



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **Governança urbana e financeirização da infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro pelos fundos de pensão**

### **Autores:**

Eduardo Lopes Pederneira - Universidade Federal Fluminense - [eduardolpederneira@gmail.com](mailto:eduardolpederneira@gmail.com)

### **Resumo:**

Em decorrência do estrangulamento fiscal de inúmeros países ao longo dos anos 1970/80, novos atores financeiros surgem no cenário econômico, dentre estes atores, estão os fundos de pensão. No caso brasileiro, os fundos de pensão estatais surgem na década de 1970 com o intuito de desenvolver a poupança interna. Após passarem por problemas envolvendo corrupção e serem importantes na privatização de empresas, os fundos de pensão estatais (Petros, Previ e Funcef) tornam-se importantes agentes da financeirização de serviços públicos. No Rio de Janeiro, estes investidores institucionais são detentores das concessões de serviços como Metrô da cidade, veículo leve sobre trilhos, BRT - Transolímpico, linha amarela e rodovia Rio - Teresópolis. Esta pesquisa busca identificar a forte inserção destes investidores na financeirização destes serviços na cidade do Rio de Janeiro, fomentando um novo modelo de governança urbana pautado na presença de parcerias público-privadas.

# GOVERNANÇA URBANA E FINANCEIRIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA URBANA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO PELOS FUNDOS DE PENSÃO

## BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Entre 1945 e 1970 a economia mundial passou por um dos melhores momentos envolvendo crescimento econômico e políticas sociais, com ênfase nos países da América anglo-saxônica e boa parte da Europa, alicerçados pelos investimentos públicos. Os acordos de Bretton Woods (GUTTMANN, 2008) e as políticas fordistas/keynesianas começam a entrar em declínio quando os países centrais enfrentam choques decorrentes do preço do petróleo e especulações envolvendo o mercado de euromoedas. As consequências decorrentes do estrangulamento fiscal vivido pelos países centrais do sistema capitalista e disseminados para os países periféricos foi o abandono das políticas que marcaram esse período. Dando início ao período marcado pelo desenvolvimento de medidas pautadas na flexibilização produtiva, desregulamentação financeira e um crescente papel das cidades dentro do sistema capitalista mundial. Dentro das novidades, o surgimento de novos e maiores investidores dentro da economia mundial faz surgir e/ou incentiva um novo modelo de financiamento da economia, com o Estado se retirando e dando maior destaque para investidores particulares, ou institucionais, como os fundos de pensão aqui estudados, devido às vendas cada vez maiores de títulos públicos para poderem financiar os serviços públicos que marcaram o período capitalista do pós-guerra (STREECK, 2012). O custo do serviço da dívida (a conta de juros, déficits orçamentários) pressionou o orçamento, reduzindo alguns investimentos fundamentais, como saúde, educação, ciência e tecnologia e infraestrutura. Chesnais (2005) explica bem o custo do serviço da dívida, ou “efeito bola de neve da dívida”:

“Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo.” (CHESNAIS, 2005, p.39)

Das medidas encontradas para sair da crise, estavam a contenção de gastos e diminuição do estado na indução da economia e de gastos sociais, com isso há um crescimento do setor privado em diferentes aspectos econômicos. O aumento do crédito,

para incentivar o consumo e para que o Estado se retirasse de determinadas tarefas, como financiar compra de imóveis foram essenciais, levando Wolfgang Streeck (2012) nomear este processo de “Keynesianismo privado”. Com os serviços públicos não foi diferente, a gestão e/ou financiamento de novos e antigos serviços públicos, assim como investimentos em infraestrutura, passaram a ser fontes de renda do poder público, por meio de concessões, agentes privados passariam a ter o controle destes novos ativos, como pode ser visto em Siemiatycki (2015). Neste ponto entram os fundos de pensão. Por mais que não sejam os únicos beneficiados por políticas de privatização de serviços e infraestruturas, os fundos de pensão tornam-se investidores gigantescos, capazes de gerir centenas de bilhões de dólares. No livro “Os novos capitalistas” (DAVIS, LUKOMNIK e PITT-WATSON, 2008), os autores apresentam dados que podem ajudar na compreensão. Os fundos de pensão dos empregados da British Telecom e dos trabalhadores das empresas de mineração inglês concentram mais de 800 mil proprietários de ações. Nos Estados Unidos, os maiores fundos de pensão gerenciavam mais de 5 trilhões de dólares em recursos de terceiros, sendo que os cinco maiores representavam os servidores públicos de estados como Califórnia, Nova York e Flórida. Outro dado interessante apresentado no trabalho é que, de acordo com a Conference Board, os investidores institucionais detinham 69,4% das mil maiores empresas abertas dos Estados Unidos em 2004. Na Inglaterra 70% das ações de empresas inglesas pertenciam a investidores institucionais (o livro foi escrito em 2008). Segundo Chesnais (2005, p.41) a titulização, alta nas taxas de juros e a liberalização dos movimentos dos capitais “coincidiram com o momento em que, em razão do volume das somas que haviam sido acumuladas, os fundos de pensão buscavam oportunidades de aplicação em larga escala.” Para o autor, os investidores institucionais (fundos de pensão) foram os primeiros beneficiados na desregulamentação monetária e financeira.

