

PROPOSTA DE MAPEAMENTO DA RELEVÂNCIA DOS REPASSES DE ISSQN REALIZADOS PELAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS NA COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Pablo Augusto Bastiani¹
Fabricio Gallo²

Resumo: Neste artigo propomos um estudo das práticas de concessão de serviços públicos que ganharam espaço ao longo das últimas décadas, permitindo diversos modelos de acordo entre o setor público e o privado. No estado de São Paulo, com o avanço do setor privado na prestação de determinados serviços podemos observar implicações territoriais dessas práticas. Buscamos investigar a relevância fiscal da implantação das praças de pedágio para os municípios do estado paulista já que segundo estabelecido pelos contratos de concessão, as empresas concessionárias são obrigadas a repassar uma parte do valor bruto de suas receitas com pedágio para os municípios – esse repasse se dá pela forma de Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). A distribuição dos recursos coletados através de cobranças de pedágios pode ser elencada como um aspecto relevante de análise, pois cria condições de desigualdade territorial na repartição das receitas. Assim sendo, apenas alguns municípios selecionados adentram a lógica de arrecadação, o que estabelece um desequilíbrio de forças tributárias entre finanças de mesmo porte.

Palavras-chaves: Usos do território, Concessão de rodovias, Orçamento municipal, Pedágios rodoviários.

PROPOSAL FOR MAPPING THE RELEVANCE OF TAX TRANSFERS CARRIED OUT BY HIGHWAY CONCESSIONAL COMPANIES IN THE BUDGET COMPOSITION OF THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF SÃO PAULO

Abstract: In this article we propose a study of the public service concession practices which have gained space over the last decades, allowing many agreements between the public and the private sectors. In the State of São Paulo, with the advancement of the private sector in the provision of certain services, we can observe territorial implications of these practices. We seek to investigate the fiscal relevance of the implemented toll plazas for the state of São Paulo's municipalities

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Unesp/Campus de Rio Claro (SP). Email: pablobastiani@gmail.com

² Professor Associado do curso de Geografia da Unesp/Campus de Rio Claro (SP). Email: fabricio.gallo@unesp.br

since according to the concession contracts the concessionaire companies are required to pass a part of the gross value of their toll revenues to municipalities – this transfer is processed as a “Tax on Service of Any Nature” (ISSQN). The distribution of resources collected through tolls may be listed as a relevant aspect of the analysis, as it creates conditions of territorial inequality in the distribution of income. Thus, only a few selected municipalities fall into the logic of collection, which establishes an imbalance of fiscal forces among finances of the same size.

Keywords: Uses of territory, Highway concession, Municipal budget, Road tolls.

O PLANEJAMENTO ESTATAL, AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E O IMAGINÁRIO DA EFICIÊNCIA NEOLIBERAL

Entendemos que o território brasileiro é o produto e a condição de uma difusão seletiva do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2002) e, para buscarmos o entendimento de como o território vem *sendo usado* (SILVEIRA, 2009) no período contemporâneo, verifica-se a necessidade de identificar os distintos poderes que têm os distintos agentes neste processo. Santos (2002) identifica agentes que têm poder de ação sobre o território como um todo (os agentes hegemônicos) e aqueles cujo poder é mais limitado espacial e temporalmente, estes são os agentes não-hegemônicos. Em nossa visão um dos agentes mais significativo no exercício do poder de uso do território é o Estado, pois para o exercício do poder são necessários meios para fazê-lo e este é o agente que organiza o território por meio de seu poder de regulação do dinheiro, dos financiamentos, da lei e da política.

No entanto, faz-se conveniente salientar o alerta de Cataia (2013, p. 1146) de que muitas fontes do poder que não se localizam somente no interior das instituições do Estado. Este autor ressalva para não se cometer o erro, já apontado por Raffestin (1993), de interpretar o Estado como a única fonte do poder.

Como exemplo disso, Antas Jr. (2005) nos lembra que no período atual, caracterizado pelo processo de saída do Estado de alguns setores por meio de privatizações e concessões de serviços públicos ao capital privado, encontramos elementos de uma *regulação híbrida do território*, mesmo depois das privatizações e concessões o Estado permanece em seu papel regulador, conforme aos mecanismos tradicionais. Porém, conforme o mesmo autor, este papel regulador do Estado agora é exercido a partir da criação de novos mecanismos de regulação e planejamento para alguns setores estatais e que podem determinar uma regulação do território com forte direcionamento para a lógica de mercado.

Assim, podemos pensar que o planejamento, muito além de uma dimensão puramente técnica, envolve diversos sentidos e agentes que buscam dominá-lo. Em suas definições clássicas o planejador era visto com uma aura de neutralidade, como aquele que traçava os planos que estabeleciam a maior eficiência para aplicação dos recursos. Contudo, o planejamento não se dá apenas como técnica, planejar é indissociavelmente um ato político. Portanto podemos sempre pensar em quais interesses estão na base das decisões do planejador, em grande parte das vezes atrelado a quem promove o planejamento. Monteiro (2007) escreve justamente sobre o uso do planejamento enquanto instrumento político do Estado:

É exatamente esta sua capacidade de poder se apresentar através de um pretense caráter de cientificidade e neutralidade, que o transforma em

valioso instrumento de dominação e veiculação ideológica por parte de parcelas dominantes da sociedade, através do Estado. (MONTEIRO, 2007, p. 49).

Com o novo papel do Estado no período contemporâneo, podemos inferir como o planejamento passa a ser utilizado através da ação estatal de maneira favorável a um modelo mercadológico. Em um campo de disputas que sempre tenderá ao beneficiamento de uma camada da sociedade frente às demais, fica evidente que os agentes hegemônicos, agora controladores diretos dos serviços públicos, conseguirão guiar o planejamento para seus interesses. Dardot e Laval (2016) trazem a ideia da razão neoliberal como forma de naturalizar as ações políticas, o neoliberalismo seria a razão do capitalismo contemporâneo. Ou seja, tratado como razão e não como ideologia, as decisões de caráter neoliberal ganham uma camada de neutralidade técnica, de eficiência e competitividade, frente a sua verdadeira face política e de dominação. Discussão esta que adentra o imaginário coletivo da sociedade e inicia um novo modelo vigente. Para Ribeiro (1998) trata-se de uma noção de paradigma administrativo

(...) para indicar a sistematização de valores e de práticas que atualmente traduz os ideais da eficácia, do bom desempenho e do sucesso e, portanto, a conduta racional correspondente à atual fase do capitalismo. Esse paradigma, calcado na empresa e no individualismo, corporifica o novo indivíduo desejável (trabalhador, administrador, governante, funcionário público, político) (RIBEIRO, 1998, p. 115).

No planejamento esse paradigma atinge o patamar de inquestionável e se torna um enorme instrumento do capital para a formulação de práticas perversas encobertas pelo discurso racional. Santos (2003) afirma que o planejamento é instrumento de manutenção do atraso dos países pobres, como também é o responsável pela elevação das disparidades sociais.

Através do discurso da mídia, as forças econômicas que comandam o cotidiano político do país conseguem alcançar o sujeito enquanto indivíduo e ao direcionar o pensamento do indivíduo despersonalizado, direcionam a massa da sociedade também. Assim, embutem ideologias de mercado como competitividade e crescimento econômico, sempre revestido de uma necessidade geral, ou seja, que através do desenvolvimento das grandes corporações, toda a sociedade se desenvolverá em conjunto. O alinhamento entre as corporações, o Estado e a mídia, possibilitam o uso do território como recurso pelos agentes hegemônicos, viabilizam as práticas mais vantajosas para o desenvolvimento desenfreado do mercado. A partir disso, essa postura de alinhamento gera

(...) um labor intelectual precedente de criação de uma tecnosfera – novos sistemas de engenharia e de movimento (sistema rodoviário, aeroviário, portuário; sistemas de distribuição e transmissão de energia, etc.) generosamente financiados pelo Estado, e da criação de uma psicofera, em que o novo, o moderno, a ideia de crescimento e desenvolvimento são perversamente realizados à força perlocucionária de enunciados que prometem competitividade, fluidez, gestão eficaz, conexão ao mundo das redes, etc. (KAHIL, 2010, p.481).

Justamente através desse rebatimento prático de uso do território – que para Santos (2002) é a arena de oposição entre o mercado e a sociedade civil – que a

pesquisa aqui realizada busca amparo. A tecnosfera³ do Programa de Concessões de Rodovias em São Paulo se estabeleceu em grande parte do estado nas últimas décadas, com a instalação das rodovias e dos demais objetos técnicos elencados para a prestação do serviço. Pensadas para possibilitar melhor escoamento da produção, principalmente visando o acesso ao porto de Santos, a malha rodoviária estadual foi modernizada e houve a evolução na fluidez desejada pela ideologia de mercado. Paralelamente, a lógica das empresas foi muito mais disseminada, pois não é diretamente visível, esta é intrínseca na sociedade atual, no Estado atual, na mídia atual. Ainda mais grave, como produto de agentes hegemônicos e em consonância e convivência da classe política dominante e da razão cínica da sociedade, não há barreiras para a reprodução do capital.

Buscaremos adiante uma aplicação prática da psicofera, sempre atrelada à tecnosfera, através da análise de excertos publicados em jornais de grande circulação no estado de São Paulo e nas notícias publicadas pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo, a ARTESP. Com vinte e um anos passados desde a liberação dos primeiros lotes do Programa de Concessões no estado de São Paulo, Estado, empresas concessionárias e grande mídia, buscam naturalizar o discurso das concessões e embutir no imaginário da população que não é possível a existência de outro modelo.

