonstrava a convergência das autoridades dos três países, ressaltando que:

Em primeiro lugar, ficou clara a disposição em concluir as obras de pavimentação até o ano que vem [2009]. Em segundo, o interesse em acertar aspectos operacionais em diversas áreas, que precisam ser ajustados para que o corredor funcione (OLIVEIRA, 2008, p.1).

Todavia, alguns aspectos circunscritos à rede técnica que propicia o funcionamento do citado corredor ainda apresentam problemas para o seu pleno funcionamento. A realidade efetiva nesse caso vai de encontro aos “floreados” discursos.

Existem, por exemplo, na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia gargalos que envolvem tanto a rede técnica (entre os quais os equipamentos de transporte) quanto os serviços logísticos¹³, especialmente aqueles que dizem respeito ao funcionamento da Estação Aduaneira do Interior dos Armazéns Gerais Alfandegados (EADI – AGESA).

Devemos nos atentar que as operações logísticas atuam desde a aquisição de matérias-primas à entrega ao consumidor final, realizando ações multimodais e intermodais. Desta maneira, a empresa ao adotar a visão logística deseja eliminar os desperdícios, almeja

¹² Estação Aduaneira do Interior que realiza grande parte das operações logísticas referentes ao comércio internacional na Zona de Fronteira em questão.

¹³ Os serviços logísticos envolvem alguns segmentos, como a distribuição física (transporte), a administração de materiais e suprimentos, as operações de movimentação de materiais, de produtos, que estão relacionados à estocagem, com objetivo principal de aumentar a competitividade em diversas escalas.

as melhores rotas e o menor tempo de percurso (diminuindo o tempo de entrega), aspira por evitar curvas (de preferência, o transporte deve fluir retilineamente) e gargalos, para ter os custos logísticos reduzidos (SILVEIRA, 2002, p.79/80).

A Zona De Fronteira Brasil/Bolívia na condição de nó operacional estratégico deve cumprir as exigências supracitadas, pois do ponto de vista da logística empresarial o objetivo consiste em evitar pedágios, não ter que precisar substituir e/ou intercalar modais e muito menos personalizar serviços e armazenar mercadorias em pontos estratégicos ou ter que cuidar de burocracias, em relação a estas, colima-se diminuí-las sempre que for necessário.

Portanto, não se trata apenas em afirmar que a realidade efetiva contradiz os discursos oficiais, estamos querendo ressaltar que deficiências técnicas e logísticas podem comprometer o andamento das operações. Neste caso, gargalos logísticos transformam a Zona de Fronteira em questão num obstáculo para consecução das ações relativas à circulação de mercadorias circunscritas ao comércio internacional entre Brasil, Bolívia e Chile por meio da Rota Rodoviária bioceânica.

Especialmente porque a comunicação instantânea do mundo globalizado e a igualdade tecnológica das empresas transnacionais demandam a busca por alternativas e vantagens competitivas, especialmente, àquelas que se referem ao desenvolvimento de novas estratégias e competências únicas de atuação nos mercados, isto é, que dizem respeito ao desenvolvimento e consolidação de uma gestão logística de qualidade.

Castillo e Frederico (2010) afirmam que a ideia de logística é fundamental para que entendamos como as diversas etapas do processo produtivo são articuladas pelas grandes corporações, tanto na escala local quanto mundial, proporcionando manifestações de unicidade técnica planetária, da mundialização de normas e da internacionalização dos mercados, “em consonância com o ‘pensamento único’ da globalização” (CASTILLO; FREDERICO, 2010). Dessa forma:

From a geographical point of view, logistics can be understood as a system of technical objects and a system of actions dedicated to the circulation of goods and constituted by infrastructure, strategies, and state rules and regulatory activities (Castillo, 2007 apud XAVIER, M., 2011, p.15).

O José Barat também ressalta que com a abertura econômica dos países e de suas graduais inserções no processo de globalização, cujo um dos resultados foi a fragmentação das cadeias produtivas¹⁴ em escala mundial, “as atividades produtivas passaram a enfrentar acirrada concorrência internacional, sendo obrigadas a se ajustar aos padrões de competição mundial” (BARAT, 2009, p.13).

Por conseguinte, a gestão logística tem como vantagem a competitividade em função da globalização do mercado e da intensificação nas relações do comércio internacional porque no movimento de ultrapassagem das fronteiras o gerenciamento logístico torna-se cada vez mais importante para as empresas envolvidas na lógica integracionista da cadeia produtiva, especialmente, daquela que envolve a distribuição de produtos e suprimentos e que está dispersa por diversas partes do mundo.

Dessa forma, a relação reticular¹⁵ que Brasil e Bolívia estão criando com a materialização da Rota Rodoviária Bioceânica requer um uso eficaz do sistema logístico de transporte internacional, instrumentalizando-o de forma estratégica para possibilitar a geração de vantagens competitivas para as empresas que operam no segmento de comércio exterior, proporcionando maior flexibilidade na gestão integrada das suas redes produtivas.

Um sistema logístico compõe-se basicamente pela tríade Coleta-Armazenagem-Distribuição, de extrema importância na flexibilização do módulo de distribuição para mercadorias exportadas e importadas. Para Mendonça (2009):

A Logística é um processo responsável por prover recursos, equipamentos e informações para a execução de todas as atividades de uma empresa, e dentre suas atividades estão o transporte, movimentação de materiais, armazenagem, processamento de pedidos e gerenciamento de informações (MENDONÇA, 2009, p.19).

¹⁴ Aqui a ideia de cadeia produtiva está vinculada ao âmbito da administração de empresas e da busca por maior racionalidade econômica, objetivando ganhos de competitividade de sujeitos e de setores, ou seja, que inclui a divisão técnica e social do trabalho, competitividade sistêmica (do produto e da empresa), integração funcional com o território, etc. (CASTILLO; FREDERICO, 2010).

¹⁵ Estamos nos referimos aqui às infraestruturas como rodovias, ferrovias, dutos, linhas de energia, etc., que estão relacionados ao processo de implantação da Rota Rodoviária Bioceânica.

Deste modo, a operacionalidade de uma rede internacional¹⁶ também necessita de sistemas informatizados por meio do qual se controla e mensuram as atividades relacionadas à importação e exportação, manufaturas, logísticas, distribuição, transportes e para as suas conexões, para as decisões tomadas baseadas em dados que fazem parte da gestão da cadeia produtiva (DORNIER *et al.*, 2000, p.369-372).

A evolução tecnológica e a diversificação dos mercados levaram as empresas e o “território” a oferecerem, respectivamente, uma série de produtos e serviços, que abominam cálculos manuais e superficiais. Com o surgimento e a aplicação de sistemas informatizados as empresas passaram a trabalhar com os clientes em diversos segmentos. Entretanto:

Se, por um lado, as empresas buscam a satisfação do cliente reduzindo prazos de entrega a custos competitivos, por outro lado ocorre a necessidade de se trabalhar com estoques cada vez menores. Transportando este cenário para o acirrado mercado internacional de tecnologia, onde o ciclo de vida dos produtos é diminuído pelas constantes inovações tecnológicas, o esforço no gerenciamento de estoques e flexibilidade exige das empresas inseridas neste mercado muito competitivo um “estado de excelência” (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.1).

Dessa forma, com a necessidade do gerenciamento dos estoques, ou seja, do sistema de armazenagem, surge no sistema logístico o objetivo de desagregar a armazenagem dos produtos destinados ao exterior de depósitos próprios do transportador, podendo este terceirizar as operações de estocagem para uma posterior distribuição. A manutenção de estoques seria apenas para cobrir as ordens de produção que estão em aberto, como também, passa ser necessário um pequeno excedente para cobrir incertezas, ou seja, estoques de segurança para cobrir os contratemplos do mercado (DORNIER *et al.*, 2000, p.383).

Assim, do ponto de vista logístico, configura-se a habilidade de programar, de maneira rápida e eficaz, as compras, a produção e, sobretudo, as entregas a partir das necessidades do cliente, adequando às operações de acordo com os volumes e os prazos exigidos, sendo fundamental configurar o “território” de forma convergente com as capacidades e as demandas produtivas (BALLOU, 2001, p.312-314).