Em tese, o crescimento dos custos previdenciários (em razão do envelhecimento populacional) e a concomitante diminuição da arrecadação, (por exemplo, com o desemprego) levaram os governos a reformar os seus sistemas previdenciários, abandonando gradativamente os sistemas de repartição simples e criando modelos de capitalização, baseado em contas individualizadas (como é o caso da Fundação complementar do servidor público federal FUNPRESP, regulamentado no ano de 2013, com o objetivo de atender a todos os servidores públicos do poder executivo brasileiro).

No Brasil, a camada mais estável de assalariados pode ser entendida como a classe de funcionários públicos. Ainda segundo Chesnais, a escolha em favor do sistema de fundos de pensão, é uma escolha política, uma escolha em sua visão, pelo mercado financeiro. Para Sauviat (2005):

“Os fundos de pensão e os administradores de mutual funds são agentes preocupados com a rentabilidade financeira de seus títulos. Eles participam das aplicações financeiras operando uma arbitragem constante entre rendimentos e riscos. São movidos, antes de tudo, pelas antecipações de ganhos e pela realização de ganhos do capital. Mesmo quando fazem aplicações de longo prazo, tendem a ser comportar mais como traders concentrados nas oportunidades de lucro financeiro decorrentes dos movimentos da evolução dos títulos, em vez de serem investidores

preocupados com a capacidade da empresa de engendrar um fluxo de lucro durável.” (SAUVIAT, 2005, p.118)

A crise fiscal pela qual passou boa parte dos países do sistema capitalista em meados da década de 70 forçou mudanças em políticas sociais. O crescimento populacional e entrada de novos trabalhadores dentro dos regimes previdenciários, em decorrência do sucesso das políticas sociais que alongaram a sobrevivência das pessoas inflou o número de dependentes de recursos públicos previdenciários forçando como consequência o crescimento dos fundos de pensão, ou seja, previdências complementares (DAVIS, LUKOMNIK e PITT-WATSON, 2008, p. 8). Essas previdências funcionam da seguinte forma: Como o trabalhador passa a ter um piso remuneratório pago pela previdência pública, os trabalhadores passam a se ver necessitados de aderir a planos particulares de previdência, sejam eles privados ou estatais. Dito isso, na sequência, o trabalho busca explicar o surgimento dos fundos no Brasil.

## FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL

A data de criação dos fundos de pensão é atribuída ao ano de 1977, contudo, formatos de previdência já existiam no Brasil, como pode ser visto em Grün (2005). O objetivo do governo militar ao criar os fundos de pensão estatais naquele momento era desenvolver a poupança interna (DATZ, 2013), criando capacidade de financiamento com capital nacional, portanto. Outro motivo que levou a essa medida diz respeito às antigas repartições públicas que passaram a ter outra função administrativa. Essas mudanças acabaram por alterar a aposentadoria de parte dos trabalhadores do setor público. Com isso, os fundos de pensão, por meio da previdência complementar, ajudariam a equilibrar as perdas desses trabalhadores. Os fundos de pensão no Brasil ao longo desses mais de 40 anos passaram por marcantes períodos. Durante boa parte da década de 1980 os fundos passaram por dificuldades e tiveram que lidar com investigações envolvendo casos de corrupção. Contudo, ao longo dos anos 1990 os fundos públicos, no caso, Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), Fundação Petrobras de seguridade social (PETROS) e Fundação dos economistas Federais (FUNCEF), passam a ser importantes parceiros da privatização de empresas públicas (DATZ, 2013), dando suporte à política econômica do Plano Real implementada ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) na década seguinte, os fundos de pensão ganham nova função: passam a financiar e administrar infraestrutura e serviços públicos, algo normal em países de capitalismo mais avançado. A participação dos fundos nesses setores foi acompanhada do discurso de inserção dos trabalhadores dentro do sistema financeiro, ou socialização do capitalismo (ver JARDIM, 2009; ZIBECHI, 2012). Um fragmento de Chesnais (2005) pode ser útil para compreensão:

“Os assalariados aposentados deixam de ser “poupadores” e tornam-se, sem que tenham clara consciência disso, partes interessadas das instituições cujo funcionamento repousa na centralização de rendimentos fundados na exploração dos assalariados ativos, tanto nos países onde se criaram os sistemas de pensão por capitalização quanto naqueles onde se realizam as aplicações e especulações.” (CHESNAIS, 2005, p.52)

O crescimento do papel dos fundos de pensão das empresas estatais é ilustrado pela criação da empresa Invepar. A partir da junção dos três maiores fundos de pensão de empresas estatais, Previ, Funcef, Petros (possuem 75% da empresa) e a empreiteira OAS, a Invepar tornou-se ao longo dos anos 2000 importante parceira na financeirização de serviços públicos urbanos e de uma nova lógica de políticas públicas.