Em notícia publicada no jornal Folha de S. Paulo é possível ler que trechos concedidos terminarão nos próximos anos e “terão”⁴ que ser licitados novamente. É evidente como a notícia não cogita a possibilidade do retorno ao Estado, a naturalização da ideia das rodovias junto à iniciativa privada deve ser marcante. Ainda no mesmo jornal, em entrevista com o atual governador do estado João Doria, ele afirma que “Das vinte melhores rodovias no país, 18 são estaduais. São as melhores porque são privadas”⁵, ou seja, o discurso que provém da administração pública é de incentivo e valorização da atuação com a administração privada. Para finalizar a análise recente sobre a Folha de S. Paulo, um artigo de opinião assinado pelo vice-governador de São Paulo, Rodrigo Garcia, ressalta a atuação do Estado frente às concessões como “sem medo de inovar” e em uma “diretriz clara: menos Estado e mais investimentos da iniciativa privada”⁶.

Seguindo pela mesma linha, o jornal O Estado de S. Paulo ressalta que “os municípios lindeiros são beneficiados com o Imposto Sobre Serviços (ISS) gerado pela cobrança da tarifa”⁷, reproduz o que o diretor da ARTESP expõe que “o governo avalia uma renovação direta, sem licitação”⁸ e nas palavras do próprio Governador “A ideia é antecipar as renovações daqueles contratos com prazos de vencimento

³ Sobre os conceitos de tecnosfera e psicofera, nas palavras de Santos (2002): “Ao mesmo tempo em que se instala uma tecnosfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se, paralelamente, e com as mesmas bases, uma psicofera. A tecnosfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese. A psicofera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas - tecnosfera e psicofera - são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis têm dimensões mais amplas e mais complexas” (SANTOS, 2002, p. 172).

⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/empresas-de-rodovias-se-preparam-para-renovar-concessoes.shtml>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/doria-quer-renovar-concessoes-rodoviaras-e-avancar-em-contratos-ja-assinados.shtml>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/02/concessoes-rodoviaras-sem-medo-de-inovar.shtml?loggedpaywall>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

⁷ Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,nova-concessao-aumenta-em-10-numero-de-pedagios-em-rodovias-paulistas,70002767834>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

⁸ Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sp-quer-anunciar-no-2-semester-plano-para-concessoes-a-vencer-e-marginais,70002872879>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

mais extensos”⁹. Em momento algum aparece qualquer alusão para que as rodovias retornem para a administração pública.

Por fim, ressaltamos o que é publicado no site da própria ARTESP, agência reguladora, que tem a função de permear os assuntos de interesse público e privado. Em uma pesquisa contratada pela agência junto a Fundação SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), a manchete da notícia veicula que “Pesquisa com 17 mil motoristas aponta aprovação do Programa de Concessões Rodoviárias de SP”¹⁰. A leitura do corpo do texto deixa claro que as perguntas realizadas pela pesquisa dizem respeito aos objetos técnicos – conservação do asfalto, iluminação, serviços de emergência – e não há um questionamento sobre a aprovação ou reprovação dos entrevistados ao modelo de concessões realizado no estado. Outro exemplo do discurso adotado pela agência ressalta como a concessão de rodovias é responsável pela geração de “mais empregos e maior desenvolvimento regional”¹¹ e que “importantes polos de desenvolvimento no estado foram diretamente beneficiados por esse sistema rodoviário eficiente”. Ao compararmos ainda, duas notícias mais recentes da comunicação da ARTESP vemos o potencial de inversão de discurso para redirecionar a opinião pública, favoravelmente ao modelo de concessão.

Em notícia veiculada no site da instituição poucos dias antes da realização do leilão do lote de rodovias Piracicaba/Panorama, havia o destaque de que “uma das estratégias adotadas foi abrir mão de um potencial de outorga estimado em R\$ 2 bilhões”¹² e continua ao afirmar que o Estado optou por “estabelecer o valor de R\$ 15 milhões como lance mínimo para a disputa.”. Apenas com essa notícia não vemos claramente o interesse de reordenar o discurso, contudo, quando comparamos com outra notícia veiculada dois dias depois, que anuncia o vencedor do leilão podemos analisar a intenção dessa estratégia. A agência veicula que com “ágio histórico de 7.209% sobre a outorga mínima, [...], a oferta vencedora de R\$ 1,1 bilhão pela concessão do lote de rodovias”¹³. O que fica claro é que mesmo o valor de outorga vencedor do contrato sendo pouco superior à metade do que inicialmente se estimava, como o valor de outorga mínima foi muito rebaixado, ficou possibilitado o discurso de um dos maiores ágios já registrados.

Nas três fontes de notícia foram levantadas as matérias publicadas nos anos de 2019 e 2020 para que pudéssemos observar o tratamento dado pela imprensa em um momento de encerramento dos primeiros contratos assinados em 1998 e a emergência dos novos contratos. Todavia, o discurso no início do Programa de Concessões de Rodovias não tendia a ser favorável. Tomamos como exemplo notícias veiculadas pela mesma Folha de S. Paulo, em edição de 1 de setembro de 1998¹⁴. Em um primeiro trecho o Diretor-Presidente da Vianorte, Jorge Pinheiro Jobim, ressaltava e justificava a reclamação dos usuários em relação ao pedágio, ao afirmar que “no futuro vão esquecer disso devido ao tipo de serviço que vão ganhar”.

⁹ Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,para-reduzir-tarifa-governador-doria-quer-adiantar-concessao-de-estradas,70002787285>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

¹⁰ Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detahes.aspx?id=257>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

¹¹ Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detahes.aspx?id=261>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

¹² Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detahes.aspx?id=365>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

¹³ Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/noticias/noticia-detahes.aspx?id=366>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

¹⁴ Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=13994&keyword=Concessao&anchor=702931&origem=busca&pd=381c58db30747ebf1a5eca44c362a1>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

Em contrapartida colocava na sequência da mesma página o excerto “Valor do frete deve aumentar”. A entrevista com a representante do Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas ressalta que o sindicato pensava até mesmo em entrar na Justiça contra o aumento no número de pedágios. O encerramento da reportagem relata que “de acordo com usineiros, que também transportam carga por rodovias, o custo da cana-de-açúcar deve aumentar até 10%.”, ou seja, claros argumentos pejorativos.

Esse papel dos meios de comunicação de massa para estimular a população em se posicionar a partir de determinado viés foi tipificado por Octávio Ianni como sendo

(...) poderosos agentes culturais, influenciando diretamente a educação, a socialização, compreendendo indivíduos e coletividades. Sim, é evidente a presença e influência dos meios de comunicação no modo pelo qual uns e outros se inserem na sociedade, mercado, cultura, política e imaginário. Em diferentes gradações, a mídia difunde, reitera e altera quadros mentais de referências de indivíduos e coletividades em todo o mundo (IANNI, 2004, p. 113).

Com essas ideias expostas, podemos entender não apenas o papel da mídia isoladamente, mas também retomando outro pensamento apresentado em um momento anterior do trabalho sobre a confluência entre Estado e empresas numa relação de mutualismo. Ampliamos aqui os representantes da mídia de massa como outra face de uma elite hegemônica que coloca seus interesses econômicos e políticos para manutenção dos entes que têm o poder de tomar as decisões.

PROPOSTA DE MAPEAMENTO DA RELEVÂNCIA DAS RECEITAS DE PEDÁGIO PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADOD E SÃO PAULO

Para este artigo, um aspecto de nossa pesquisa se debruçou em entender a relevância fiscal da implantação das praças de pedágio para os municípios paulistas considerando-se que, segundo estabelecido pelos contratos de concessão, as empresas concessionárias são obrigadas a repassar 5% do valor bruto de suas receitas com pedágio para os municípios. Esse repasse se dá pela forma de Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), tendo direito a receber aqueles municípios cuja rodovia concessionada cruza seu território¹⁵.

Ribeiro e Toneto Júnior (2004) explicam que a partir de 2003 houve uma alteração na distribuição desse imposto entre os municípios lindeiros às rodovias. Anteriormente, 40% do valor do repasse era destinado aos municípios que apresentavam praças de pedágio em seu território, os outros 60% eram divididos entre aqueles em que as rodovias apenas os cruzavam, proporcionalmente à quilometragem de rodovias concessionadas perpassando seus limites. A partir de julho de 2003, essa divisão foi alterada de maneira que a totalidade do repasse fosse transferida aos municípios apenas segundo a quilometragem de rodovias presentes nestes, retirando o privilégio de valores mais elevados aos municípios com praças de pedágio.

Entendemos que este valor é mais relevante em municípios menores e com menor dinamismo econômico, visto que sua fonte de recursos é muito mais limitada,

¹⁵ Destacamos que em outras oportunidades trabalhamos com outras vertentes deste mesmo debate como desdobramentos de nossas agendas de pesquisas, ou seja, desvendar a relevância das concessões de rodovias no estado de São Paulo no período contemporâneo. Para mais informações: Coautor e autor (2017), Coautor (2020), (Costa e Coautor, 2020).

arrecadando valores muito inferiores com tributos municipais (tais como Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis – ITBI e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN¹⁶, por exemplo). No caso dos grandes municípios, com arrecadação através de diversos impostos entender e aplicados sobre uma população em número elevado, os repasses provenientes das concessionárias de rodovias pode se tornar pouco significativo. Porém, nos municípios menores este repasse pode corresponder a uma porcentagem considerável das receitas públicas. Outro ponto “positivo” nesse imposto para os governos municipais é que a cobrança do pedágio se aplica em grande medida a não-residentes, ou seja, o grande volume de dinheiro não é retirado dos municípios, não causando nenhum prejuízo político para os grupos políticos locais.