Portanto, a busca pela flexibilidade do sistema logístico, dotando de operacionalidade as dinâmicas do comércio local-global e adaptando a infraestrutura às mudanças repentinas, é fundamental para a sobrevivência daqueles que coadunam com as atividades comerciais (empresas, empresários, pontos logísticos, setor do trabalho em geral, etc.) nos tempos de crise e para se aumentar as margens em tempos de oportunidades (PORTER, 1986).

Logo, um sistema logístico bem estruturado, atento ao gerenciamento dos estoques e aos seus objetivos operacionais, preparado para as mudanças previstas no suprimento e na demanda, com módulos de estoques que protejam contra as incertezas do mercado, que permita a produção ou compras de lotes econômicos, focado nas quedas de demandas, cancelamento de pedidos dos clientes, risco cambial e que possa diminuir os perigos e perdas inesperadas com as estratégias de estocagem, é imprescindível para a sobrevivência do território, das empresas e dos elementos referentes à cadeia produtiva.

Em relação à atuação das empresas e a sua interação com o território, visando obter vantagens competitivas, as primeiras para minimizar os impactos em seu fluxo de caixa distribuem as cargas em lotes menores (com maior frequência), estratégia que tem por finalidade evitar a imobilização de grande aporte de capital de uma só vez para o pagamento das despesas operacionais (fretamento, armazenagens, estadias, seguros etc.), o problema está no fato de que esta alternativa encarece o transporte, aumentando o número de embarques (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.2). Entretanto, flexibiliza os prazos de entrega e mantém o mercado com a constância nas entregas no sistema JITS (*Just in Time Service* ou serviço de entrega com prazo programado).

Dessa forma, o processo de gerenciamento logístico que necessita de um eficiente sistema de coleta, armazenagem e distribuição, visa de uma forma geral, minimizar custos, principalmente, àqueles que se referem ao transporte. Larissa Silva Mendonça advoga que o transporte é o responsável pela maior parcela dos custos logísticos, tanto numa empresa, quanto na participação da cadeia logística, “Por essas razões, existe uma preocupação contínua para a redução de seus custos”. A autora também ressalta:

As principais funções do transporte na logística estão ligadas basicamente às questões de tempo e lugar, a fim de garantir uma maior fluidez do processo, assim como um aumento dos lucros da empresa, lendo sempre o produto ao consumidor, garantindo

¹⁶ Esta que deve incluir redes técnicas, a dimensão infraestrutural da logística, e serviços logísticos.

que este chegue a tempo e a hora, e com condições de qualidade desejável e necessária até o consumidor (MENDONÇA, 2009, p.18).

Logo, levando em consideração que o transporte seria uma dos principais elementos da operacionalidade logística, chegando a representar, em média, cerca de 60% das despesas, desempenhando um papel fundamental nas diversas dimensões do serviço ao cliente, o aspecto espacial, que garante à maior fluidez do processo circunscrito a relação empresa – produto – consumidor, deve estar condizente com as demandas, sobretudo, quando o local é importante para a dinâmica comercial que se pretende materializar, no sentido de vinculá-lo de forma eficiente com os outros componentes da rede.

É difícil a dissociação entre os processos que envolvem o controle, a dominação e/ou a apropriação do território das redes globais e da gestão que envolve a relação local/global. Assim, o sistema logístico deve ser preparado no sentido de oferecer meios de lidar com o chamado *fortuito*¹⁷, ou seja, com as catástrofes naturais, com as ações belicosas, com as manifestações de cunho político-social, etc. (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.2).

Por isso a necessidade de empregar-se tecnologia nas telecomunicações, permitindo resposta em tempo real às demandas dos clientes e do mercado, assim como, deve existir um eficiente sistema aduaneiro integrado, que não dependa necessariamente de uma EADI (Estação Aduaneira de Interior), encarregada de funções plenas de embarque, desembarque, burocratização, desburocratização, nacionalização dos produtos, etc. e, sobretudo, é preciso um sistema de transporte multimodal de qualidade. Todavia, não existem “receitas prontas para lidar com o inesperado ou contra adversidades particulares de cada região, por mais confiáveis que sejam as análises e prospecções de mercado sempre há o fortuito” (SALLES & JÚNIOR, 2002).

Mesmo com tais opções, quando há a necessidade da consecução de um eficiente sistema logístico em países cuja evolução logística e os sistemas combinados de transporte deram-se de maneira tardia surgem dificuldades de conexão entre o global e a estrutura doméstica (CASTELLS, 1999, p.138/9). A deficiência de malha viária ou de integração de modais em seus “territórios” interage precariamente com as dinâmicas globais, assim os agentes do território atuam de forma limitada, tendo que elaborar mecanismos de atuação operacional, em curto prazo, mediante os interesses maiores do contexto transnacional.

Veremos mais adiante que a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso Sul (mais especificamente em Corumbá), é um típico caso de “território-rede” que convive com os dilemas disjuntivos entre local e global. Existem inúmeros elementos contraditórios entre a operacionalidade técnica/logística relacionada à Rota Rodoviária Bioceânica e os discursos que se referem à mencionada fronteira como área estratégica para a integração econômica, política e social entre Brasil e Bolívia e as cidades que lá estão localizadas, sobretudo, em relação ao módulo de distribuição de mercadorias.

A rodovia bioceânica que umbilicalmente relaciona-se com o mencionado “território” consiste em um dos equipamentos operacionais da Rota que está sendo instalada para reduzir distâncias entre os portos brasileiros aos chilenos, sendo assim, necessita de bom funcionamento, de eficiente e eficaz conexão com os outros modais (hidrovia, ferrovia, dutos de gás) já existentes na Zona de Fronteira em questão, e somente garantirá a fluidez do escoamento de bens de importação e exportação, caso esteja em plena convergência com o sistema logístico já desenvolvido ou o que será implantado para atender as demandas do comércio internacional.

3 - A EADI-AGESA EM CORUMBÁ/MS: o limiar entre o estrangulamento e a circulação

A Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul conta atualmente com uma EADI (Estação Aduaneira de Interior), a EADI-AGESA (Armazéns Gerais Alfandegados). Essa é a estrutura de armazenagem, na qual se processa e consolidam as operações de comércio de exportação/importação e de trânsito aduaneiro, procedimentos que ocorrem na cidade de Corumbá e logo realizado o despacho, no lado brasileiro da fronteira, existe a possibilidade posterior de utilizar os armazéns de distribuição nas duas zonas francas situadas no lado boliviano que possuem maior capacidade estática de armazenagem.

A respeito das EADIs, também conhecidas como Portos Secos, foram criadas nos anos de 1990 pela Secretaria da Receita Federal com o objetivo de aliviar o fluxo de mercadorias

¹⁷ Expressão muito comum nos meios corporativos que trabalham com operações de logística.

nos portos, aeroportos e pontos de fronteira para que houvesse agilidade na liberação das mercadorias, uma vez que os procedimentos aduaneiros são executados próximos ao estabelecimento dos importadores e exportadores:

É um recinto alfandegado privado, de uso público, situado em zona secundária e voltado para facilitar o comércio em regiões distantes dos portos, aeroportos ou pontos de fronteira que apresentam expressiva concentração de cargas importadas ou a exportar. Ou seja, os portos secos são os locais fora das áreas de armazenagem de portos e aeroportos em que é possível o armazenamento, por um certo período, de mercadorias estrangeiras importadas antes de sua nacionalização, ou de mercadorias desnacionalizadas, antes de sua definitiva exportação. Além disso, as mercadorias recebidas em portos ou em aeroportos podem ser transferidas para um porto seco por meio de regime especial de trânsito aduaneiro, o qual pode ser solicitado antes ou depois da chegada das mercadorias ao País (SEBRAE/MG, 2005, p.5).