Na cidade do Rio de Janeiro, recorte feito para essa pesquisa, a Invepar administra ou faz parte da concessão de seis serviços públicos, todos relacionados à mobilidade. Destaca-se o Metrô Rio, que se divide em duas concessões distintas, uma relacionada as linhas 1 e 2 (mais antigas) e a concessão da linha 4 do metrô inaugurada recentemente, no ano de 2016. Além do metrô, a empresa detém a concessão da via expressa linha amarela (Lamsa), do BRT Transolímpico (concessionária Via Rio), único BRT com pagamento de pedágio, o veículo leve sobre trilhos (VLT) e por fim a rodovia Rio – Teresópolis (CRT). As infraestruturas urbanas (hoje administradas pelos fundos de pensão) foram, nos últimos anos, importantes na reforma urbana pela qual passou a cidade. Os processos de remoção efetiva e/ou de tentativas insistentes de remoções por parte do poder público marcaram algumas das principais obras de infraestrutura nos últimos anos. A privatização de infraestruturas urbanas colabora na criação de espaços mais atraentes para investimentos que outras, pois determinadas áreas possuem maior segurança, turismo e movimentação de trabalhadores, como chamam atenção Tessa Hebb e Rajiv Sharma (2014).

A entrada dos fundos de pensão na gestão dos serviços públicos organiza-se num processo de financeirização de infraestruturas e serviços públicos, acarretando a partir daí complicadas contradições, afinal de contas como relacionar os interesses do fundo como investidor que precisa ter lucro no longo prazo tendo em vista o passivo de longo prazo que precisa ser pago (no caso, os recursos previdenciários dos aplicadores)? Como relacionar o interesse privado com o interesse público na gestão dos serviços de mobilidade está longe de ser simples, tendo em vista os crônicos problemas das cidades brasileiras em decorrência da precária mobilidade urbana. Além destas questões que se colocam, outras igualmente importantes se relacionam a questões envolvendo a fiscalização das concessões. Por exemplo, como os recursos obtidos pelo pedágio na linha amarela e BRT Transolímpico estão sendo aplicados em melhorias? Financeirizar serviços públicos acarreta dois problemas graves: num primeiro momento, o Estado escolhe aqueles mais atrativos para o setor privado, depois o setor privado (no caso, fundos de pensão estatais) escolhem aqueles que trarão maior retorno no longo prazo. Nota-se um projeto de governança urbana claramente relacionado ao aumento da concessão de serviços públicos e dentro deste processo, os fundos de pensão tiveram papel de destaque. O crescimento dos fundos via Invepar coloca os mesmos como grandes atores dos grupos de capitais urbanos, algo que será melhor discutido na próxima sessão deste trabalho. Considera-se relevante a discussão sobre o que se entende por financeirização, antes de apresentar as características deste processo na cidade do Rio de Janeiro.

## A INFRAESTRUTURA TORNADA ATIVO FINANCEIRO

Fundos de pensão são entidades que possuem como finalidade pagar aposentadoria complementar para aqueles que assim desejam. Ao aplicar o dinheiro no fundo, o

trabalhador torna-se um investidor de longo prazo, tendo em vista que o investimento só terá lucros em média, décadas depois do início do investimento. Para o trabalhador esse dinheiro é um ativo, contudo, para o fundo esse dinheiro apresenta-se como passivo, ou seja, esse dinheiro sai da empresa sem retorno. Portanto, cabe ao fundo, visando garantir sua própria sustentabilidade futura, quanto o pagamento da previdência, investir a quantia nele aplicada. Aí entram os vários tipos de investimentos nos quais os fundos se arriscam a investir, seja individualmente, seja via empresa Invepar (o caso aqui estudado). A busca por investimentos em serviços públicos urbanos possui um objetivo muito claro, segurança, ou seja, investir em ativos que traga o menor risco possível. E por que serviços públicos possuem maior segurança? No caso aqui estudado, os serviços de mobilidade possuem como característica contratos longos, rendimentos crescentes atrelados à inflação ou outra indexação prevista em contrato, e acima de tudo, mercado consumidor garantido, afinal de contas ninguém pode abrir mão da mobilidade, seja para o trabalho, hospital ou lazer. O serviço de infraestrutura urbana passa a ser visto como bem financeiro privado de interesse público, ou seja, torna-se um ativo financeiro, um produto a ser apresentado nos relatórios anuais do fundo, entretanto, possui relevância social, um direito de cada um.