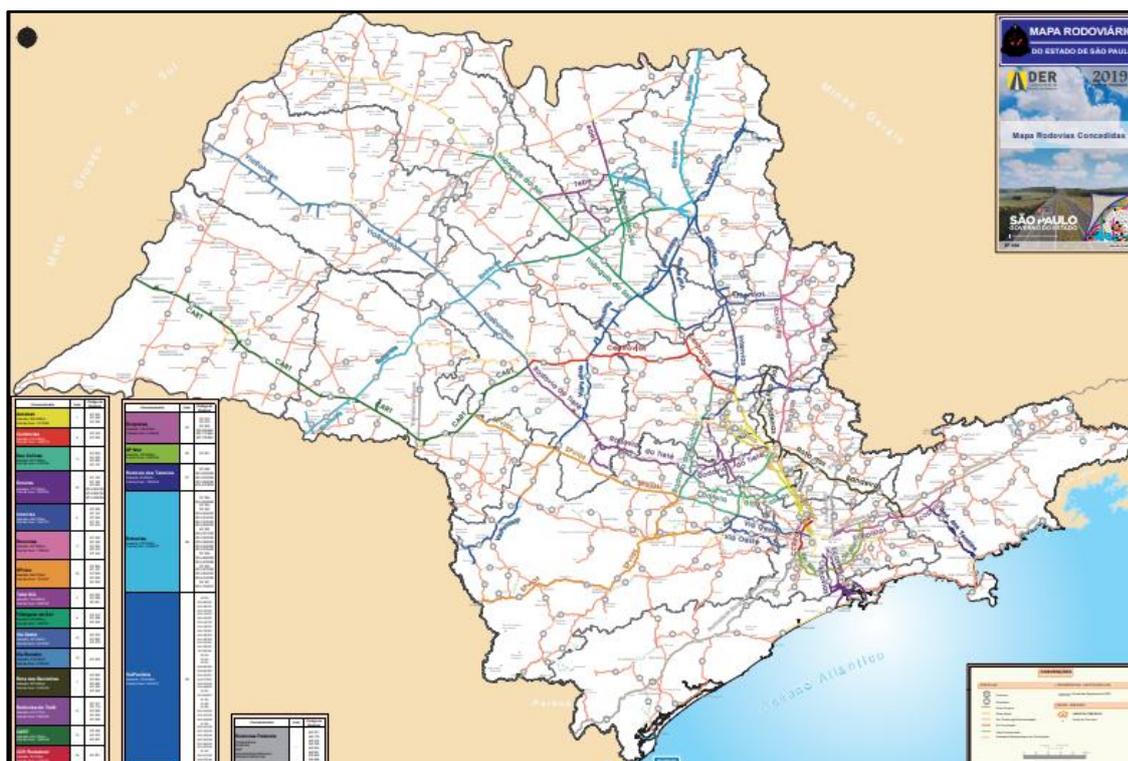
Através de consultas e solicitações perante órgãos oficiais, conseguimos coletar uma quantidade de dados que nos permitiu uma ampla análise dos impactos que a implementação do Programa de Concessões de Rodovias no estado de São Paulo teve junto aos municípios. Entre essas bases de dados destacamos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a base de dados Finanças do Brasil (FINBRA) atrelada ao Tesouro Nacional, como também, pela agência reguladora ARTESP, já citada anteriormente neste trabalho.

Os dados serão apresentados para os 645 municípios do estado de São Paulo, em mapas temáticos que possam exprimir todo o volume de informações, ou ainda, em recortes selecionados através de gráficos e quadros para focar situações que exigem um olhar mais específico. Nosso período de análise se inicia no ano de 2000, imediatamente posterior ao início do Programa de Concessões, tendo como limite o ano de 2018, anterior aos anúncios de novos lotes de concessão por parte do governo estadual. Dessa forma, tentaremos apresentar como essas quase duas décadas de implementação do novo modelo tiveram rebatimento prático na dinâmica dos municípios. Definimos com base nesse cenário alguns marcos temporais que podem auxiliar as análises e evitar que o trabalho se torne excessivo e enfadonho. Serão apresentados materiais para os anos de: I) 2000, com o início das concessões; II) 2005, consolidação da primeira etapa e alteração na legislação de distribuição dos repasses; III) 2010, implementação da segunda etapa de concessões; IV) 2015, consolidação da segunda etapa e a PPP Tamoios (Parceria Público-Privada Tamoios). Em alguns casos acrescentaremos os dados referentes ao ano de 2018, contudo, em poucas ocasiões ele difere em suficiente medida do que se observou em 2015.

Antes de trazer qualquer dado obtido pela pesquisa cabe apresentar um material ilustrativo, o mapa rodoviário oficial do estado de São Paulo (Figura 1). Desenvolvido pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER), esta versão destaca as rodovias que estavam sob concessão à iniciativa privada até o ano de 2019.

¹⁶ Em Oliveira (2016, p. 216-217) o autor aponta que, no entanto, a tributação sobre os valores arrecadados pelas concessionárias forçou mudanças nos editais de concessão, já que as empresas apontaram a necessidade de reequilibrar os contratos iniciais de concessão (isso em função da variação do PIS, da COFINS e do ISS). Para resolver tais ajustes, a ARTESP efetuou a prorrogação dos prazos dos contratos da primeira etapa de concessões do Estado de São Paulo.

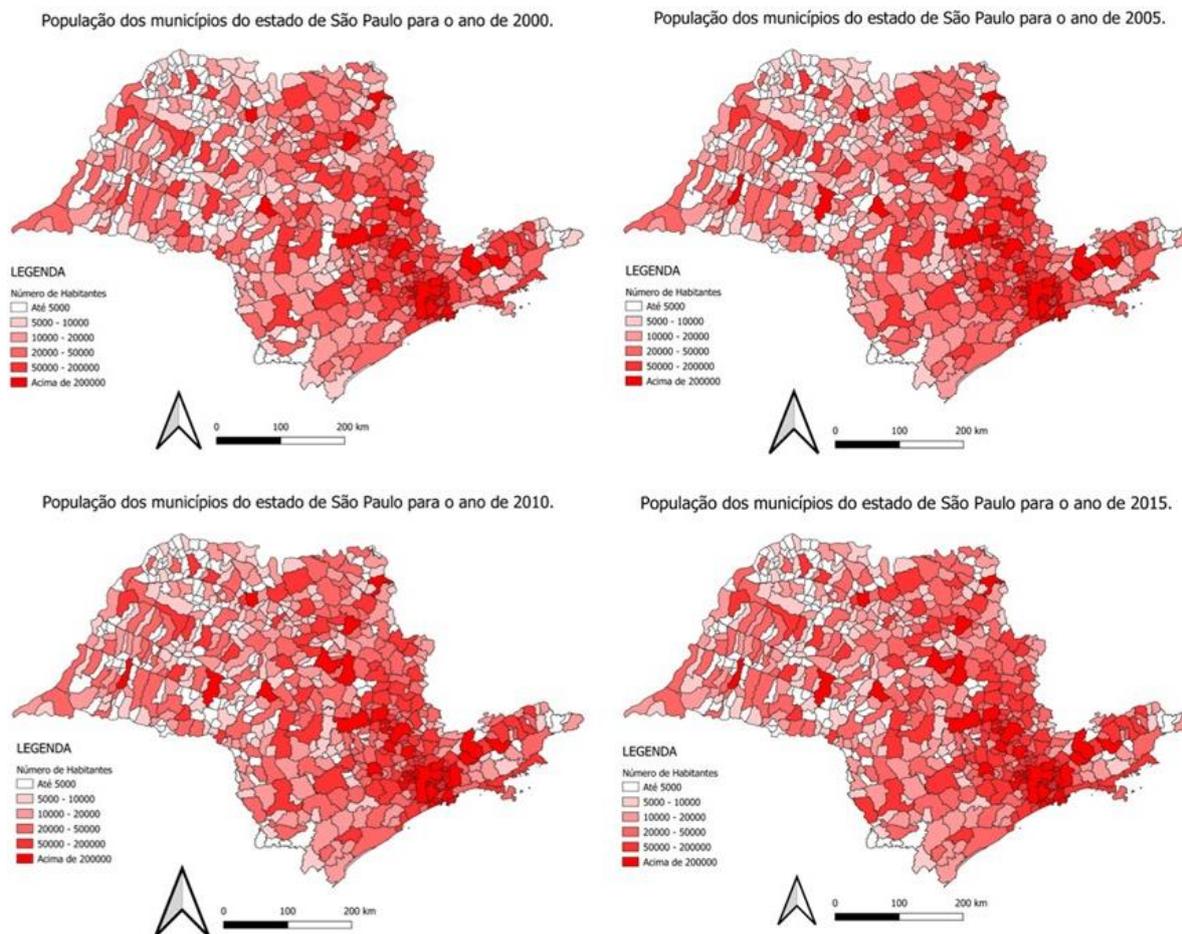
Figura 1. Mapa das rodovias concedidas do estado de São Paulo (2019).



Fonte: Departamento de Estrada de Rodagem (DER) do estado de São Paulo, 2019. O acesso ao material com melhor visualização da legenda está disponível em: http://www.der.sp.gov.br/WebSite/Arquivos/mapas/Mapa_Novas_Concessoes_GERAL.pdf. Acesso em 05 de agosto de 2021.