Nesse sentido, como recinto alfandegado está devidamente autorizado para arrecadar direitos e taxas de importação e exportação, ao trânsito aduaneiro e à exportação de mercadorias. Uma EADI possui a permissão de funcionamento mediante processo licitatório realizado pela Receita Federal. Sendo instalada, preferencialmente, próxima às áreas produtoras e consumidoras. Apesar de se constituir num recinto alfandegado privado, nas EADIs fazem-se presentes os fiscais da Receita Federal. Assim, podemos completar ao sentido de “uso público” o fato de esses Portos Secos caracterizarem-se como mecanismos de controle do Estado.

A EADI-AGESA enquadra-se em tais especificações, localiza-se em zona secundária¹⁸, que compreende a parte restante do “território” nacional não incluída na zona primária que são os portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados, e está habilitada para o recebimento de cargas, sob controle fiscal, podendo também ser executados em suas dependências os serviços aduaneiros referentes ao comércio internacional.

Segundo informações que obtivemos em nosso trabalho de campo realizado na cidade Corumbá, a partir do relato de profissionais que atuam na cidade no setor do comércio internacional (despachantes aduaneiros, analistas fiscais, etc.), a EADI-AGESA opera no sistema de armazenagem terceirizado. Por conseguinte, todas as operações da cadeia logística de distribuição dessa empresa ocorrem no Brasil. Os registros de dados das operações, coletas, armazenagem e distribuição, bem como os registros contábeis, cálculo dos custos operacionais e o gerenciamento da cadeia de distribuição, etc., estão integradas sobre esta plataforma.

As razões que a levaram a operar com o sistema de armazenagem terceirizado estão circunscritas as vantagens de se trabalhar com diversos modos operacionais existentes de logística integrada e que são aplicáveis a qualquer operação, constituindo uma plataforma bastante confiável e favorável a qualquer cliente; sendo possível também trabalhar com índices de medida de desempenho, controles e indicadores, calculados de um mesmo modo em múltiplas cargas.

Nas operações logísticas da EADI-AGESA há uma cadeia de estratégias elaboradas a partir do conceito de consolidação. De acordo com Salles & Júnior (2002):

Com esse tipo de arranjo cada elemento da cadeia pode conseguir custos totais de embarques menores do que custos de embarque individuais. O desafio da consolidação é a flexibilidade, o eterno equilíbrio entre custos e serviço ágil. Ao ponderar-se sobre este equilíbrio entende-se a aplicação dos múltiplos tipos de nós (métodos de distribuição e armazenagem) que se empregam na logística internacional (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.3).

Este modelo pode funcionar a partir de qualquer ponto do “território”, vai depender das negociações comerciais entre os parceiros que viabilizam a operação e, sobretudo, das condições da infraestrutura de transporte. Segundo o Sr. Jaime da Silva Leite, analista fiscal autônomo, que atua profissionalmente na empresa CONTIMAX LOGISTICS S/S Ltda., com sede na cidade de Corumbá:

¹⁸ De acordo com o Decreto Nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, no artigo 3º, inciso I, de sua redação, a zona primária é constituída pela área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados, a área terrestre, nos aeroportos alfandegados e a área terrestre que compreende os pontos de fronteira alfandegados. O seu inciso II afirma a zona secundária compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo. Neste caso, a EADI-AGESA está localizada em zona secundária e se constitui numa zona primária.

A remessa de grandes lotes é muito mais barato do que o envio de cargas fracionadas, entretanto utilizamos os vãos livres entre as cargas, permitindo o melhor aproveitamento de espaço para agrupar várias e pequenas cargas fracionadas¹⁹.

Além da minimização dos custos através do processo de consolidação, ou seja, da remessa de grandes lotes de mercadorias, o grande desafio empresarial nos dias atuais relativos ao Gerenciamento da Cadeia de Distribuição é a integração externa. E para além dos limites “territoriais” da empresa, tal integração é a que permite a redução de custos, customiza serviços e possibilita respostas rápidas (FLEURY *et al.*, 2000 p.37).

Logo, é preciso ressaltar que as empresas comerciais que trabalham com elevado valor agregado aos seus produtos e diferentes demandas, estruturam boa parte de seus fluxos logísticos sobre os grandes embarques e dependendo da infraestrutura podem ocorrer adaptações, basta atualizar os tempos de trânsito (“*Transit Time*”), agregando também as operações típicas a outros modais (BALLOU, 2001, p.126).

No interior desse processo, as operações de consolidação foram adaptadas pela EADI-AGESA (em decorrência das deficiências na infraestrutura de transporte que cercam essa fronteira) que adotou o modal rodoviário, combinando-o as outras formas de distribuição (transbordo, baldeação, unitização, consolidação e desconsolidação). Assim:

A decisão pelo modal ou a combinação de modais vai além dos prazos e dos valores de frete, dependem das condições geográficas, infraestrutura, legislação, aspectos mercadológicos e do tipo de carga (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.3).

O Sr. Jaime da Silva Leite também explica que as operações de comércio internacional ocorrem pelo modal rodoviário, pois a Bolívia possui inúmeros problemas em relação a suas linhas férreas:

A decisão pelo modal rodoviário justifica-se pelo maior alcance, haja vistas que muitas cidades bolivianas não são abrangidas por via férrea, havendo um espaço vago não coberto por este modal entre a Rede Ferroviária Oriental e a Ocidental de aproximadamente 600 km, compreendidos entre a cidade de Santa Cruz de La Sierra e a cidade de Cochabamba, esta localizada nos altiplanos.

Ressaltamos também que a linha ferroviária em Corumbá está sucateada, apesar de privatizada nos anos de 1990²⁰, realidade que contribuiu para a intensificação das operações de exportação e importação pelo modal rodoviário. Como explica Brito (2010):

A Novoeste foi privatizada no Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, sendo a primeira privatização de ferrovia, no Brasil. Os problemas com o sucateamento da Novoeste continuaram após o processo de transferência para a iniciativa privada, havendo interrupção do pagamento dos compromissos financeiros que a empresa devia para o Governo Federal [...] Alguns dos estrangulamentos da ferrovia são: cerca de 700 mil dormentes danificados, aumentando a ocorrência de acidentes; baixos investimentos realizados, sucateamento do material rodante e abandono de vias, acarretando aumento no número de acidentes [...] O modal ferroviário representa uma alternativa de transporte para inserir maior capacidade de competitividade, está fundamentado nos seus benefícios, como a capacidade de transportar grandes volumes, maior segurança em relação ao modal rodoviário, pelo menor índice de acidentes, roubos, pela redução dos custos do transporte e tempo de entrega, além de desafogar as rodovias e diminuir os custos elevados com manutenção e ampliações das rodovias (BRITO, 2010, p.9/10).

Além da ferrovia, na cidade Corumbá, como também, na Zona de Fronteira em questão, o transporte hidroviário se constitui num elemento inibidor²¹ para investimentos no setor produtivo e, sobretudo, limita o sistema logístico que fica dependente do equipamento rodoviário para a realização da maioria das atividades no comércio internacional.

¹⁹ Entrevista realizada em 20/03/2012.

²⁰ A *Estrada de Ferro Noroeste do Brasil* foi arrematada em 1996 pela *Ferrovia Novoeste S.A.* que se fundiu no ano de 1998 com a *Ferromonte* e a *Ferrobán* por meio do consórcio *Brasil Ferrovias S.A.*. Em 2002 houve nova cisão da Novoeste, formando a chamada *Novoeste Brasil*. Por fim, em maio de 2006, houve a fusão da Novoeste Brasil e da *Brasil Ferrovias* com a *América Latina Logística*, através de troca de ações entre os respectivos controladores.

²¹ Brito (2010) também afirma que para chegar ao mercado argentino e paraguaio as mineradoras que se localizam em Corumbá fazem uso das vias fluviais dos rios Paraguai e Paraná, contudo, essa hidrovia apresenta restrições nas condições de navegabilidade, as maiores dificuldades circunscritas ao transporte hidroviário são: “a ponte rodoviária sobre o rio Paraguai, porque, com o desmembramento dos comboios, na passagem sob ela, chega-se a perder aproximadamente um dia com as manobras; [...] o ciclo da seca de outubro a janeiro; as curvas e meandros” (BRITO, 2010, p.10).

