



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Oliveira dos Reis, Cláudio José; Cabral, Sandro
Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da
provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 4, julho-agosto, 2017, pp. 551-579
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241052472006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014

Cláudio José Oliveira dos Reis

Universidade Federal do Oeste da Bahia / Núcleo Docente de Ciências Sociais Aplicadas
Barreiras / BA — Brasil
Universidade Federal da Bahia / Núcleo de Pós-Graduação em Administração
Salvador / BA — Brasil

Sandro Cabral

Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
São Paulo / SP — Brasil
Universidade Federal da Bahia / Núcleo de Pós-Graduação em Administração (licenciado)
Salvador / BA — Brasil

Em função do caráter recente de sua adoção, pouco se sabe ainda sobre o desempenho de projetos de parcerias público-privadas (PPP) e seus condicionantes. O presente estudo tem por objetivo investigar o comportamento das PPP e suas variações contratuais na provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014 numa perspectiva comparada às modalidades de provisão pública tradicional e estritamente privada. Para tanto, utilizou-se uma abordagem metodológica qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória por meio de estudo de casos múltiplos. Os resultados sugerem que os projetos de PPP geraram *value for money* para a administração pública brasileira, sobretudo referente aos aspectos de prazo, custos, receitas diversificadas e processo licitatório em decorrência das estruturas de incentivos oriundas dos contratos de PPP e da própria flexibilidade gerencial inerente aos atores privados.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; valor adicional; estruturas de incentivos; megaeventos esportivos.

Asociaciones público-privadas (PPP) en megaeventos deportivos: un estudio comparativo en la provisión de los estadios deportivos para el Mundial Fifa Brasil 2014

Debido al carácter reciente de su adopción, aún se conoce poco sobre lo desempeño de proyectos de Asociaciones Público-Privadas (PPP) y sus condiciones. El presente estudio tiene como objetivo investigar el comportamiento de las PPP y sus variaciones contractuales en la provisión de los estadios deportivos para el Mundial Fifa Brasil 2014 bajo una perspectiva comparada a las modalidades de provisión pública tradicional y estrictamente privada. Para este propósito, se utilizó un enfoque cualitativo, incluido en una perspectiva exploratoria a través del estudio de casos múltiples. Los resultados sugieren que los proyectos de PPP generan un valor agregado para la administración pública brasileira, principalmente con relación a plazos, costos, ingresos diversificados e proceso licitatorio como consecuencia de las estructuras de incentivos provenientes de los contratos de PPP y de la propia flexibilidad gerencial, inherentes a los actores privados.

Palabras clave: asociaciones público-privadas; valor agregado; estructuras de incentivos; megaeventos deportivos.

Public-private partnerships (PPP) in mega-sport events: a comparative study of the provision of sports arenas for the 2014 Fifa World Cup in Brazil

Due to its recent adoption, little is known about the performance of public-private partnerships (PPP) and their determinants. The present study aims to investigate the behavior of PPP and their contractual variations in the

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612158071>

Artigo recebido em 23 dez. 2015 e aceito em 7 out. 2016.



provision of sports arenas for the 2014 Fifa World Cup in Brazil, using a comparative perspective on traditional public and private provision modes. The research adopts a qualitative approach with an exploratory perspective and multiple case studies. The results suggest that, for Brazilian public administration, PPP presented good value for money, especially in terms of the time schedule, costs, diversified revenues and bidding process as a result of incentive structures coming from PPP contracts and private partner flexibility.

Keywords: public-private partnerships; value for money; incentive structures; mega sporting events.

1. INTRODUÇÃO

Recentemente, estudiosos da área de administração pública e estratégia vêm chamando a atenção para a interdependência entre atores públicos e privados e sobre a necessidade de compreensão dos mecanismos que podem levar a melhores (ou piores) padrões de desempenho (Mahoney, Mcgahan e Pitelis, 2009; Bel, Brown e Warner, 2014). Figuram nessa seara as diversas formas colaborativas entre agentes governamentais e atores privados para a provisão de serviços de utilidade pública, tais como parcerias público-privadas (PPP). Fomentadas sob os ventos das reformas liberalizantes empreendidas ao longo das últimas décadas, as PPP são um fenômeno relativamente recente que ainda carecem de maior esclarecimento, sobretudo no que tange à avaliação do desempenho e de seus condicionantes (Forrer et al., 2010; Kivleniece e Quelin, 2012). Naturalmente, o Brasil não é exceção e muito embora alguns trabalhos recentes tenham abordado a questão das PPP no país (Peci e Sobral, 2007; Thamer e Lazzarini, 2015), pouco se sabe ainda sobre os resultados concretos das experiências brasileiras.