Através da observação da disposição das rodovias concedidas no estado de São Paulo, ficará evidente a conexão dos temas tratados pela pesquisa adiante. Outro ponto tangencial da pesquisa e que cabe apresentar desde já diz respeito a população dos municípios paulistas. Os dados relativos ao número de habitantes residentes de cada município são de grande importância para a observação da dependência de receitas de pedágio que o título deste capítulo traz. O Mapa 1 apresenta a população dos municípios do estado de São Paulo para os períodos propostos.

Mapa 1. População dos municípios paulistas para os anos de 2000, 2005, 2010 e 2015.

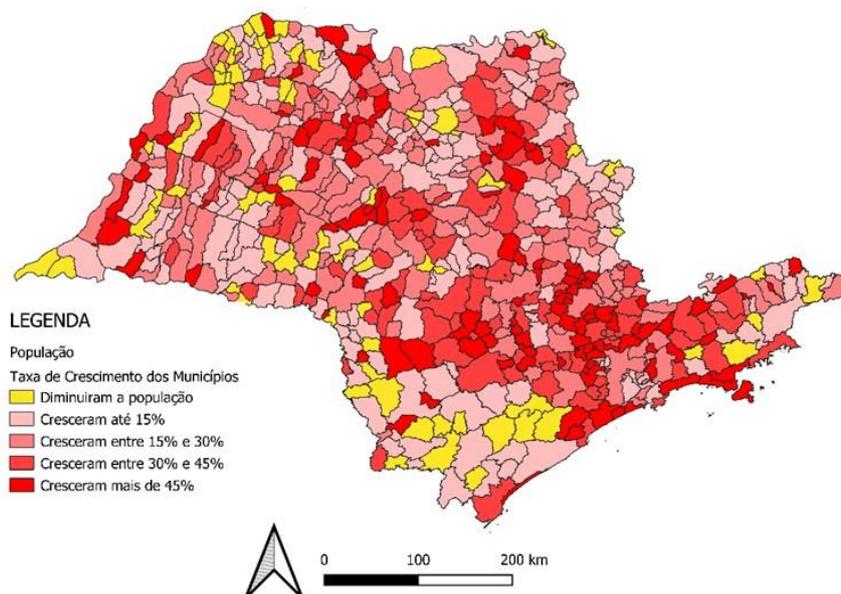


Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>. Acesso em: 20 de jan. de 2021.

A observação do Mapa 1 não aponta grandes alterações na dinâmica de concentração de população em municípios próximos da capital do estado, ou em polos de atração regional. Contudo, quando focamos a análise no comportamento dos municípios através da taxa de crescimento populacional relativo ao período completo que a pesquisa se atentou (Mapa 2), podemos constatar alterações.

Mapa 2. Taxa de crescimento populacional dos municípios paulistas entre os anos de 2000 e 2018.



Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>. Acesso em: 20 de jan. de 2021.

A taxa de crescimento populacional mostra que municípios periféricos do estado não apenas mantiveram sua posição, como a análise do Mapa 1 nos leva a projetar, mas perderam municípios no período. Municípios estes em sua maioria afastados dos principais fluxos de rodovias concedidas, o que por outra ótica mostra que municípios mais próximos das rodovias apresentaram crescimento acelerado. Cabe um esclarecimento adicional neste ponto e que se faz necessário para todas as análises que traremos aqui: quando ressaltamos que há uma intersecção entre o fluxo populacional e a presença das rodovias concedidas não limitamos o fenômeno, mas destacamos que este pode ter sido um dos muitos fatores que o causaram. Dito isto, seguimos com a possível interferência do Programa de Concessões na dinâmica territorial do estado de São Paulo (Quadro 1). Para a construção do quadro a seguir adotamos como critério selecionar os municípios com taxa de crescimento populacional superior a 100% ou muito próximo a isso, como o caso de Araçariguama, como 99,8%.

Quadro 1. Comparativo entre os municípios que mais cresceram e os que mais perderam população, entre os anos de 2000 e 2018.

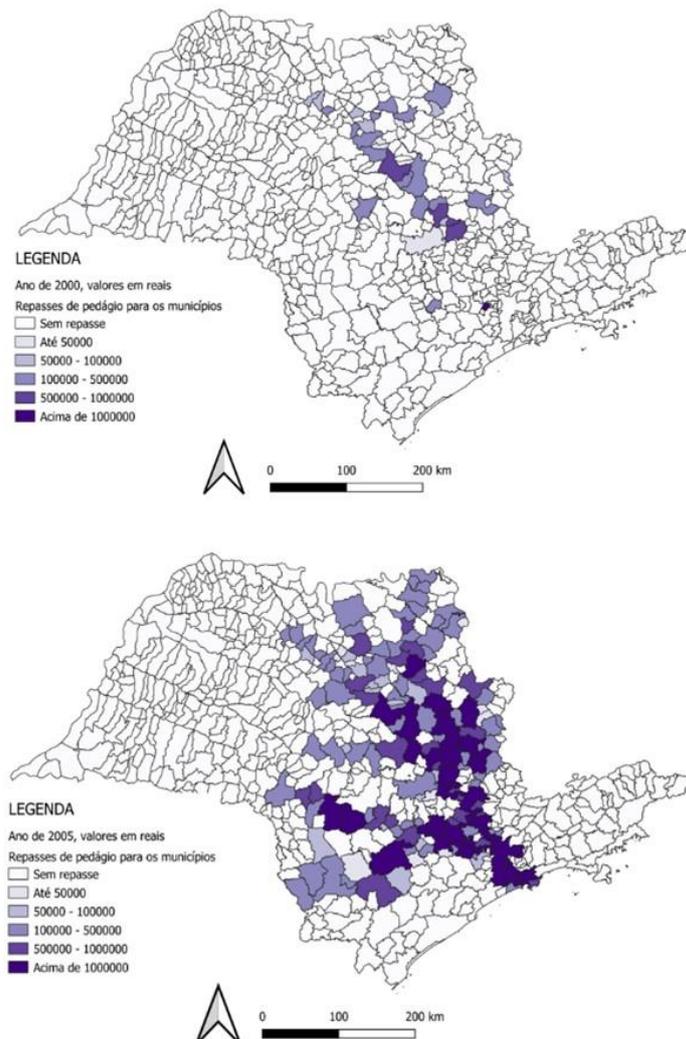
Quadro com os municípios com a maior taxa de crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2018 e o potencial impacto do repasse de pedágios				
Municípios	População		Taxa de cresc. da Pop. (%)	Recebe recursos do pedágio?
	2000	2018		
Balbinos	1.578	5.532	250,6	Não
Bertioga	19.534	61.736	126,0	Não
Iaras	2.975	8.956	201,0	Sim (a partir de 2001)
Pracinha	1.359	3.971	192,2	Não
Ilha Comprida	3.905	10.965	180,8	Não
Ilhabela	12.545	34.333	173,7	Não
Itupeva	23.673	59.649	152,0	Sim (a partir de 2001)
Louveira	19.318	47.748	147,2	Sim (a partir de 2002)
Lavínia	4.975	11.667	134,5	Sim (a partir de 2009)
Iperó	16.410	36.280	121,1	Não
Bom Jesus dos Perdões	11.643	24.898	113,8	Sim (a partir de 2009)
Paulínia	50.762	106.776	110,3	Sim (a partir de 2009)
Santana do Parnaíba	65.464	136.517	108,5	Sim (a partir de 2001)
Jarinu	14.226	29.456	107,1	Sim (a partir de 2009)
Jaci	3.360	6.934	106,4	Não
Nova Luzitânia	2.805	5.712	103,6	Não
Ribeirão do Sul	2.232	4.542	103,5	Não
Engenheiro Coelho	10.044	20.284	102,0	Sim (a partir de 2001)
Araçatiguama	10.936	21.854	99,8	Sim (a partir de 2001)
Quadro com os municípios com a menor taxa de crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2018 e o potencial impacto do repasse de pedágios				
Municípios	População		Taxa de cresc. da Pop. (%)	Recebe recursos do pedágio?
	2000	2018		
Ribeirão dos Índios	3.766	2.227	- 40,9	Não
Santa Branca	23.032	14.717	- 36,1	Não
Riversul	7.987	5.607	- 29,8	Não
Flora Rica	2.125	1.499	- 29,5	Não
Uru	1.612	1.177	- 27,0	Não
Turmalina	2.378	1.759	- 26,0	Não
Rosana	22.441	17.015	- 24,2	Não
Cruzália	2.759	2.100	- 23,9	Sim (a partir de 2018)
Florínia	3.431	2.699	- 21,3	Sim (a partir de 2018)
Santa da Ponte Pensa	1.876	1.539	- 18,0	Não
Nova Canaã Paulista	2.311	1.911	- 17,3	Não
Cabrália Paulista	5.175	4.286	- 17,2	Sim (a partir de 2009)
Tejupá	5.430	4.574	- 15,8	Não
Álvares Florence	4.357	3.712	- 14,8	Não
Euclides da Cunha Paulista	10.945	9.419	- 13,9	Não
Arco-Íris	2.087	1.811	- 13,2	Não
Óleo	2.900	2.522	- 13,0	Não
Iporanga	4.868	4.238	- 12,9	Não
Coronel Macedo	5.421	4.728	- 12,8	Não

Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>. Acesso em: 20 de jan. de 2021.