Dessa forma, os problemas na infraestrutura de transporte associados às operações de consolidação, cujo fluxo atual está circunscrito somente a um ponto de consolidação em “território” brasileiro (na EADI-AGESA) para a recepção, armazenagem e distribuição das mercadorias, proporcionam a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul, um assíduo “flerte” com o *fortuito*²².

Os chamados casos *fortuitos* são muito comuns nesta fronteira, referimo-nos as greves, as manifestações políticas dos Comitês Cívicos bolivianos, que chegam a interromper os fluxos de circulação de caminhões de carga em direção aos grandes centros consumidores da Bolívia por horas e até dias²³, deficiência na infraestrutura de transporte, a falta de vagões e veículos, oscilação do câmbio. Sobre o último explica o Sr. Jaime da Silva: “muitos pagamentos que se referem as nossas relações de comércio com a Bolívia são indexados ou pagos em dólares, e sempre ocorre uma flutuação muito grande para mais ou para menos causando prejuízos de difícil absorção”.

Na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia tais casos (*o fortuito*) são excelentes exemplos acerca das disjunções que ainda existem entre os discursos que a apontam como área fundamental para a integração econômica e social entre Brasil, Bolívia e conseqüentemente o Chile e a realidade efetiva. Os problemas que envolvem a EADI-AGESA, o sistema aduaneiro, a logística de transporte via rodovia, a relação entre equipamentos que visam dinamizar os fluxos de mercadorias e a sociedade fronteiriça, criando precárias condições de vida (sobretudo para a classe trabalhadora) em meio ao “desenvolvimento” vislumbrado pela Rota Rodoviária Bioceânica, acentuam e ampliam as desconexões entre arranjo territorial e discursos oficiais.

A EADI-AGESA, o ponto de consolidação (em “território” brasileiro) responsável pelas principais operações de recepção, armazenagem e distribuição das mercadorias nessa Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, apresenta-se como um dos gargalos em relação ao sistema logístico circunscrito as atividades produtivas relacionadas ao corredor bioceânico (Rota Rodoviária). Entrevistamos, em janeiro de 2012, o presidente da Associação Comercial de Corumbá, o Sr. Alfredo Zamlutti, que muito descontente com as atividades EADI-AGESA, afirmou-nos:

A AGESA, é um assunto que já estou cansado de discutir, é uma empresa privada, ela não tem capacidade de absorver o número de carretas de exportação que chegam aqui, depois do carnaval eu vou participar, juntamente com o SEBRAE, de uma reunião em Iquique no Chile, porque empresas chinesas estão enviando produtos via esse porto chileno para o Brasil através da Bioceânica, enquanto os produtos entram com facilidade por Iquique, nós temos ainda que nos preparar. E um dos gargalos dessa fronteira é a AGESA, as carretas vêm e param nesse posto aduaneiro, não sei se você viu na televisão no ano passado [2011], carretas ficavam uma semana esperando com produtos deteriorando, fizemos uma reunião com os diretores da AGESA, me disseram que a culpa não era deles e sim da Receita Federal, fomos na Receita, e tive que dizer ao responsável: ‘você já viu como seus fiscais trabalham, chegam na hora que querem, despacham o caminhão que querem’, esse episódio foi no mesmo período daquele escândalo que todo mundo recebia propina, mas já voltou todo mundo. Como é que nós podemos exportar desse jeito, nós temos uma média de 100 carretas por dia, numa escala geral vai de 80 a 140 por dia, mas a média é de 100 carretas/dia. Nessas condições como é que nos vamos competir, do lado de lá para cá tem tudo, gente mais qualificada, melhor infraestrutura, etc. Esse tipo de gargalo nesse lado da fronteira faz o empresário desanimar. Essa Associação hoje é a maior emissora de certificado de origem de produto de exportação e a Receita reconhece nosso trabalho, da agilidade que nós temos, mas chega na fronteira [EADI-AGESA] tudo para, porque fiscais tem que conferir mercadoria, certificado de origem para verificar produto brasileiro que está saindo, mas muitas pessoas compram produtos chineses e entram com o produto pelo outro lado e arrumam notas, muitos querem que façamos o mesmo, eu não vou fazer isso, então tudo para na AGESA²⁴.

²² Aqui aludimos ao *fortuito* como “fenômeno” que ao setor logístico empresarial não é muito agradável, visto que dificulta as operações logísticas, ensejando, conseqüentemente, atrasos na entrega das mercadorias e aumento dos custos relacionados ao transporte.

²³ Os Comitês Cívicos na Bolívia são associações que englobam comerciantes, profissionais liberais, etc.. Em Puerto Quijarro e no seu distrito Arroyo Concepción esses Comitês quando estão engajados num específico movimento político e reivindicatório utilizam na ação direta bloqueios que impedem a entrada e saída de veículos, geralmente as barricadas são formadas logo após o posto policial boliviano de fiscalização na avenida que dá acesso a feira boliviana de Arroyo Concepción e a rodovia que permite o trânsito a Puerto Suarez e que conseqüentemente serve como caminho para Santa Cruz de la Sierra, ou seja, a rodovia bioceânica no trecho Puerto Suarez/Santa Cruz de la Sierra (é muito comum esse tipo de manifestação no lado boliviano da Zona de Fronteira em questão).

²⁴ Entrevista realizada em 27/01/2012.

Sobre as referidas propinas, o Sr. Alfredo Zamlutti estava se referindo a “Operação Vulcano” realizada pela Polícia Federal entre 2008 e 2011. Estavam sendo investigadas empresas importadoras/exportadoras e transportadoras, despachantes aduaneiros, concessionárias de serviço público, servidores públicos e outros agentes privados.

Entre os delitos cometidos, aparecem crimes contra a ordem tributária, facilitação de contrabando e descaminho, corrupção ativa e passiva, inserção de dados falsos em sistema de informações, falsidade ideológica, formação de quadrilha, crime contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro. Com as investigações descobriu-se o envolvimento de servidores da Receita Federal em Corumbá/MS que estavam envolvidos na consecução dos crimes²⁵.

Não nos aprofundaremos em tal questão, mas as conjunturas concernentes aos processos ilícitos inerentes ao comércio internacional nessa Zona de Fronteira constituem-se num dos óbices para o contexto de integração entre as cidades que a compõem e que podem se agravar caso a participação de funcionários do Estado seja assídua nesse tipo de atividade. Vale também mencionar que as contradições de classe (entre os comerciantes bolivianos e brasileiros) relacionadas a questões como contrafação, contrabando e o descaminho, atividades geralmente associadas ao comércio informal em Corumbá, são consideradas para alguns setores (membros da política-partidária, polícia, Receita Federal, da própria Associação Comercial de Corumbá/MS, etc.) como problema a ser resolvido e um dos grandes dilemas nesta fronteira. Mas o que podemos constatar é que tais contradições, entre outras coisas, são úteis para respaldar discursos político-partidários e ações repressivas, por parte dos órgãos de segurança, somente contra os comerciantes bolivianos que atuam nas cidades brasileiras.

Já em relação às declarações do Presidente da Associação Comercial de Corumbá acerca das deficiências operacionais, é mister ressaltar que é muito comum os motoristas de caminhões carregados ficarem dias esperando nas proximidades da EADI-AGESA (filas enormes formam-se nas vias que dão acesso ao Porto Seco) para que suas cargas sejam vistoriadas e liberadas em direção a aduana boliviana, no outro lado da fronteira²⁶. Em dezembro de 2009, por exemplo, o Jornal “Diarionline” de Corumbá, trazia a seguinte notícia:

Caminhoneiros vindos de todas as partes do Brasil estão enfrentando uma grande fila para entrar na Agesa (Armazéns Gerais Alfandegados) para vistoria e liberação de mercadorias exportadas à Bolívia. O fluxo começa na entrada da Agesa, próximo a fronteira, e vai até a rua Gonçalves Dias, no bairro Aeroporto. São pelo menos 2 quilômetros de fila dupla e em alguns casos, até tripla. Quem trabalha no transporte de cargas reclama na demora no atendimento. A preocupação é com o recesso de fim de ano da Receita Federal, que é responsável por conferir as mercadorias e ainda com as obras de reforma da infraestrutura do pátio da Agesa. Na tarde desta quarta-feira, o grupo chegou a bloquear o acesso pela rua Gonçalves Dias para protestar²⁷.