Como forma de preencher essa lacuna, o presente estudo objetiva investigar o comportamento das PPP utilizadas para a construção e reforma dos estádios utilizados na Copa do Mundo Fifa 2014, numa perspectiva comparada à provisão pública tradicional e à provisão estritamente privada. A temática reveste-se de importância na medida em que ainda não são claros os mecanismos que afetam o desempenho de PPP no Brasil e a real pertinência de formas não estatais na provisão de equipamentos de infraestrutura. Mesmo no âmbito internacional são raros os trabalhos que abordam a provisão de equipamentos esportivos e culturais sob a ótica das PPP (Cabral e Silva Jr., 2013). Em que pesem as contribuições do presente estudo para a literatura de administração pública, estratégia em organizações e gestão esportiva, convém ressaltar que não é objetivo dos autores debater a pertinência ou não da realização de megaeventos esportivos. O objetivo restringe-se ao entendimento das implicações decorrentes das formas de provisão escolhidas, tomando como princípio que a decisão para a realização de eventos como a Copa do Mundo foi exogenamente determinada.

No caso brasileiro, a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo Fifa 2014, em outubro de 2007, colocou o país em posição de destaque no cenário internacional em função da elevada visibilidade do evento, inequivocamente objeto de interesse por parte de muitos países nas últimas décadas. Eventos esportivos dessa natureza, no entanto, geralmente exigem elevados investimentos para construção ou adequação de uma série de equipamentos, notadamente estádios de futebol e infraestrutura complementar. Diante disso, frequentemente são necessários aportes governamentais por meio do envolvimento em suas diferentes esferas. Após a definição das 12 cidades-sede do torneio em maio de 2009, a disponibilização de estádios em padrões de excelência tornou-se uma demanda latente diante do estado decadente das praças esportivas brasileiras. De fato, nove de 12 estádios de futebol brasileiros escolhidos para sediar o megaevento esportivo possuíam antigas infraestruturas com idade média de utilização de

aproximadamente 55 anos.¹ Seguindo a tradição de outros megaeventos esportivos (Roche, 2000; Cabral e Silva Jr., 2013; Preuss, Solberg e Alm, 2014), o setor público teve um papel preponderante na provisão de nove dos 12 estádios previstos para sediar os jogos do megaevento, com destaque para a utilização da modalidade de PPP para a provisão de cinco dos 12 estádios de futebol.

Para cumprir os objetivos propostos, lança-se mão de uma pesquisa qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória e comparativa por meio de estudo de casos múltiplos nos cinco estádios providos por PPP para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014 (Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Recife e Salvador). Comparam-se tais iniciativas com os estádios providos sob a lógica das modalidades pública tradicional (Brasília, Cuiabá, Manaus e Rio de Janeiro, construído sob a modalidade tradicional e posteriormente concedido à iniciativa privada) e estritamente privada (Curitiba, Porto Alegre e São Paulo). As instâncias metodológicas da pesquisa de campo e seus resultados são apresentados após breve discussão teórica relacionada com o estado da arte das literaturas sobre PPP e megaeventos esportivos, realizada a seguir.

2. MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: O PAPEL DO ESTADO

Megaeventos esportivos são eventos de grande porte que envolvem participantes de diferentes localidades e são realizados em um curto período de tempo (Florek, Breitbarth e Conejo, 2008). Em linhas gerais, eventos esportivos de grande porte envolvem elevados investimentos em infraestrutura (Malfas, Theodoraki e Houlihan, 2004), assumindo muitas vezes um importante papel no desenvolvimento urbano e contribuindo para a geração de potenciais legados nas regiões onde são sediados (Gursoy e Kendall, 2006).