O destaque apresentado pela combinação do quadro dos municípios que tiveram a maior taxa de crescimento no período de análise e os municípios que tiveram os menores índices, não reforça por ele mesmo alguma influência das rodovias concedidas nessa dinâmica. Contudo, quando acrescentamos uma observação sobre o recebimento de recursos provenientes dos pedágios para este mesmo conjunto de municípios, temos uma marcação bastante clara. Metade dos municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento receberam recursos, o que já seria uma marca a ser considerada pela pesquisa, mas para além disso podemos notar que receberam recursos desde a primeira ou segunda etapa de concessões. Por outro lado, apenas 3 municípios que estão entre os que mais perderam população no período receberam recursos do pedágio, sendo que 2 destes só passaram a receber a partir das movimentações mais recentes atreladas a quarta etapa de concessões. Apresentaremos a seguir os mapas com o recebimento de repasses dos pedágios, que ilustram de maneira mais competente essa inserção dos municípios (Mapa 3).

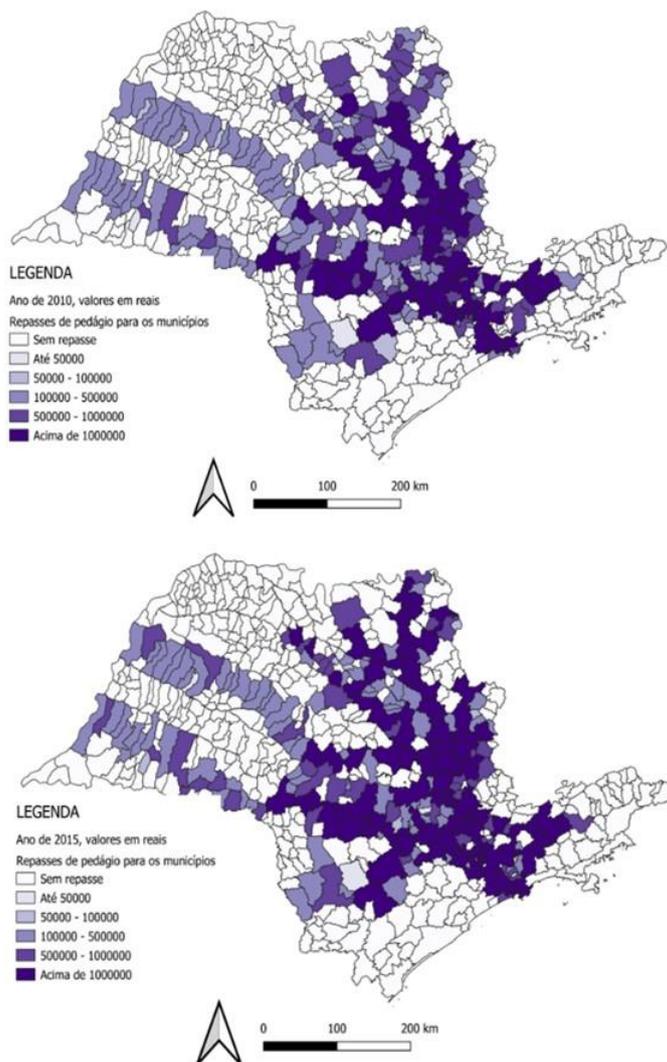
Mapa 3. Repasse de valores provenientes do pedágio para os municípios do estado de São Paulo, nos anos de 2000 e 2005



Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo. (Disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>).

O Mapa 3 mostra a evolução da inserção dos municípios com o estabelecimento da primeira etapa das concessões de rodovias. A diferenciação estabelecida entre aqueles que passam a obter recursos altera a lógica orçamentária imediatamente, mas também possibilita vantagens locais de atração de investimento pelo estabelecimento de uma rede conectada e moderna de fluxos. Mudanças estas que causam uma diferenciação territorial com o passar dos anos. Como já tratado por esta pesquisa anteriormente, no texto de introdução, entre os anos de 2000 e 2005 ocorre também uma alteração na legislação que modifica a distribuição dos recursos de pedágio, reduzindo o impacto da presença de cabines de cobrança no município e ampliando os repasses através dos quilômetros que cruzam as delimitações municipais. Apesar de ter causado um considerável impacto na arrecadação dos municípios, não vamos nos ater a pormenorizar esse momento, visto que a inserção de mais municípios tem um impacto mais relevante para nossa análise (Mapa 4).

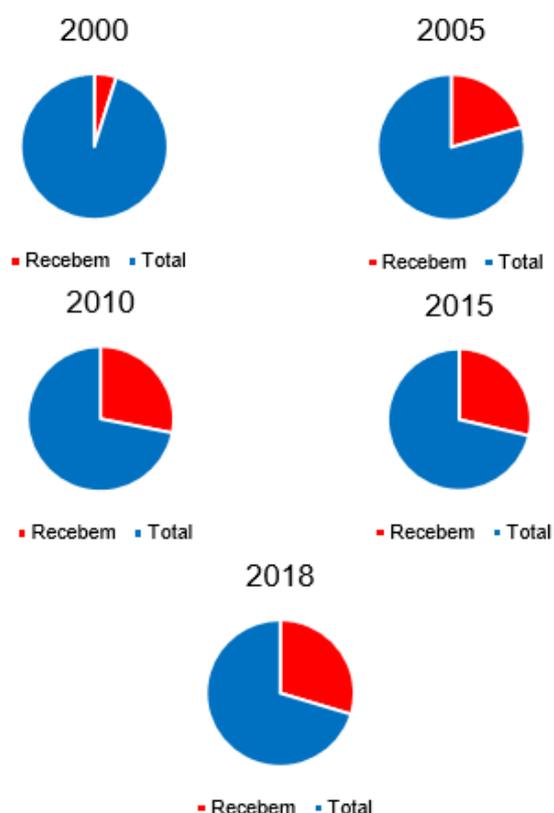
Mapa 4. Repasse de valores provenientes do pedágio para os municípios do estado de São Paulo, nos anos de 2010 e 2015



Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo. (Disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>).

Ao avançarmos para os mapas dos anos de 2010 e 2015 temos a inserção de novas regiões do estado de São Paulo, tanto na sua porção leste, quanto um grande avanço para o interior oeste. Sempre lembramos do mapa de rodovias concedidas (Figura 1), imediatamente correspondente aos dois aqui apresentados. Esses períodos englobam a inserção da segunda e terceira etapas – PPP Tamoios – do Programa de Concessões, permitindo que uma gama de novos municípios passe a receber os recursos (Gráfico 1). Outro ponto de destaque é o aumento dos valores arrecadados pelos municípios que já apareciam nos mapas anteriores.

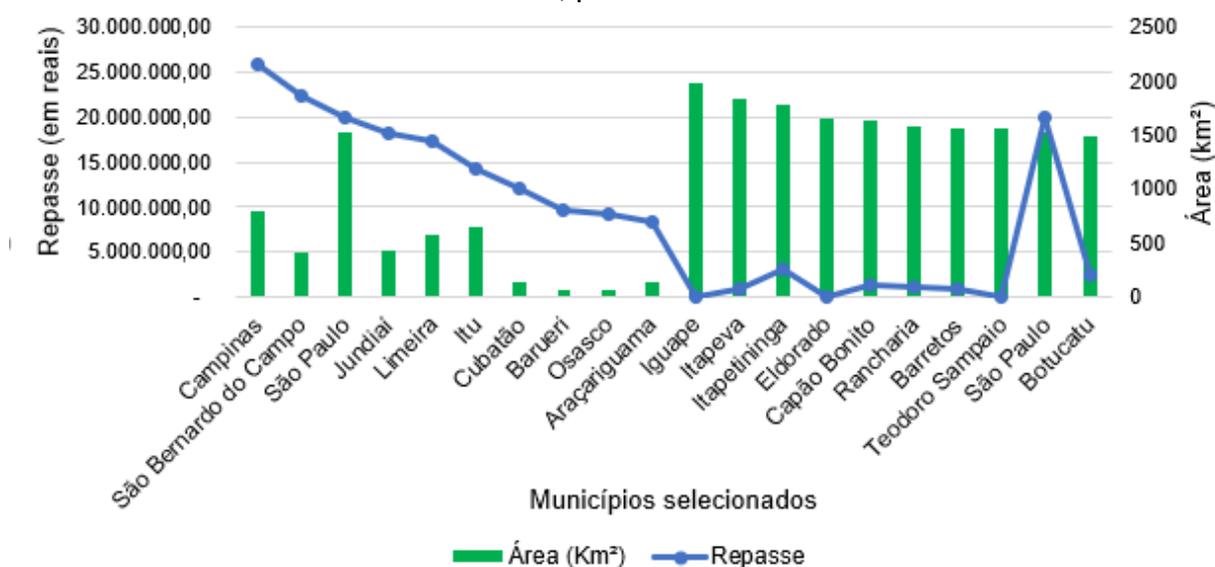
Gráfico 1. A inserção de municípios na arrecadação dos valores de pedágio, para os anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018.



Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo. (Disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>).

O Gráfico 1 exemplifica esse avanço, porém, também deixa claro que mesmo em 2018 apenas uma parte pequena dos municípios do estado de São Paulo conta com o acréscimo orçamentário relativo aos pedágios. Se no ano de 2000 apenas cerca de 5% dos municípios recebiam os repasses, o ano de 2018 mostra que aproximadamente 30% já estavam inseridos. Ao nos depararmos com essa posição buscamos entender o que poderia fazer com que um município estivesse participando desse privilégio de arrecadação em detrimento de outros. Um dos principais pontos que caberia verificação diz respeito ao tamanho da área de unidade territorial pertencente a cada município, visto que, como a distribuição do recurso se dá pela extensão em quilômetros de rodovias concedidas que o cruzam. Assim apresentamos os resultados obtidos pelo Gráfico 2.