Na ocasião, segundo o diretor da EADI-AGESA na época da reportagem, a demora acontecia devido a algumas reformas infraestruturais que estavam sendo realizadas no pátio da Alfândega, como também, informava que a quantidade de auditores fiscais da Receita Federal no recinto era insuficiente: “Hoje nós temos poucos auditores para atender a quantidade, são apenas três. Para suprir nossa demanda precisaríamos de no mínimo cinco auditores”²⁸. Em contrapartida na mesma conjuntura, o então inspetor-chefe da Receita Federal em Corumbá, afirmava que a quantidade de auditores fiscais era suficiente para trabalhar no setor de despacho aduaneiro da cidade e que o problema da EADI-AGESA envolvia outros fatores:

Os auditores têm, a grosso modo, o trabalho de conferir a documentação da mercadoria e se necessário também a carga transportada. O que não demora muito tempo. O problema é que tem uma série de fatores que ocasionam a lentidão. Uma das causas são as documentações, que podem demorar para chegar por problemas nos

²⁵ “Inquérito que investiga servidores da Receita em MS fica pronto só daqui um mês, diz PF” In: <<http://www.jornaldiadia.com.br/index.php/justica-e-ordem/>>. Acesso em: 15/11/11.

²⁶ Este era um dos procedimentos realizados no transporte rodoviário de mercadorias nessa Zona de Fronteira. O caminhão passava pelos trâmites aduaneiros na EADI-AGESA e ao ser liberado, encaminhava-se para a Aduana boliviana do outro lado da fronteira para realizar outros processos de vistoria da carga e burocratização. Com a criação da Área de Controle Integrado (ACI), que funciona nesta aduana, os processos aduaneiros ficaram reduzidos somente a este ponto de fronteira. Entretanto, os congestionamentos continuam, longas filas ainda são formadas e os trâmites aduaneiros ainda continuam lentos.

²⁷ “Caminhoneiros protestam contra demora na liberação de cargas” In: Diarionline, Corumbá, 16 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.diarionline.com.br/index.php?s=noticia&id=8451>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

²⁸ Idem, op. cit.

despachantes ou nas transportadoras. Tem caminhão que fica até 5 dias esperando os documentos, ocupando o lugar de quem os têm²⁹.

Entretanto, Rafael Godói e Sérgio de Castro, no livro-reportagem “Fronteiras Abertas – Um retrato do abandono da aduana brasileira”, lançado no ano de 2010, afirmam que no Porto Seco localizado em Corumbá trabalham apenas dois Auditores Fiscais e três analistas-tributários que são responsáveis pelo despacho e fiscalização de mais de 200 caminhões e aproximadamente 20 vagões de trens que fazem o transporte de cargas, o fluxo de importação e exportação é constante e com o número reduzido de funcionários da Receita Federal existe uma fragilidade no controle das cargas que é agravada pelo grande quantidade de cargas importadas pela Bolívia, como também:

Diariamente passam pelo Porto Seco caminhões carregados com cereais, madeira, carvão, que não são devidamente fiscalizados, pois a unidade não é equipada com escâneres, o que impossibilita a conferência de todo conteúdo. Para realizar a vistoria desses veículos é necessário descarregar os produtos, o que também não ocorre por falta de pessoal (GODÓI & CASTRO, 2010, p.59).

Portanto, como a infraestrutura é ínfima e não existe mão-de-obra suficiente, não há como fazer cumprir as demandas das operações de importação e exportação de forma plena, nem burocrática e muito menos de inspeção das cargas (tal quadro contribui também para o contrabando e descaminho). Não são somente os despachantes e transportadoras que ocasionam os congestionamentos no Porto Seco em questão, a burocracia além de esbarrar na falta de funcionários e na limitada Estrutura Técnica Operacional (ETO), nesses últimos anos tornaram-se constantes manifestações por parte dos auditores da Receita Federal que com a intenção de reivindicar uma remuneração condizente com as suas atribuições e melhores condições de trabalho realizam as operações aduaneiras de forma lenta e minuciosa. Em novembro de 2012 o jornal “Campo Grande News” informava seus leitores sobre a “Operação Embarço Zero” da seguinte forma:

Cerca de 800 caminhões e carretas estão há mais de uma semana parados em frente à Agesa (Armazéns Gerais Alfandegados de MS) em Corumbá, prejudicados pela “Operação Embarço Zero”, que é promovida pelos auditores fiscais da Receita Federal³⁰.

O problema neste caso não é a ação direta dos servidores da Receita Federal, afinal qualquer categoria profissional tem o direito constitucional à greve. O *fortuito* aqui se apresenta no fato desses auditores realizarem suas reivindicações fazendo uso do Porto Seco, pois possuem a plena consciência de que as operações circunscritas à distribuição e circulação de mercadorias, burocratização e desburocratização, nacionalização e desnacionalização, fiscalização, etc., nessa Zona de Fronteira dependem quase que exclusivamente da EADI-AGESA. Uma sujeição que não seria necessária caso existissem outros pontos para realização de operações terrestres de despacho aduaneiro³¹.

Ressaltamos que sem a liberação da Receita Federal as mercadorias não sequeem os seus destinos e com todos os problemas citados não ocorre agilidade nas operações. Desta forma, com a falta de dinamismo na fluidez das cargas via modal rodoviário a função de “elo” estratégico do transporte internacional, conferida a Zona de Fronteira em questão, fica comprometida.

É preciso ressaltar que na logística internacional de distribuição, o tempo médio para recebimento de um lote, tão logo o exportador assinala que o material está pronto, é de quinze dias e que a execução dos cálculos de custos é semanal, ou seja, existem dois lapsos de tempo de ajuste dentro de um ciclo de transporte, o descompasso entre as programações do exportador e as programações logísticas (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.03). O que significa que problemas na rede técnica associados ao teor burocrático da EADI-AGESA, que acarretam

²⁹“Caminhoneiros protestam contra demora na liberação de cargas” In: Diáronline, Corumbá, 16 dez. 2009. Disponível em:< <http://www.diarionline.com.br/index.php?s=noticia&id=8451>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

³⁰ “Greve de servidores causa fila de caminhões em Corumbá” In: Campo Grande News, Campo Grande, 28 nov. 2012. Disponível em:< <http://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/greve-de-servidores-causa-fila-de-caminhoes-em-corumbá>>. Acesso em: 20 jan 2014.

³¹Destacamos que na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia também existem quatro portos alfandegados, o da Odjell Terminals Granel Química Ltda. e a Base Fluvial da Marinha, ambos localizados no município de Ladário, o porto da Sobramil e o Porto Gregório Curvo, em Porto Esperança, e também há o Aeroporto Internacional de Corumbá/MS.

atrasos, proporcionam prejuízos de caixa à empresa exportadora, que, entre outras coisas, pagam estadias no interior do Porto Seco, onerando os custos de transportes das mercadorias.

Segundo o analista fiscal autônomo Jaime da Silva Leite, além da infraestrutura precária para as atividades de embarque e desembarque, no referido Porto Seco existe pouca qualificação profissional dos fiscais da Receita Federal:

O grave problema de Corumbá, além da pouca estrutura do Porto Seco - AGESA é a falta de capacitação dos funcionários da Receita Federal que trabalham na área de aduana, num período passado, mais especificamente na época da construção do Gasoduto Bolívia-Brasil, com a mesma e/ou menor quantidade de mão de obra operava-se um volume maior de carga e hoje com até um pouco mais de estrutura a demanda caiu, pois muitos agentes são recém concursados e ou cedidos de outros órgãos e lamentavelmente vem fazer daqui laboratório de aprendizado, haja vista que naquela época cheguei a liberar entre 28 a 40 carretas em um único dia, e hoje isso é praticamente impossível. E para ser mais específico e claro, a AGESA foi implantada "nas coxas", nunca possuiu sequer a mínima ETO [Estrutura Técnica Operacional] para operar, não possui guindastes compatíveis para cargas com mais de 35 toneladas, para isso às vezes chegam a operar com 3 a 4 guindautos (caminhões com munck) locados de terceiros, falta mão-de-obra capacitada e coordenação, tanto da parte privada quanto da pública³².