Dentro deste ramo do mercado, ter informação dos locais onde se pretende investir é crucial, tendo em vista os diversos arranjos institucionais entre diferentes escalas de análise. Torrance (2009) fala em “geografias relacionais” ou relacionamento, ou seja, dispensam-se as distâncias espaciais entre o investidor e o local de investimento, por mais que os fundos sejam nacionais e tenham seus investimentos dentro do país, eles possuem aplicações em todo território nacional, desprendendo-se das realidades locais. As geografias relacionais preveem que um determinado investidor contrate colaboradores para assessorarem nos investimentos previstos, no caso do Rio de Janeiro a proximidade dos fundos (dois dos três maiores estão sediados na cidade) talvez explique a maior parte dos investimentos na cidade: dos 13 maiores ativos de infraestrutura da Invepar, seis estão apenas no Rio de Janeiro. Destaca-se que os fundos são entidades que recolhem aplicações em todo país e o discurso de ampliação dos fundos na economia visavam maior democratização do desenvolvimento. Portanto, juntando a geografia das finanças com esta geografia relacional, se vê o aprofundamento de tendências que reafirmam certos lugares e áreas da cidade em detrimento de outras. A privatização dos serviços públicos traz para o serviço de interesse público uma lógica financeira.

O maior papel dos fundos de pensão na infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, como gestores de vários equipamentos de mobilidade da cidade, como metrô e vias expressas, mostra como é importante compreender a financeirização de serviços públicos e como isso altera a cidade do Rio de Janeiro. Tessa Hebb e Rajiv Sharma (2014) utilizam o termo “geografia das finanças” (para elas, uma área dentro da geografia econômica) para refletir sobre esses acontecimentos similares ocorridos nos Estados Unidos. Para elas, a geografia das finanças:

“(...) sugere que, enquanto esse investimento oferece a oportunidade de vincular as economias de aposentadoria à saúde e à vitalidade das cidades em que as pessoas querem viver e se aposentar, a necessidade de gerar lucros com esse investimento resulta em uma melhoria para algumas áreas

urbanas, enquanto outras são deixados para trás.” (HEBB e SHARMA, 2014, p.489)

Ou seja, as novas práticas de governança reafirmam desigualdades ao privilegiar determinados espaços da cidade em detrimento de outros. Dentro desta geografia das finanças, os fundos escolhem os investimentos capazes de trazer maior retorno e segurança no longo prazo. Essa mesma lógica pode ser aplicada aos investimentos em expansões e melhorias do sistema. Chesnais também pesquisa a financeirização e, para ele, acumulação financeira entende-se por:

“(…) a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços.” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Portanto, surge uma nova inquietação, não somente o lucro industrial pode não ser acumulado e investido no sistema em detrimento da produção. Mas os lucros obtidos nos serviços de mobilidade adquiridos pela Invepar podem não ser reinvestidos em melhorias. Mais à frente será apresentada a relação de investimentos feitos pela Invepar em algumas de suas concessões. Para compreender a financeirização com as ferramentas conceituais da ciência geográfica, essa pesquisa baseia-se em produções como as de Pike e Polland (2010) que se inserem no estudo da geografia das finanças, uma subárea da geografia econômica, que precisa se atualizar e compreender as novas formas de atuar no espaço que as novas tendências capitalistas apontam, em que o capital é fluido e quase instantâneo, se não, irreal, feito em apostas e especulações. Reflexões presentes também em Chesnais (1996).

A reflexão obtida após a leitura sobre financeirização de serviços públicos, ainda muito pequena em nível nacional, mas vasta mundialmente, colabora para elucidar o modelo de governança urbana incentivado no país e que tem a cidade do Rio de Janeiro como grande vitrine após a escolha como sede de dois mega eventos esportivos. Um modelo de cidade que alia várias perspectivas ao mesmo tempo. Sustenta um novo modelo de previdência nacional, tendo em vista a insustentabilidade do anterior, conseqüentemente colabora na sustentação dos fundos. E não menos importante, um modelo de cidade pautado em reformas urbanas por um lado, e expansão e privatização de serviços públicos, neste caso nada de novo, mas inserido num processo amplo de inserção, que dentre os outros aspectos, apresenta-se como um projeto de desenvolvimento nacional. Por fim, na sequência desta pesquisa apresentam-se alguns dados da pesquisa obtidos até o momento.

## PERFIL DOS INVESTIMENTOS DOS FUNDOS DE PENSÃO

No decorrer deste trabalho, foi possível compreender como os fundos de pensão passaram a investir as quantias depositadas em seus programas de previdência, assim como a relevância que a cidade do Rio de Janeiro possui nos planos de investimento. Contudo é preciso apresentar em números como se organiza a inserção dos fundos na financeirização

dos serviços públicos da cidade. Na tabela a seguir, será apresentado o total de empreendimentos administrados pelos fundos de pensão por meio da empresa Invepar.