Gráfico 2. Relação entre o repasse recebido dos pedágios e área dos municípios selecionados, para o ano de 2018.



Fonte dos dados: Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

O Gráfico 2 desvenda de maneira bastante satisfatória o ponto levantado pelo parágrafo anterior. Começaremos explicando por que este grupo de municípios foi selecionado para esta verificação. Os 10 primeiros municípios que são apresentados pelo gráfico – Campinas, São Bernardo do Campo, São Paulo, Jundiaí, Limeira, Itu, Cubatão, Barueri, Osasco e Araçariguama – são os 10 maiores em arrecadação nos repasses de pedágio. Os 10 municípios subsequentes – Iguape, Itapeva, Itapetininga, Eldorado, Capão Bonito, Rancharia, Barretos, Teodoro Sampaio, São Paulo e Botucatu – são os 10 municípios com as maiores áreas de unidade territorial do estado de São Paulo. Como o município de São Paulo está contido nas duas listas ele aparece em duas localidades do gráfico também. As considerações possíveis pela análise do gráfico mostram que os municípios de maior arrecadação com os repasses não necessariamente apresentam grandes unidades de área, sua arrecadação é puramente fruto de uma localização privilegiada. O contrário também se verifica, já que os municípios do segundo grupo mesmo apresentando as maiores áreas do estado têm em sua maioria arrecadações muito baixas, demonstrando que sua localização distante de rodovias concedidas impediu que os valores fossem mais significativos. Em resumo, apesar da extensão da área oferecer uma possibilidade de arrecadação, ela não se concretiza sem que o município esteja em uma localização ideal para isso.

Após esclarecer qual a real função da área na arrecadação, entramos em nosso objeto de maior interesse na investigação dessa pesquisa. A partir da seleção de mapas que serão apresentados na sequência buscaremos demonstrar o impacto e o que tratamos como dependência orçamentária de parcela dos municípios, em relação aos valores do pedágio. Como já explicado em momento anterior desse trabalho, o repasse dos pedágios se dá através do ISSQN para os municípios, contudo, em uma parcela destes ocorre um impacto sobre o orçamento de maneira exacerbada (Quadro 2).

Quadro 2: Os municípios com ISSQN mais atrelado aos repasses do pedágio, para o ano de 2015.

Municípios em que os repasse de pedágio têm maior impacto no ISSQN		
Posição	Município	Impacto dos pedágios no ISSQN (%)
1	Torre de Pedra *	309,81
2	Bofete	87,93
3	Corumbataí	86,00
4	Catiguá	85,39
5	Quadra	83,76
6	Águas de Santa Bárbara	76,85
7	Pardinho	73,19
8	Restinga	73,02
9	Aramina	68,65
10	Porangaba	67,70
11	Itatinga	66,08
12	Nazaré Paulista	63,86
13	Santa Rita do Passa Quatro	63,85
14	Cordeirópolis	63,78
15	Igaratá	62,80
16	Jumirim	62,68
17	Areiópolis	62,21
18	Iaras	62,15
19	São Simão	60,41
20	Sales Oliveira	56,22
21	Santa Cruz da Conceição	55,17

Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

Iniciamos explicando por que desconsideraremos desta análise o primeiro município do quadro, Torre de Pedra (indicado com asterisco), que aparece com uma arrecadação de pedágio mais de 300% maior que seu ISSQN. Os dados foram revistos e consta uma discrepância entre o que foi informado pela ARTESP sobre o valor repassado e aquele enviado pelo município ao Tesouro Nacional. A análise dos outros demais municípios mostra o quanto os valores do pedágio são altamente significativos para a composição deste que é um dos principais impostos de arrecadação municipal. No caso do município de Bofete chega próximo aos 90% da arrecadação atrelada. Só por esse indicador já poderíamos atestar nossa opção por defender uma dependência dos municípios aos valores do pedágio, mas também há uma clara correspondência com a arrecadação total da receita tributária (Quadro 3).

Quadro 3. Os municípios com a Receita Tributária mais atrelada aos repasses do pedágio, para o ano de 2015.

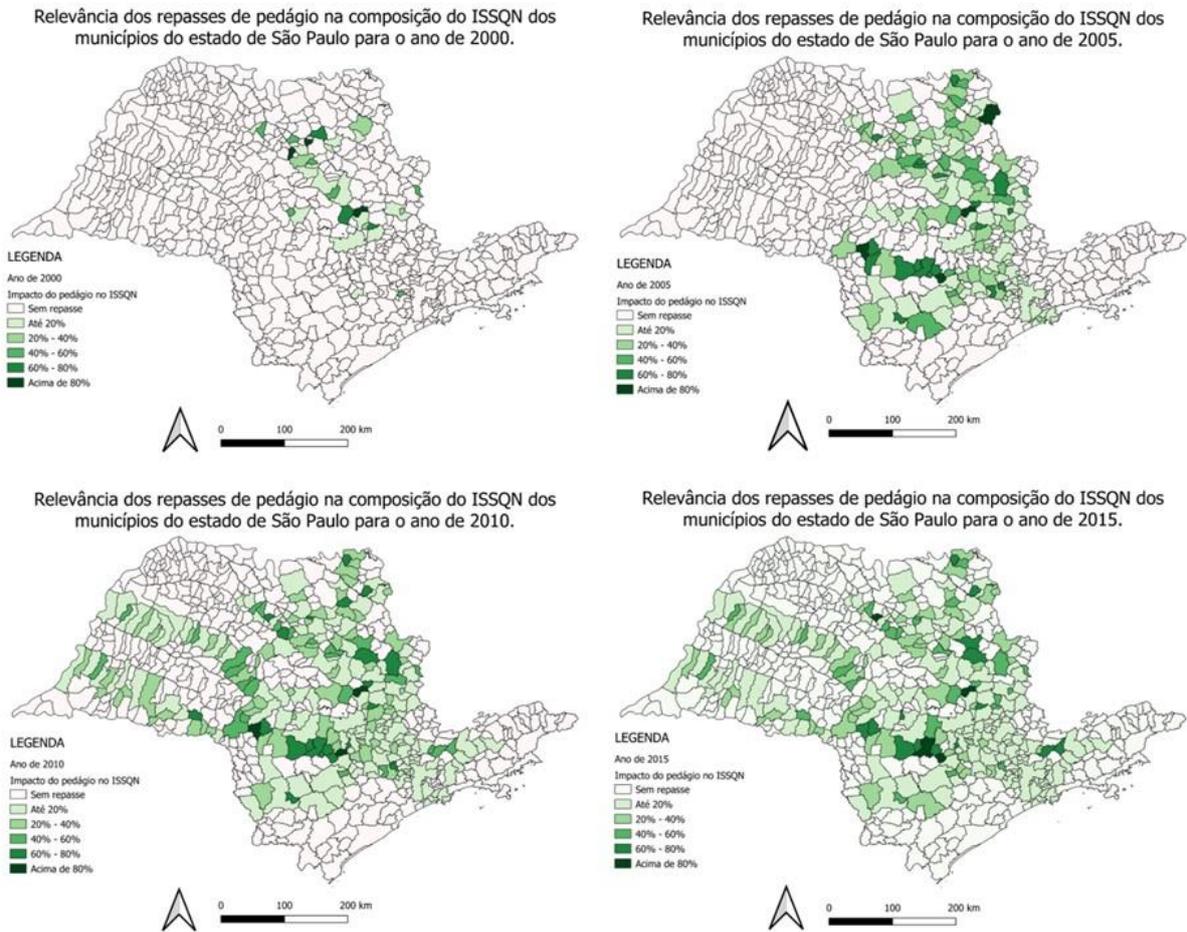
Os 20 municípios que os repasse de pedágio têm maior impacto na Receita Tributária		
Posição	Município	Impacto dos pedágios na Rec. Tributária (%)
1	Corumbataí	59,92
2	Quadra	23,94
3	Aramina	52,40
4	Iaras	47,39
5	Bofete	44,32
6	Catiguá	43,94
7	Itatinga	43,79
8	Nazaré Paulista	43,24
9	Araçariçuama	41,41
10	Restinga	41,06
11	Alambari	40,66
12	Torre de Pedra	38,21
13	São Simão	35,63
14	Cordeirópolis	35,59
15	Jumirim	34,86
16	Igaratá	34,53
17	Taquaral	33,97
18	Piquerobi	33,29
19	Taquarivaí	32,32
20	Casa Branca	31,87

Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>). Acesso em: 20 de jan. de 2021).

Ainda mais alarmante do que ter um dos impostos municipais atrelado a uma fonte única de recurso é quase a totalidade da receita tributária municipal neste mesmo posto. O Quadro 3 evidencia situações em que os municípios chegam a ter mais da metade de sua arrecadação tributária dependente dos repasses de pedágio. Essa dependência causaria uma enorme desestabilidade orçamentária em um número considerável de municípios caso ocorresse uma decisão de encerrar as concessões e retomar a administração das rodovias para a administração pública.

O Mapa 5 apresenta os índices de impacto do pedágio no ISSQN dos municípios do estado de São Paulo.