Por sua vez, o presidente da Associação Comercial de Corumbá, o Sr. Alfredo Zamlutti:

O grande problema não é nem a infraestrutura, o problema primeiramente está na burocracia. E não sei se você sabe, mas os fiscais da Receita não gostam de vir para cá, fazem tudo para serem transferidos para outro lugar, complicam, criam vários problemas, isso já está provado. E segundo é a infraestrutura, a AGESA tem essa concessão, mas ela não cumpre nada do que determina a lei. Qual é o resultado disso tudo, há um desgaste nas relações entre Associação comercial de Corumbá e AGESA³³.

Assim, apesar da existência do planejamento governamental e privado, realizado por grupos de estudo e empresas de Brasil e Bolívia como resultado das ações inerentes ao atual contexto integracionista, discutindo propostas e os benefícios que a Rota Rodoviária Bioceânica pode acarretar para as áreas envolvidas no projeto, visualiza-se ainda precariedades no sistema de armazenagem para a estocagem de mercadorias destinadas a exportação por esta Zona de Fronteira, seja do lado brasileiro como do boliviano.

Há falta de equipamentos necessários para a movimentação e para o transporte de cargas: guindastes, guinchos, carretas, caminhões e vagões, e segundo os caminhoneiros que entrevistamos, o cenário é ainda mais precário no lado boliviano em comparação ao brasileiro, sobretudo, em face das desproporcionalidades de seu parque automotor habilitado ao transporte internacional.

4 - DOIS ESTADOS E UM ÚNICO PONTO DE FRONTEIRA

A EADI-AGESA, como nó logístico, é um equipamento que cria inúmeras resistências aos fluxos comerciais internacionais na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, na qual se localiza a cidade de Corumbá/MS. Acerca dos nós logísticos, destacamos que:

Logistic nodes may be considered hybrids of technical objects and norms. These nodes make the connection between one or various transportation modes (highway, railroad, air transportation, inland waterway or pipeline) possible for the transfer of products, controlling and redirecting the flows, in such a way that their localization, conception, control and use become strategic for some agents (CASTILLO et.al., 2011, p.22).

Embora possa ser classificada dessa forma, a EADI-AGESA enseja constrangimentos operacionais que protagonizam restrições logísticas entre o arranjo espacial e as novas demandas concernentes à movimentação de mercadorias, especialmente em relação às ações de circulação que visam gerar acessos aos demais pontos da rede técnica que está sendo erigida para funcionalizar Rota Rodoviária Bioceânica.

Entretanto, na dimensão política (pelo menos no ponto de vista dos altos escalões do Estado brasileiro e boliviano) esse recinto alfandegado ganhou uma "nova" funcionalidade no

³² Entrevista realizada em 25/01/2012.

³³ Entrevista realizada em 27/01/2012.

que diz respeito aos estreitamentos estatais entre Brasil e Bolívia ao se tornar o único “palco” das operações aduaneiras da mencionada Zona de Fronteira. Instalou-se na EADI-AGESA uma Área de Controle Integrado (ACI).

Nas instalações do Porto Seco, funcionários da Receita federal do Brasil e da aduana boliviana, que se localizava em Puerto Quijarro, estão realizando os trâmites aduaneiros em conjunto desde o dia 1º de março de 2012. A aduana binacional foi criada com o intuito de dar rapidez nas transações comerciais.

Antes da instalação da Área de Controle Integrado (ACI) os veículos de carga chegavam ao referido Porto Seco, a documentação era conferida pelos fiscais da Receita Federal e em seguida liberadas. Após o processo de desnacionalização do produto ocorrer no Brasil, as cargas eram dirigidas a aduana boliviana em Puerto Quijarro (conhecida pelos profissionais da área como “chiqueirinho”). De acordo com os motoristas que entrevistamos, através desse processo, mesmo se suas mercadorias estivessem com a documentação em ordem, levava-se em média de 48 a 72 horas para a liberação no Brasil e entre 24 a 36 horas na aduana boliviana. Assim como, caso o veículo seguisse para nacionalizar a mercadoria nas aduanas interiores em Santa Cruz de la Sierra, existia um acréscimo de 72 a 96 horas para liberação.

Para Eduardo Fujita, o inspetor-chefe da Receita Federal em Corumbá:

Anteriormente, os trâmites para a exportação eram feitos duas vezes: a primeira quando a mercadoria chegava à sede da Receita Federal e após atravessar a fronteira era feita a importação na Aduana da Bolívia. A partir do acordo, as duas etapas foram reduzidas apenas em uma, no entreposto corumbaense [Área de Controle Integrado]³⁴.

O inspetor-chefe também ressaltou que a Aduana Binacional “Auxilia o nosso controle porque permite troca de informações entre Receita Federal do Brasil e a Aduana da Bolívia, possibilitando agilidade na tramitação”³⁵.

Na cerimônia que marcou assinatura do acordo de criação “Área de Controle Integrado” entre Receita Federal do Brasil e Aduana Nacional da Bolívia, o gerente regional da Aduana do departamento de Santa Cruz, William Castill, destacou a importância da parceria entre os dois Estados: “É fundamental porque nos permite controle e eficiência no trabalho das ações de comércio exterior. É uma ferramenta que possibilita o combate ao contrabando que tanto prejudica as transações em nosso país”³⁶.

Para o então prefeito de Corumbá, Ruiteir Cunha de Oliveira, presente no evento, tal ação demonstrava as boas perspectivas no setor de exportação, pois:

Ninguém investe em algo que não esteja dando resultados. Estamos em uma região estratégica, na fronteira com a Bolívia e na rota bioceânica que ligará os oceanos Atlântico e Pacífico. Os investimentos feitos pela Receita demonstram que a cidade caminha para se tornar, novamente, extremamente importante para o escoamento da produção (GARCIA, 2012, p.1).

Nota-se neste e nos anteriores, discursos de Estado, sobretudo, no que diz respeito ao controle do contrabando e descaminho de mercadorias. Mas, apesar de unificar as operações aduaneiras de importação e de controle, reduzindo-as somente ao recinto alfandegado de Corumbá, caso a resolução das questões que envolvem a Estrutura Técnica Operacional da empresa não ocorram, as deficiências do processo aduaneiro permanecerão, agora, mantidas num único ponto de fronteira.

A respeito da última assertiva, devemos destacar que os problemas relativos aos trâmites aduaneiros realizados no mencionado Porto Seco ainda persistem, mesmo com a integração das ações. Em setembro de 2013 foi iniciada a expedição intitulada “Rota da Integração Latino Americana (Rila)”, formada por 30 caminhonetes e que percorreu cerca de 2.720 quilômetros da rodovia bioceânica, especificamente do trecho entre Campo Grande/MS e a cidade de Iquique, no Chile. A viagem de reconhecimento foi organizada pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Carga e Logística de Mato Grosso do Sul (Setlog-MS). Quando a “comitiva” chegou a Corumbá/MS, a entrada dos veículos teve que ser autorizada pela aduana boliviana, ou seja, o processo burocrático que permitiu o acesso à Bolívia desenrolou-se na EADI-AGESA, agora Área de Controle Integrado (ACI), e durou três horas. Depois do episódio,

³⁴ “Corumbá e Puerto Suarez implantam área comum para exportação”. CORREIO DO ESTADO, Campo Grande/MS, p.01 a 02, 2012. Disponível em: <http://www.correiodoestado.com.br/noticias/>. Acesso 20 jan. 2012.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

o Sr. Cláudio Cavol, presidente do SetLog-MS, ao ser entrevistado por uma mídia local, deu a seguinte declaração: "Mesmo mandando nosso pessoal um dia antes para tentar agilizar tudo, perdemos muito tempo. Isso precisa ser resolvido. Falta estrutura e pessoal no posto aduaneiro. E se fossem caminhões carregados? Quanto tempo levaria? Precisamos que o governo boliviano nos ajude a diminuir a burocracia nessa travessia de fronteira"³⁷. Contudo, a uma grande incoerência nesta declaração quanto ao contexto de diminuição da burocracia. O excesso de burocratização deve ser mitigado tanto pelos órgãos competentes da Bolívia quanto do Brasil, afinal trata-se de uma Área de Controle Integrado, nesse caso a responsabilidade não é somente do governo boliviano.