Tabela 1 - Porcentagem de participação da Invepar nos ativos que administra na cidade.

Ativo	Porcentagem
Metrô Rio	100%
BRT-TransOlimpico	33,34%
Veículo leve sobre trilhos	24,8%
Linha amarela	100%
Rio-Teresópolis	24,9%

**Fonte:** Invepar.

Como é possível notar, os fundos de pensão estatal focam seus investimentos em serviços de mobilidade e um dos motivos que pode influenciar essa opção relaciona-se à característica dos contratos e serviços: contratos longos e com mercado consumidor garantido, e acima de tudo, de massa. Metrô é transporte de massa por excelência, o mesmo não pode ser dito da linha amarela, afinal de contas, não é um meio de transporte, mas sim uma infraestrutura urbana e nesse caso uma das mais importantes da cidade, sendo a principal via expressa, ligando as regiões central e oeste. Por mais que as outras não tenham o mesmo impacto das duas citadas, são igualmente importantes, fazendo parte da estrutura de mobilidade da cidade. Num primeiro momento, pode-se ver o veículo leve sobre trilhos como um modal menos essencial, contudo, dentro dos atuais investimentos na região central da cidade, onde se planeja realçar sua característica turística, principalmente após as obras do “Porto maravilha”, espera-se para a região novos investimentos imobiliários residenciais. Ao mesmo tempo, é importante sinalizar o perfil estratégico do VLT, ligando a rodoviária Novo Rio ao aeroporto Santos Dumont, passando pelo terminal central do Brasil. Outra observação importante relacionado à presença da Invepar nos serviços é a totalidade da concessão do metrô e linha amarela, contudo, no restante, a empresa aparece como uma das participantes do consórcio, dando margem para interpretações como relacionadas a criação de um mercado de ativos financeiros atrelados a serviços públicos.

Tabela 2 - Receita valor econômico gerado pelas concessões que a Invepar faz parte

Receita em Milhões de reais	Lamsa	Metrô Rio	BRT*	VLT	CRT
2016	258,1	960	-	27,7	45,3

\* Início das operações em 9 e julho de 2016.

**Fonte:** Relatório Invepar 2016.

Tabela 3 - Volume de passageiros total transportado pelo Metrô Rio.

Metrô Rio	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Volume de Passageiro*	180	186	192	228,2	233	240

\*Em Milhões.

Fonte: Relatórios Invepar.

A Invepar existe desde o início dos anos 2000, entretanto, é a partir de 2011 que a empresa vem tendo receitas líquidas cada vez maiores, até ser interrompida pelos fracos desempenhos a partir da crise de 2015 e 2016. Ainda assim, diga-se, a empresa conseguiu sustentar vultosos resultados financeiros, como apresentado no último relatório divulgado no ano de 2016. A empresa passou de uma receita líquida de 905 milhões de reais em 2011 para uma receita de três bilhões e meio de reais em 2016, ou seja, em apenas cinco anos a empresa quase quadruplicou sua receita líquida, receita esta que desconta as despesas do mesmo período de um ano analisado. É importante destacar que esse valor conquistado pela empresa se refere à sua receita total e, portanto, não está relacionado apenas aos resultados dos ativos no Rio de Janeiro. Chamam atenção alguns dados referentes aos ativos fluminenses, por exemplo. O valor econômico direto gerado pelo Metrô Rio no ano de 2016 atinge 960 milhões de reais. É importante salientar que neste ano foram disputados na cidade os jogos olímpicos, e o metrô teve importante papel na mobilidade dos habitantes e visitantes da cidade, tendo circulado pelos trilhos da concessionária 240 milhões de pessoas, que é um recorde. No ano de 2016, outra importante infraestrutura de mobilidade da cidade bateu recordes, também sob influência dos jogos olímpicos: pela linha amarela circularam 131 mil carros diariamente pelo pedágio, gerando um valor econômico de 258,1 milhões de reais. A Linha Amarela na cidade do Rio de Janeiro desempenha um relevante papel como infraestrutura, pois liga as regiões do centro, norte e oeste da cidade, mais precisamente os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, bairro onde se localizava o mais importante parque olímpico dos jogos. Contudo, quando comparado com os dados do ano anterior, observa-se que a empresa teve uma pequena queda no número de carros diários pela praça do pedágio, quando passaram 138 mil veículos diariamente. Destaca-se, portanto, que a empresa Invepar, controladora de 100% das duas concessões, tanto da linha amarela quanto do metrô, controla as duas das principais redes de mobilidade da cidade, uma de carros particulares e coletivos rodoviários e outra de transporte de massa como o metrô, que vem crescendo anualmente. Deve-se lembrar que no ano de 2016 entrou em operação a nova linha de metrô do sistema, a linha 4, ligando a Barra da Tijuca à zona sul da cidade. Outro modal que pode ser utilizado é o recentemente inaugurado na cidade, o veículo leve sobre trilhos, o VLT. No ano de 2016 o VLT transportou 756.172 pessoas e gerou 27,7 milhões de reais de receita líquida ajustada, neste consórcio a Invepar é detentora de 24,8% do grupo.