Mapa 5. A relevância dos repasses de pedágio na composição do ISSQN dos municípios paulistas, para os anos de 2000, 2005, 2010 e 2015.

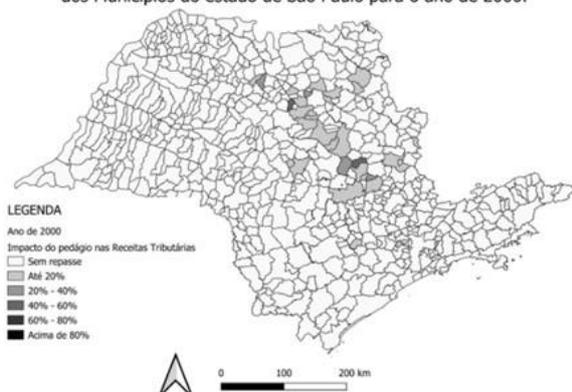


Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

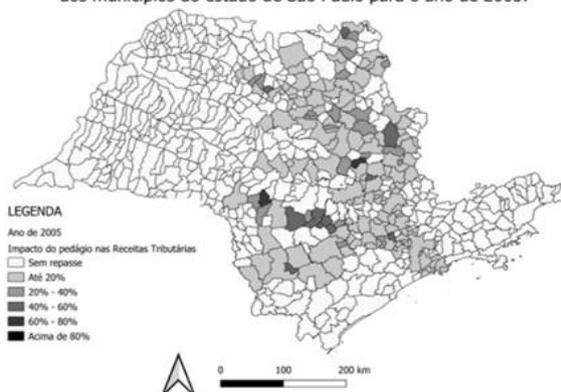
Com a apresentação dos mapas podemos considerar que não é uma realidade que engloba alguns municípios específicos, mas tem impacto considerável sobre a maioria dos recebedores de repasses. Como retratam uma posição parecida apesar de terem graus diferenciados de consideração, já explicitado anteriormente, apresentamos também os mapas que consideram o impacto na receita tributária dos municípios (Mapa 6).

Mapa 6. A relevância dos repasses de pedágio na composição da Receita Tributária dos municípios paulistas, para os anos de 2000, 2005, 2010 e 2015.

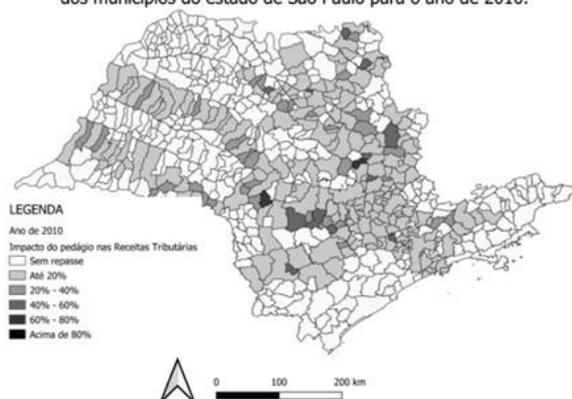
Relevância dos repasses de pedágio na composição da Receita Tributária dos Municípios do estado de São Paulo para o ano de 2000.



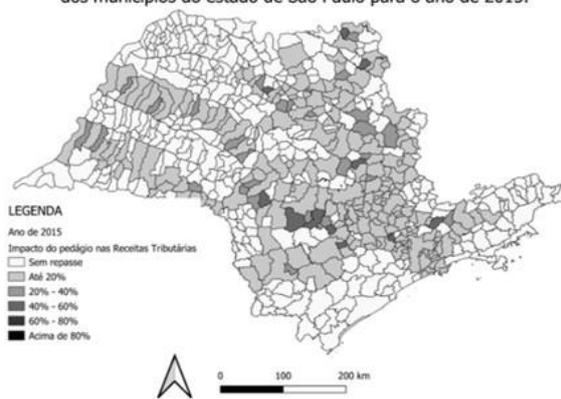
Relevância dos repasses de pedágio na composição da Receita Tributária dos municípios do estado de São Paulo para o ano de 2005.



Relevância dos repasses de pedágio na composição da Receita Tributária dos municípios do estado de São Paulo para o ano de 2010.



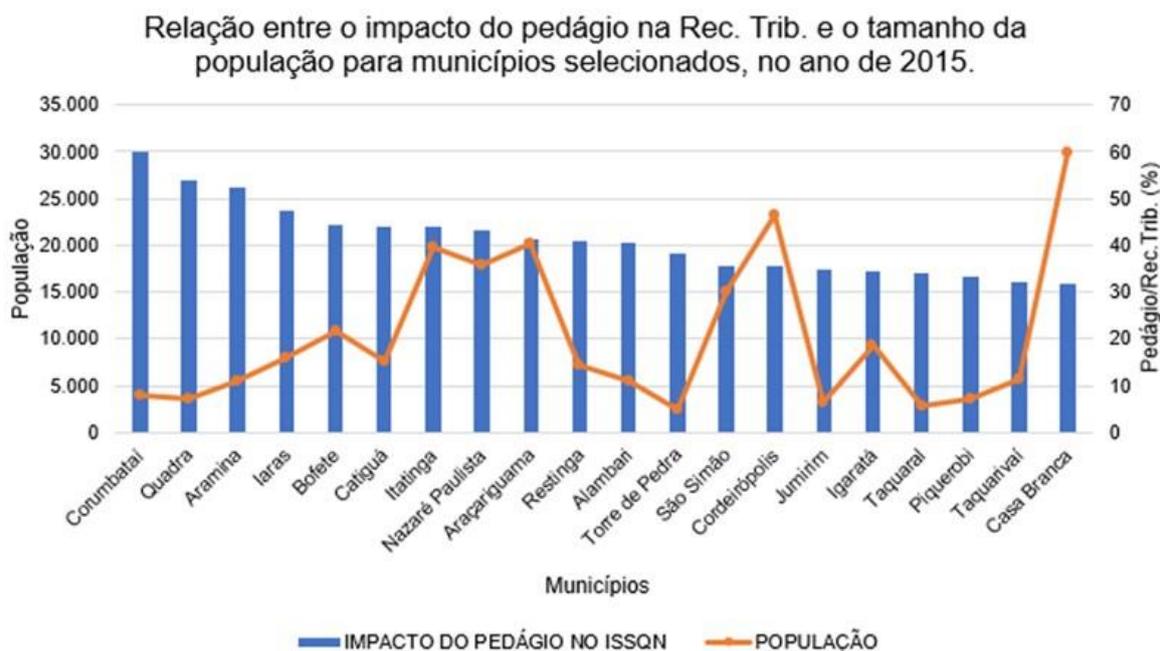
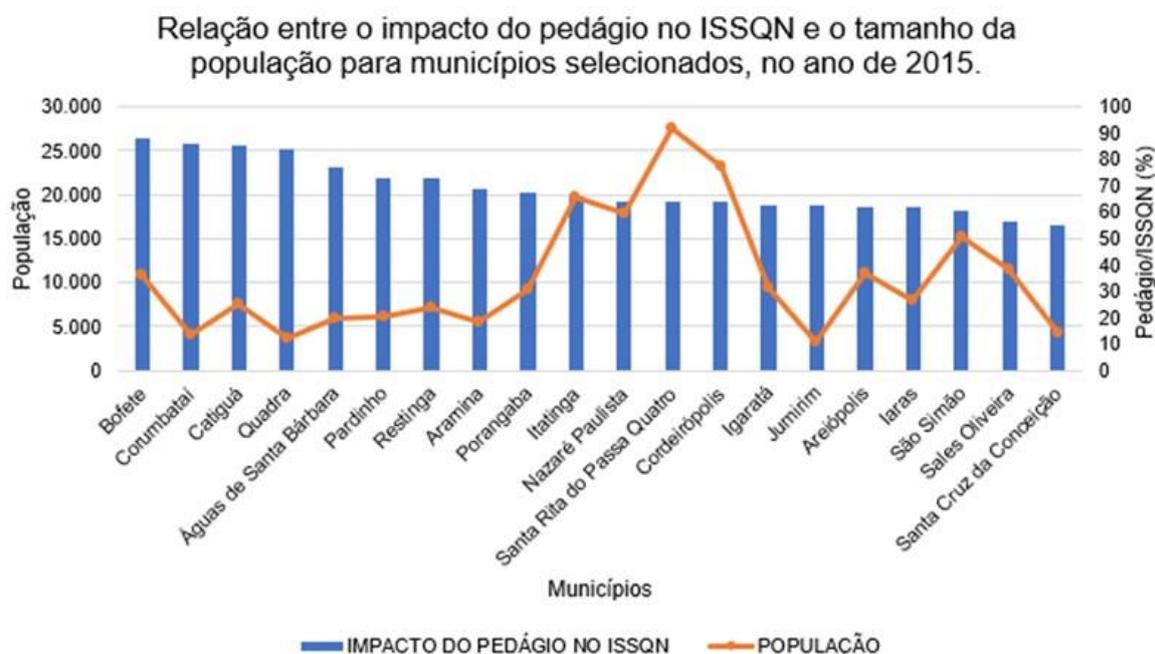
Relevância dos repasses de pedágio na composição da Receita Tributária dos municípios do estado de São Paulo para o ano de 2015.



Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

Contudo, cabe ressaltar mais um aspecto que as tabelas e mapas anteriores não delimitaram de forma aprofundada, em qual tipo de município essa dependência se torna mais aparente. Os mapas mostram que todos os municípios que recebem os repasses têm parte de suas receitas atreladas a eles, porém, alguns têm valores muito altos nesse aspecto. A resposta está um pouco mais além do que o simples dinamismo econômico específico de cada município (Gráfico 3).