Ademais, percebe-se que apesar dos discursos de integração (principalmente aqueles que elegem a Rota Rodoviária Bioceânica como o grande instrumento para a sua realização) e ação que originou a criação da Área de Controle Integrado, edificada nas instalações da EADI-AGESA, tanto o Brasil quanto a Bolívia não estão dispostos a renunciar aos seus "limites territoriais".

Com a redução dos trâmites aduaneiros a um ponto de fronteira somente, a fim de melhorar o controle sobre os fluxos internos e externos, o que ocorre é o deslocamento das barreiras do Estado boliviano para um "limite externo" em "território" brasileiro. A aduana binacional favorece e intensifica ainda mais a delimitação do exercício das funções do "Estado territorial", ou seja, possibilita a esse ponto de fronteira aumentar as atividades de controle legal, fiscal e militar de dois Estados, dando continuidade ao regime de pedágios e permissão de passagem, quando o mais aconselhável seria desobstruir o controle em zonas primárias e engendrar mecanismos de fiscalização e de desembaraços aduaneiros diretamente em zonas secundárias.

Nesse sentido a edificação do poder de dois Estados num recinto alfandegário único sem a resolução dos problemas relativos à prestação dos serviços logísticos e do seu quadro técnico/operacional, em nosso ponto de vista, não virá a contribuir como filtro aos fluxos internacionais de comércio dessa Zona de Fronteira e muito menos Brasil e Bolívia conseguirão combater os processos que envolvem as práticas ilícitas. É axiomático que as mercadorias ilegais (descaminhadas ou contrabandeadas) passam ao largo dos postos aduaneiros.

Deste modo, os problemas relativos às práticas ilícitas nessa fronteira devem ser resolvidos através de operações conjuntas do Estado brasileiro e boliviano, entretanto não podem se limitar as zonas primárias (como é o caso da EADI-AGESA). Uma divisão de repressão ao contrabando e descaminho poderia ser criada, composta por agentes bolivianos e brasileiros, para atuar em zona secundária, isto é, para além do Porto Seco da AGESA, podendo realizar operações tanto nas cidades bolivianas quanto nas brasileiras dessa Zona de Fronteira.

Segundo Godói & Castro (2010), por falta de pessoal e por determinação da inspetoria, em Corumbá a fiscalização da Receita Federal do Brasil está restrita as zonas primárias, ou seja, a EADI-AGESA e ao posto de fiscalização da Polícia Federal estabelecido no "limite" do "território" brasileiro com a Bolívia, tais instrumentos são limitados, pois "[...] muitos veículos vem da Bolívia com apenas parte da mercadoria e, após atravessar a fronteira, o restante dos produtos é carregado sem que haja fiscalização" (GODÓI & CASTRO, 2010, p.50). Dessa forma, não é a criação de uma aduana binacional, com capacidade de atuação somente em zona primária, que irá resolver problemas como o contrabando e o descaminho de mercadorias, ou até mesmo, do tráfico de drogas ilícitas.

Assim, pensamos que o sistema de *Entrepósito Aduaneiro* seria interessante para as operações logísticas realizadas na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul. Tal sistema facilitaria o desembaraçamento nas operações aduaneiras e a fiscalização em relação às questões ilícitas, pois as operações seriam realizadas diretamente em zonas secundárias.

Ressaltamos que *Entrepósito aduaneiro* é um regime, enquanto que os Portos Secos são os locais nos quais são armazenadas as mercadorias, estejam elas ou não sob algum regime aduaneiro. Trata-se de um sistema que possibilita a desconcentração e descentralização dos estoques, a criação de "estoques externos" da empresa por meio do depósito de mercadorias importadas ou desnacionalizadas (destinadas à exportação) em local

³⁷ "Expedição Unindo Povos Ligando Oceanos chega a Corumbá". Disponível em: <<http://www.setlogms.org.br/projetos/rila/noticias/expedicao-unindo-povos-ligando-oceanos-chega-a-corumba>>. Acesso em 18 fev. 2014.

sob controle fiscal, com suspensão do pagamento de impostos até a sua nacionalização (processo de desembaraço aduaneiro da importação) e despacho para consumo (SEBRAE/MG, 2005, p.8/9).

Acredita-se então que um centro de consolidação logístico seria uma forma eficiente para administrar a complexidade das cadeias de distribuição dos exportadores e de seus clientes (FLEURY *et al.*, 2000, p.204). Salles e Júnior (2002) advogam:

[...] que as características do produto, a demanda e a necessidade de flexibilidade podem levar à descentralização de estoques. Estes centros são, na verdade, armazéns onde as cargas são recebidas, armazenadas e depois reconfiguradas e reparceladas para expedição e redespacho atendendo às múltiplas necessidades dos clientes (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.5).

O sistema de *Entrepostamento Aduaneiro* poderia ser utilizado na modalidade de despacho de distribuição consolidada e também da fracionada, visto que mitigaria o congestionamento dos veículos no pátio da EADI-AGESA e de cargas em seus armazéns, permitindo despachá-las a partir de outros pontos, facilitando o seu efetivo desembaraço aduaneiro:

Estes depósitos alfandegados, licenciados pelo governo, permitem o armazenamento de mercadorias antes dos pagamentos dos impostos alfandegários. A grande vantagem nessa operação é que os custos incidentes durante este processo são frete, manuseio, seguro e armazenagem, colocando a mercadoria nos mesmos patamares do mercado internacional, pois nesta condição não há o recolhimento dos impostos uma vez que a carga permanece em território nacional, mas sob tutela alfandegária como se fosse uma carga em trânsito (SALLES & JÚNIOR, 2002, p.5).

Dessa forma, a carga poderá ser desembaraça em lotes, caixas ou até em uma única unidade em recintos descentralizados. Este regime permite que as cargas possam ser abertas, inspecionadas, sem que o desembaraçamento seja realizado exclusivamente no recinto alfandegado da EADI-AGESA. Como também, possibilita que a carga seja transferida para armazéns alfandegados, permanecendo sem nacionalização por até um ano ou dois, dependendo da situação.

Assim, o modelo sem entrepostagem, no qual atua a EADI-AGESA (agora binacional), em que carga direcionada tanto para a Bolívia quanto para o Brasil é desembaraçada na sua totalidade na própria aduana localizada em território brasileiro (após o despacho de exportação e da autorização de saída da carga para entrega no exterior) daria lugar ao modelo de *Entrepostamento Aduaneiro* cuja carga é removida dos depósitos do exportador diretamente para uma zona secundária, dando início ao processo de exportação e conseqüentemente ao desembaraço aduaneiro.

Para que isso ocorra de forma plena é necessário que o local alfandegado (licenciado pelo governo) possua um sistema informatizado que possibilite controlar os saldos de cada lote a cada operação (SALLES & JÚNIOR, 2002), como também, é preciso que os agentes da Receita, seja do Brasil ou da Bolívia, estejam destacados para atuarem nesses armazéns e provedores de solução logística.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante ao que fora apresentado, constata-se que apesar de um antigo sonho estar se materializando (a Rota Rodoviária Bioceânica), como se referiu o governador de Mato Grosso do Sul, o “território-rede” (Zona de Fronteira em questão) apresenta algumas deficiências logísticas que precisam ser solucionadas. O aspecto operacional da EADI-AGESA, no quadro em que apresentamos, pode comprometer a fluidez no comércio internacional que se espera entre Brasil, Bolívia e Chile via modal rodoviário através da Rota Bioceânica. A priori, parece que a própria Zona de Fronteira em vários aspectos logísticos e infraestruturais é o próprio *fortuito*.