Quanto aos investimentos feitos pelos consórcios, iniciaremos pelos que são totalmente controlados pela Invepar. No Metrô Rio os investimentos da concessionária em 2011 foram de 199,2 milhões de reais, quando as novas composições começaram a ser encomendadas visando à renovação da frota, os jogos olímpicos e Copa do Mundo. Em 2012 foram investidos 320 milhões de reais, ano de maior investimento, tendo ocorrido queda anualmente até chegar aos 87,1 milhões de reais em 2016, quando houve também o maior lucro. Na Lamsa (linha amarela) o consórcio também investiu maior soma no ano de 2012,

no total de 251 milhões de reais. Nesse caso, por causa da renovação do contrato de concessão, no ano seguinte, por exemplo, foram investidos 15,1 milhões de reais, aumentando para 33,2 milhões em 2016. Na concessionária que administra a rodovia Rio-Teresópolis, CRT, chegou-se a receita líquida ajustada de 45,3 milhões de reais. Nessa infraestrutura, a Invepar possui 24,9% do consórcio.

Por meio dos dados obtidos, é possível observar a consolidação da financeirização dos serviços públicos. A concessão do transporte não é algo novo, contudo é possível notar uma diretriz de governança na cidade que aponta para a prioridade dada à concessão em larga escala, não somente dos serviços públicos aqui estudados, mas também a concessão da região do porto, por exemplo. Os serviços de mobilidade recebem maior destaque devido à sua segurança enquanto investimento de longo prazo, tendo garantia do reajuste pela inflação na tarifa, assim como outras fontes de renda que um transporte de massas como o metrô pode trazer, como marketing de centenas de marcas ou a venda de pontos nas estações para cafés ou lojas de roupa. Transeuntes são garantias diárias, salvo catástrofes. Os megas eventos, como Copa do mundo e Olimpíada, num intervalo de dois anos, possibilitou a vinda de muitos investimentos privados e públicos de todas as esferas governamentais. Esses recursos possibilitaram a construção e ampliação de todos os serviços aqui apresentados, conseqüentemente, a necessidade dos fundos de garantir recursos futuros fez com que os mesmos investissem fortemente na obtenção destas concessões. A soma de fatores que se encontraram na cidade do Rio de Janeiro possibilitou o projeto de vários interesses. Primeiro dos fundos, que garantiram recursos, como visto só o metrô em 2016 trouxe lucros de quase um bilhão de reais. A política de governança da cidade também teve sucesso, afinal de contas todos os serviços estão concedidos e funcionando com capacidade de ampliação, tendo em vista o fato de alguns serviços ainda operarem abaixo da capacidade. Por fim, o sucesso do discurso da inserção dos trabalhadores na economia nacional, já que a Invepar pertence aos fundos em 75%. Na próxima sessão discute-se mais profundamente a governança urbana pautada na financeirização dos serviços públicos.

## CONCLUSÃO

No início deste trabalho, buscou-se fazer uma breve introdução, apresentando as mudanças nas políticas econômicas como medidas que contribuiriam senão para criar os fundos de pensão, serviram para desenvolvê-los e colocá-los em outro patamar dentro da estrutura econômica. Porém, essas mesmas mudanças de estrutura econômica forçaram novas organizações nas escalas geográficas. Com a economia flexível, as cidades com o tempo ganharam maior poder de decisão. No Brasil, por exemplo, tardiamente em relação ao restante do mundo capitalista central, as cidades ganham maior liberdade orçamentária com a constituição de 1988, inaugurando a redemocratização. No entanto, em linhas gerais, a maior liberdade orçamentária das cidades contribuiu para que elas tivessem maior autonomia decisória nas decisões de políticas públicas, o que acabou por incentivar de maneira indireta maior disputa entre as cidades por investimentos e recursos. Segundo Castro (2013):

“Dessa forma, as reformas institucionais que derivaram na descentralização administrativa, com a municipalização das políticas

públicas, possibilitaram o estabelecimento de novas estruturas organizacionais do poder local, principalmente vinculadas às parcerias entre o setor público e o setor privado.” (CASTRO, 2013, p.3)

As disputas entre cidades também foram discutidas por David Harvey (2005) como pode ser visto no seguinte trecho:

“A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente “estrutural”, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, frequentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização, representam o pano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida. A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista).” (HARVEY, 2005, p.166)