Gráfico 3. A relevância dos repasses de pedágio no ISSQN e Receitas Tributárias dos municípios selecionados frente ao tamanho de sua população, para o ano de 2015.



Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>) e Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

Retornamos nosso olhar para os municípios selecionados nos Quadros 2 e 3, ou seja, aqueles que tinham as maiores taxas de seu ISSQN e Receitas Tributárias atreladas aos repasses provenientes dos pedágios. O Gráfico 3 acrescenta uma camada a mais sobre eles, desvendando seu contingente populacional. O que é

comum aos municípios selecionados é uma população muito pequena, para a maioria deles próximo dos 10 mil habitantes e mesmo os municípios que sustentam os maiores índices dessa lista não chegam a passar dos 30 mil. Isso ocorre pela possibilidade muito reduzida de municípios com pequenos índices populacionais atingirem grandes arrecadações tributárias. A maioria dos mais significativos tributos que compõe a receita tributária incide sobre as posses dos munícipes como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Como a arrecadação dos repasses de pedágio se dá através da imposição, em grande parte, sobre não residentes do município, acaba por criar uma arrecadação acima das possibilidades pela dinâmica própria orçamentária dos pequenos municípios (Quadro 4).

Quadro 4: Os 10 municípios paulistas que mais receberam repasses de pedágio no ano de 2015.

Município	Pedágio (em R\$)	Pedágio no ISSQN (%)	Pedágio na Rec. Tributária (%)	População
Campinas	22.200.066,71	3,18	1,41	1.164.098
São Bernardo do Campo	20.166.637,11	5,49	2,11	816.925
São Paulo	17.270.735,37	0,14	0,07	11.967.825
Jundiaí	15.537.049,66	6,76	3,02	401.896
Limeira	14.800.616,59	19,24	8,02	296.440
Itu	13.524.630,16	19,52	8,92	167.095
Cubatão	11.057.387,20	7,60	3,92	127.006
Barueri	9.060.623,67	1,12	0,92	262.275
Osasco	8.386.239,45	2,17	1,17	694.844
Araçariguama	7.323.559,34	52,17	41,41	20.114

Fonte dos dados: ARTESP – Agência de Transporte do Estado de São Paulo, por meio do SIC.SP – Serviço Estadual de Informações ao Cidadão do estado de São Paulo (disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/>), Plataforma FINBRA - Finanças Municipais (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 20 de jan. de 2021) e IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>. Acesso em: 20 de jan. de 2021).

Por fim, apresentamos o Quadro 4 que traça um panorama da relevância dos valores de pedágio para os 10 municípios que receberam as maiores quantias dessa natureza no ano de 2015. Apenas o município de Araçariguama é parte da discussão traçada no Gráfico 3, com menos de 30 mil habitantes, por consequência, ele apresenta os maiores índices de ISSQN e receitas tributárias atreladas ao pedágio do grupo. Para municípios como Campinas, São Bernardo do Campo e São Paulo os valores, mesmo sendo os maiores de todo o estado, são pouco relevantes dentro de suas enormes estruturas de arrecadação de impostos.

A relevância dos repasses do pedágio nos parece ao fim dessa pesquisa inegável. Ainda como parte seletiva de diferenciação territorial e privilégio orçamentário no estado de São Paulo, os repasses impactam de maneira vantajada as arrecadações de tributos. Para os pequenos municípios é mais que sua maior fonte tributária de recursos, é também uma forma de dependência financeira e dessa maneira, de um discurso favorável à manutenção do modelo de concessões rodoviárias pela preservação de um equilíbrio econômico estadual ao nível municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que foi apresentado por este trabalho, podemos, por fim, elencar pontos fundamentais que surgiram e se apresentam na materialidade, seja como produto de um tempo passado, ou como processo ainda em andamento.

A lógica da concessão de serviços públicos não perde força, pelo contrário, ela se reinventa e amplia sua atuação frente ao Estado. Se em meados da década de 1990 era mais que fundamental a transferência da gestão das rodovias à iniciativa privada, sempre através do discurso da falta de dinheiro, esse modelo permanece atual e atuante. Com a situação econômica brasileira em baixa, num espírito de crise generalizada dos setores e principalmente do Estado, no qual o discurso se volta completamente ao enxugamento da máquina pública, as concessões, parcerias público-privadas ou as privatizações, ganham espaço entre a classe política.

A visão passada pelos agentes públicos em um de nossos trabalhos de campo ressalta que o Estado não é ineficiente porque não tenha técnicos capacitados a operar as rodovias, ele seria ineficiente por ser engessado por uma parafernália de regulamentos e legislações normativas que dificultam a exploração de oportunidades comerciais com rapidez e flexibilidade. Porém, toda essa dificuldade imposta legalmente é produzida pela classe política brasileira, por um lado, por um ideal de fazer com que os processos ocorram, teoricamente, da maneira mais transparente possível, mas também, por representar ideologias de grande parte dos nossos representantes, no favorecimento do privado ao invés da estruturação do público.

Mas esse modelo é um fracasso? Apenas o Estado, ou ainda, os governos estão sendo beneficiados por esse modelo? Através de nossa pesquisa podemos afirmar que não. Talvez a maior relevância e contribuição desta pesquisa seja apontar como os repasses do pedágio trazem benefícios orçamentários a pequenos municípios que muitas vezes não têm acesso a recursos volumosos. Todos estes fatos apontam que aos municípios a concessão de rodovias é grande negócio.

Considerando-se o processo de concessão de rodovias à iniciativa privada, pode-se dizer que, desta forma, algumas áreas do território estadual paulista, em razão de sua maior *densidade técnica*, isto é, em razão dos diversos graus de artifício de determinado ponto do território (SANTOS, 2002) tornam-se distintas em detrimento de outras já que nem todos os 645 municípios paulistas têm em seus territórios rodovias concedidas à iniciativa privada e, portanto, não recebem o incremento “extra” de ISSQN em suas receitas tributárias.

Atualmente uma nova etapa de concessões de rodovias está em plena execução em São Paulo, na qual muitos municípios passarão a receber recursos que antes não tinham acesso; outros ainda podem ampliar suas arrecadações por novos trechos concedidos e pela duplicação de suas rodovias - e, com isso, muita negociação política entre as esferas municipal, estadual e empresas privadas pode vir a ocorrer. O aumento das concessões e conseqüentemente das praças de pedágio se torna, portanto, um ótimo negócio a quase todos os agentes desse processo (empresas privadas, Estado de São Paulo, Prefeituras municipais), o único insatisfeito é o usuário das rodovias que paga os pedágios.

Por fim, cabe salientar que nossa pesquisa buscou trazer contribuições a uma discussão que é muito mais ampla e que evolui por caminhos muitas vezes inexplorados. As concessões aqui trabalhadas compreendem apenas o estado de São Paulo, mas estas ocorrem em diversos outros locais e inclusive no âmbito das

rodovias federais. Outros setores de transporte vêm passando por processos de concessão ou privatização, como as ferrovias, portos e aeroportos. Entendemos que as ideias apresentadas neste trabalho não devem ser vistas apenas como fim, mas como uma sugestão metodológica para que demais pesquisas continuem contribuindo com essas discussões fundamentais.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR., R. M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. **Educação & Sociedade**, vol. 34, n. 125, 2013, pp. 1135-1151. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400007 Acessado em 03 de mai. de 2021.

COSTA, B. M. R.; GALLO, F.. Concessão rodoviária como plataforma de valorização financeira: expressão do uso corporativo do território. **Revista Terra Livre**, v. 1, p. 321-361, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

GALLO, F.. Programa de concessão de rodovias em São Paulo e novos agentes econômicos do período contemporâneo. Uma leitura geográfica do planejamento governamental e dos repasses de ISSQN aos pequenos municípios. **Caminhos da Geografia** (UFU. Online), v. 21, p. 165-179, 2020.

GALLO, F.; BASTIANI, P. A. Concessões de rodovias em São Paulo e a relevância dos repasses de ISSQN dos pedágios na composição dos orçamentos municipais. **BOLETIM CAMPINEIRO DE GEOGRAFIA**, v. 7, p. 249-272, 2017.

IANNI, O. A formação do capitalismo nacional. 7 teses sobre o Brasil Moderno. In: **Jornal da Unicamp**. n. 248. Campinas: Unicamp, 2004.

KAHIL, S. P. Psicoesfera: uso corporativo da esfera técnica do território e o novo espírito do capitalismo. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 22 (3): 475-485, dez. 2010.

MONTEIRO, C. Planejamento: algumas considerações. **Espaço, Tempo e Crítica**. v. 2, n. 1, 2007.

OLIVEIRA, C. A. O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação. **Tese** (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2016.

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

RIBEIRO, A. C. T. Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo. **Cadernos IPPUR**: Rio de Janeiro, Ano XII, n. 2, 1998.

RIBEIRO, T. B.; TONETO JÚNIOR, R. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 27, p. 117-139, jun./dez. 2004.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, M. **Economia Espacial**. Críticas e alternativas. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2003.

SILVEIRA, M. L. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In VIANA, A. L. d'Á.; IBAÑEZ, N.; ELIAS, P. E. M. (org.). **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Aderaldo & Rotschild, 2009.

Agradecimentos

Os autores agradecem à FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo que financiou partes desta pesquisa por meio de Bolsa de Mestrado e Auxílio Regular à Pesquisa.