É preciso ainda ressaltar, o sistema de *Entrepostamento Aduaneiro*, que se adapta ao modal rodoviário, teria uma maior eficácia se estiver agregada às operações multimodais, facilitando ainda mais redução de fretes e desmobilizando estoques, sendo de grande valia para mercados cuja demanda seja instável e com risco cambial atrelado (como é o caso das atividades de comércio internacional que envolve a Zona de Fronteira Brasil/Bolívia, em Mato Grosso do Sul).

Assim como, para que o setor de transporte e logística aduaneira integrada possa melhor funcionar nesta fronteira, na EADI-AGESA precisam ser realizadas várias adequações que consistem no aumento da Estrutura Técnico Operacional (ETO), o que significaria adquirir maiores e melhores equipamentos para movimentação de cargas como guindastes, guinchos, empilhadeiras, pontes rolantes de cargas e etc., além da ampliação da capacidade estática de armazenagem e do pátio de veículos para liberação sobre rodas.

Poderia também ser instalada nesta Zona de Fronteira mais uma Estação Aduaneira de Interior e um Terminal Portuário Alfandegado, isto é, a Secretaria da Receita Federal poderia ampliar os terminais de cargas destinados à exportação e importação, aumentando o incremento da multimodalidade, assim como, contribuiria com a geração de postos de trabalho. Novamente frisamos que o modelo de *Entrepostamento Aduaneiro* seria o mais adequado para a realização das atividades do comércio internacional, por meio de Corumbá/MS, pois esse modelo permite que as mercadorias circulem do ponto de origem diretamente ao destino final (em zonas secundárias), sem que haja a obrigatoriedade de utilização das aduanas sob o controle do Estado.

Todavia, como isso parece não ser ainda possível, *a priori*, as medidas sugeridas no sentido de melhorar a Estrutura Técnico Operacional da EADI-AGESA já contribuiriam no processo de distribuição, evitando as longas filas de veículos com mercadorias destinadas a exportação, como também, é preciso que ocorra o melhoramento das vias de acesso aos terminais.

Destacamos que não foram considerados os detalhes financeiros relativos aos ganhos obtidos com a diminuição iniciais e oriundos da pressão sobre o fluxo de caixa. Assim como, não averiguamos outros procedimentos aduaneiros, apenas tratamos das etapas chaves ou pontos relevantes ao sistema logístico referente à EADI-AGESA de Corumbá/MS.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos; Planejamento, Organização e Logística Empresarial**. São Paulo: Bookman, 2001.

BARAT, J. **Logística e transporte no processo de Globalização: oportunidades para o Brasil**. São Paulo: UNESP: IEEI, 2007.

_____. **Planejamento das infraestruturas de logística e transporte**. ENFOQUE. L&C, Brasília, nº 33, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.abetar.com.br/estudos/arquivos/15.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2012.

BRASIL. **Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MIN, 2005.

BRITO, N. M. “Atividade Mineral em Corumbá: desafios na expansão e agregação de valor da cadeia produtiva” In: **3 SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA PLATINA, 3, 2010, Campo Grande**. *Anais do 3 América Platina*, Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2010.

CATAIA, M. “Fronteiras, sistemas de movimento e vida de relações: proposições metodológicas” In: **XIII Encontro Internacional Humboldt, 13, 2011**. *Anais do XIII Humboldt*, Dourados/MS: Universidade Federal da Grande Dourados, 2011.

CASTILLO, R.; FREDERICO, S. **Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo**. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, 22 (3): 461-474, dez., 2010.

CASTILLO, R. et. al. **Logistics and intensive agriculture in the Cerrado: the new brazilian railroad system**. *Terrae*, São Paulo, v. 8, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/terrae/V8/TV81.html>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede; a Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Vol.1. 1º Ed. São Paulo:Paz e Terra, 1999.

DECLARAÇÃO CONJUNTA. **Governos de MS e Santa Cruz firmam acordo bilateral.** DiárioMS, Dourados, p. 01, 21 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.diarioms.com.br>>. Acesso em 20 nov.2011.

DORNIER, P. *et al.* **Logística e Operações Globais.** Textos e Casos. 1ª edição. São Paulo, Atlas, 2000.

DOEHRING, K. **Teoria do Estado.** Tradução de Gustavo Castro Alves Araujo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

EADI - Estação Aduaneira Interior In: **O que é uma EADI?**. - 2ªed., rev. e atualizada. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2005. 24 p. il. (Série Cooperação Internacional).

FLEURY, P. F. *et al.* **Logística Empresarial: A perspectiva Brasileira.** São Paulo: Atlas, 2001.

GALEANO, R.; OLIVEIRA, T. C. M. "Transporte de Commodities do Agronegócio e de Mineral na Fronteira Brasil-Bolívia: Um estudo sobre a estrutura portuária em Corumbá, Ladário, e Puerto Quijarro" In: NAVARRO, E. M. M. *et al.* (org.). **40 anos do Campus do Pantanal.** Corumbá: Ed. UFMS, 2007, p.41-60.

GODÓI, R. & CASTRO, S. **Fronteiras Abertas: Um retrato do abandono da aduana brasileira.** Brasília/DF: Gráfica Estephanie, 2010.

LEO, S. **Integração sul-americana volta à agenda.** 2011. Disponível em:<<http://www.outroladodanoticia.com.br/inicial/>>. Acesso em 22 nov. 2011.

LOPES, X. **Bolívia, Chile e Brasil anunciam lançamento de Corredor Bioceânico.** Disponível em:<<http://visãoglobal.org/2007/12/17/Bolívia-chile-brasil-anunciam-olancamento-de-corredor-bioceanico>>. Acesso 22 nov. 2011.

MELO, S. C. **Mato Grosso no Centro-Oeste Sul-Americano.** Cuiabá: UFMT, 2005.

MENDONÇA, L. S. **Logística de Armazenagem e distribuição dos produtos Sadia pelo Centro de Concentração e Distribuição da Unidade Uberlândia – MG.** 2009. 75 f. Monografia (Especialização em Geografia) – UFU, Uberlândia.

MIRANDA, G. M. "IIRSA: Guerra entre as cidades locais e entre corredores globais" In: **Anais da Anpege**, Curitiba, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Item a) América do Sul. Relações com países sul-americanos. Infraestrutura. Extensão máxima. Quatro laudas.** Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em 22 nov. 2011.

OLIVEIRA, T. C. M. "Os elos de integração: O exemplo da fronteira Brasil-Bolívia" In: COSTA, E. A & OLIVEIRA, M. A. M (Org.). **Seminário de Estudos Fronteiriços.** Corumbá: UFMS, 2009, p. 25-44.

OLIVEIRA, G. C. **Brasil, Bolívia e Chile articulam funcionamento de corredor interoceânico.** Secretaria do Estado de Obras Públicas, 2008. Disponível em: <http://www.seop.ms.gov.br/index.php?>>. Acesso em 20 nov. 2011.

PEREIRA, C. P. F. **Geopolítica e o Futuro do Brasil-Amazônia Ocidental e Pantanal, Comunidade Sul-Americana.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 3º ed. Rio de Janeiro- RJ. Brasil. Trad. Rita Lima, 2000.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva.** 7º Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

RIBEIRO, L. O. M. **A intermodalidade compensa? Um estudo sobre o escoamento de arroz no corredor Vale do Jacuí (RS) – Região do Lagos (RJ)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Administração da Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 83 p.

SALLES, J. A. A. & JÚNIOR, R. T. **Modelo de entreposto aduaneiro em sistema logístico integrado** In: SIMPOI 2002, 5., 2002, São Paulo. *Anais do SIMPOI 2002*. São Paulo: EAESP, 2002.

SILVEIRA, M. R. **Transporte e Logística: as ferrovias no Brasil**. Geosul, Florianópolis, v.17, n.34, p 63-86, jul./dez. 2002

SOUZA, A. O. **A Estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) – FFLCH - USP, Universidade de São Paulo, 430 p.

XAVIER, M. “Os sistemas de engenharia e a tecnicização do território” In: SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001, p.329-344.

XAVIER, M. **The primacy of circulation and the new functions of wholesale companies in the spatial circuits of production in Brazil**. *Terrae*, São Paulo, v. 8, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/terrae/V8/TV81.html>>. Acesso em: 12 fev. 2013.