Todas essas transformações desembocam no que Harvey denomina como empreendedorismo urbano, ou seja, maior competitividade entre cidades por investimentos. As vantagens comparativas entre as cidades ganham enorme peso, atraindo ainda mais dificuldades e questões para a gestão urbana, exigindo novas configurações da governança urbana relacionadas com os arranjos institucionais existentes e desenvolvidas baseadas nestas estruturas. O entendimento sobre governança urbana é amplo e pode ser dividido de duas formas, este aqui trabalhado, relacionado à política pública para as cidades, e um outro, que aborda a democratização das decisões de planejamento e gestão metropolitanas, por exemplo. Entretanto, não será abordado nesta pesquisa. Quando se pensa em governança urbana nesta pesquisa, pensa-se na configuração específica por meio de parceria público-privada que se criou na cidade do Rio de Janeiro, onde a maior parte dos grandes modais de transporte público foram arrematados pela empresa Invepar pertencente aos três maiores fundos de pensão públicos. Esse modelo de administração pública pautado em PPPs, tendo os fundos de pensão como parceiros, propicia o que aqui se observa um processo de financeirização dos serviços públicos da cidade.

A Invepar e consequentemente os fundos de pensão e a empreiteira OAS podem ser enquadrados entre os atores envolvidos nos processos de governança da cidade. Destacam-se como grupos de capitais urbanos que são: “aquele que extrai seu processo de valorização diretamente da produção e do funcionamento da cidade” (MARQUES, 2015, p.193). E nesse caso, os grupos de capitais urbanos envolvidos com serviços públicos baseiam-se na concorrência oligospônica e beneficiam-se de contratos mais raros, duradouros, atingindo regiões espaciais amplas. Como se trata de um setor que está diretamente relacionado com o funcionamento da cidade, é menos suscetível a crises fiscais (MARQUES, 2015).

Os processos pelos quais passou a cidade do Rio de Janeiro estão inseridos dentro de uma realidade que vai além da local. Há um conjunto de medidas em escala global que visam a aliar parcerias públicas e privadas com o intuito de trazer melhores possibilidades do setor público e do privado. Essas parcerias podem ser feitas de muitas maneiras, entretanto, observa-se certa tendência no Rio de Janeiro se estruturando da seguinte forma: o poder público entra com as obras de infraestrutura, o “pesado” da construção civil, e o setor privado (no caso os fundos de pensão por meio da Invepar), com a gestão do novo sistema. A presença de fundos de pensão e private equity observa-se em várias outras regiões do país: o principal aeroporto da América latina, Guarulhos, é concedido à Invepar, por exemplo. Os fundos também atuam de maneira individual, como a presença da Petros na hidrelétrica de Belo Monte. Contudo, o que se observa na cidade do Rio de Janeiro é um projeto de política pública baseado em concessões de serviços públicos, projeto esse que teve o forte apoio dos fundos de pensão públicos, como pode ser observado neste trabalho. A quantidade de investimentos dos fundos de pensão na cidade por meio da Invepar pode ser relacionada com a presença de grandes obras na cidade. No entanto, a proximidade dos gestores dos fundos, assim como a relação de proximidade entre as três esferas de poder público (governo federal, estadual e municipal) pode ter contribuído para a maior centralidade do Rio de Janeiro.

Não se trata de estudar a pura e simples privatização desses serviços, mas, sim, a financeirização conduzida por agentes específicos, no caso, os fundos de pensão estatais aqui apresentados: Petros, Funcef e Previ. Qual a grande diferença entre privatizações por qualquer empresa e as feitas pelos fundos de pensão? Para compreender isso, é preciso, como dito no início deste trabalho, ter noção da articulação existente entre os fundos de pensão propriamente ditos e o governo federal. Essa “articulação” foi capaz, em duas décadas, de criar um mercado que, juntando previdências públicas e privadas, chega ao incrível número de 830 bilhões de reais dividido em 676 planos, segundo o jornal O Globo de 18 de março de 2018. Deste valor, 180 bilhões é administrado somente pela Previ, o maior fundo de pensão do país, ou 21,6% do total.

No que se refere à gestão destes ativos de infraestrutura, até que ponto os lucros são revertidos em melhorias do sistema? Qual a parcela do lucro é revertida em melhorias no serviço? Como relacionar o direito à mobilidade e à cidade, em relação à margem de lucro do gestor via cobrança de tarifas? Nesse caso, contratos bem construídos pelo poder público, zelando pelos interesses da sociedade, são essenciais. Questões como estas são necessárias para reflexão dos fenômenos. O fundo de pensão adquire centenas de ações e infraestruturas sem preocupar-se com a dimensão social do investimento, pois seu foco é a obtenção de lucros no longo prazo, estando em pauta a qualquer momento a possibilidade de se desfazer de seus ativos por propostas vantajosas. Nesse caso, contratos de concessões protegendo a sociedade e assegurando sua locomoção, assim como a fiscalização destes contratos, são medidas de grande importância. A participação da sociedade no acompanhamento da fiscalização seria um avanço democrático e no modelo de gestão. Por fim, este trabalho busca iniciar um debate que leve em conta perspectivas de governança urbana, desenvolvendo democraticamente os processos aqui apresentados e problematizando os mesmos.

O modelo de governança da cidade do Rio de Janeiro foi possível a partir da configuração dos arranjos institucionais existentes. O projeto nacional de reforma previdenciária, aliado à necessidade de fomentar a poupança interna, juntamente com o discurso de socialização da produção e do desenvolvimento atraindo o trabalhador para as decisões, possibilitou que os projetos em nível local tivessem êxito. A cidade do Rio de Janeiro sediou dois grandes eventos em pouco espaço de tempo e foi possível que projetos de reforma da cidade saíssem do papel em pouco tempo. A prevalência de parcerias público-privada na cidade possibilitou a vinda dos investimentos pelos fundos de pensão e consequentemente a financeirização dos serviços públicos aqui apresentados. Nos anos 1990 quando os fundos auxiliaram na privatização de empresas públicas contribuíram com o desenvolvimento dos papéis dessas empresas dentro da bolsa de valores e com o tempo, a comercialização desses papéis. As semelhanças com o processo da década de 90 e a de agora surge como reflexão, criando no médio e longo prazo um mercado de serviços públicos e infraestruturas. Em alguns serviços aqui apresentados pode-se ver a presença menor da Invepar na participação dos consórcios. É curioso que nos mais antigos a empresa controle 100% do consorcio, como Metrô e Linha Amarela; enquanto no veículo leve sobre trilhos a empresa detém 25% do consórcio, apontando assim para o fortalecimento do processo de financeirização dos serviços com mais empresas se interessando nas concessões de serviços públicos.

Algumas questões surgem dentro deste reflexão, como: se está sendo criando um mercado de ativos (serviços públicos), como foi feito com as empresas públicas que foram privatizadas nos anos 90? Os fundos hoje em dia são parceiros de um aprofundamento do mercado financeiro no país, introduzindo ativos mais seguros como a mobilidade urbana ou serviços de infraestrutura urbana pensando de maneira mais ampla? As problemáticas que surgem a partir disso são grandes, tendo em vista a importância da mobilidade para as pessoas em vários sentidos, seja lazer ou profissional. Por isso a fiscalização de contratos que resguardem o interesse social são imprescindíveis, assim como o desenvolvimento de mais trabalhos sobre o tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTRO, G. Demian. Governança urbana empreendedorista e megaeventos esportivos. *Geo UERJ* - Ano 15, nº. 24, v. 1, 37-60, 2013.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. (35-68). In: CHESNAIS, Francis (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências*. São Paulo: EDITORA BOITEMPO, 2005.
- DATZ, Giselle. Brazil's Pension Fund Developmentalism. *Competition and change*, Vol. 17 No. 2. pp, 111-128. 2013.
- GRÜN, Roberto. Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. *Mana*. 7-38, 2003.

- \_\_\_\_\_. O “nó” dos fundos de pensão. *Novos estudos*. p. 19-30, 2005.
- GUTTMANM, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos*. 11-33, 2008.
- HEBB, Tessa, SHARMA, Rajiv. New Finance for America’s Cities. *Regional Studies Association*. Vol. 48, No. 3. 485–500, 2014.
- JARDIM, Maria A. Chaves. *Entre a Solidariedade e o Risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. Coleção TC – Trabalho e Contemporaneidade. São Paulo: EDITORA ANNABLUME/FAPESP, 2009.
- WOLFGANG, Streeck. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos*. 35-55, 2012.
- ZIBECHI, Raul. A ampliação da elite no poder. (49-85). In: Zibechi, Raul. *Brasil Potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. EDITORA CONSEQUÊNCIA, 2012
- AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *Ekonomiaz: Revista vasca de economia*, n.41, 68-89, 1998.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Editora ANNABLUME, 2005.
- DAVIS, Stephen, LUKOMNIK, Jon, PITT-WATSON, David. *Os novos capitalistas: a influência dos investidores-cidadãos nas decisões das empresas*. Tradução: Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: EDITORA ELSEVIER PREVI, 2008.
- MARQUES, Eduardo. Estado, atores políticos e governança. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. 1. ed. Rio de Janeiro: EDITORA LETRA CAPITAL, ANPUR, 2015.
- TORRANCE, Morag. The Rise of a Global Infrastructure Market through Relational Investing. *Clark University*. 75-97, 2009.
- PIKE, Andy. POLLARD, Jane. Economic Geographies of Financialization. 29-51, 2010.
- HOYLER, Telma e REQUENA, Carolina. Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e sobre governança nas cidades. *Novos estudos*, 102, 23-36 2015.