A literatura sobre megaeventos esportivos, no entanto, não apresenta um consenso acerca do escopo dos potenciais legados, o que dificulta a mensuração das dimensões afetadas pelos megaeventos (Preuss, 2007). Nessa perspectiva, Preuss (2007) define legado como toda mudança na estrutura — seja ela planejada ou não planejada, positiva ou negativa, tangível ou intangível — criada para e pelo megaevento esportivo que permanece no longo prazo após a realização do próprio evento. A ideia de legado, no entanto, geralmente é pensada como algo sempre positivo, o que pode representar um equívoco. Isso porque, a depender das circunstâncias em que o megaevento é realizado, legados negativos podem também ser gerados (Pillay e Bass, 2008). Como exemplos de legados negativos sobressaem-se na literatura: elevados custos de construção dos equipamentos esportivos, investimentos em estruturas desnecessárias e endividamento do setor público (Roche, 2000; Malfas, Theodoraki e Houlihan, 2004; Gursoy e Kendall, 2006).

Preuss, Solberg e Alm (2014), nesse contexto, demonstram que a Copa do Mundo Fifa é um megaevento esportivo que exige investimentos substanciais tanto na construção de novos estádios quanto na provisão de infraestrutura no entorno de tais equipamentos esportivos. Nesse contexto, as arenas reformadas ou construídas para esse megaevento são geralmente consideradas um legado, uma vez que a intervenção (reforma ou construção) na infraestrutura do equipamento esportivo é muitas vezes viabilizada apenas em função do evento (Fifa, 2011). Algumas cidades-sede, entretanto, já possuem uma infraestrutura que lhes possibilitam realizar grandes eventos esportivos com um nível

¹ Essa estatística descritiva foi gerada pelos autores com base na média aritmética da idade dos nove estádios públicos utilizados no megaevento.

muito baixo de investimento, ao passo que outras cidades necessitam investir substancialmente em sua infraestrutura para alcançar os padrões exigidos pela Fifa, cujo nível de exigência cresce a cada ano em função de sua curva de aprendizagem na realização de cada evento.

No entanto, em função da necessidade de elevados investimentos, Roche (2000) destaca que muitas vezes é necessário o envolvimento de instituições do setor público e organizações do setor privado na organização e preparação desses eventos, no intuito de que sejam combinados esforços para realizá-los com sucesso. Siegfried e Zimbalist (2000) demonstram, entretanto, que os subsídios públicos destinados para a construção de novas arenas esportivas são comumente justificados com base no argumento de que benefícios econômicos serão gerados para a economia local. No entanto, a demanda futura para uso de tais equipamentos esportivos possui um elevado grau de incerteza e risco, uma vez que existe correlação positiva entre a qualidade/desempenho do clube e a demanda para compra de ingressos de estádios (Forrest e Simmons, 2002). Mules (1998), por outro lado, argumenta que investimentos públicos para a execução de megaeventos esportivos podem também ser justificados em função da possibilidade de ocorrência de falhas de mercado, sobretudo devido à presença de bens públicos e externalidades que estão frequentemente associadas com os efeitos de longo prazo de megaeventos dessa natureza, o que pode desestimular investimentos por parte da iniciativa privada. Muitos governos, dessa forma, têm subsidiado a construção de arenas esportivas para a utilização de equipes esportivas profissionais, alegando que tais projetos geram valiosos bens públicos e externalidades positivas para a economia local, embora esses benefícios sejam difíceis de mensurar (Johnson e Whitehead, 2000). Nesse diapasão, uma das formas encontradas por governos para minorar os gastos públicos sem comprometer a realização do evento se dá por meio de parcerias público-privadas (PPP), as quais devem, em tese, equilibrar a construção dos equipamentos, seu uso durante o evento e, talvez, mais importante, sua sustentabilidade no longo-prazo (Cabral e Silva Jr., 2013). Tais formas são debatidas a seguir.

3. PPP NA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS

Diversos arranjos contratuais entre instituições públicas e organizações privadas podem ser adotados na provisão de bens e serviços públicos, incluindo equipamentos esportivos. Diante disso, os governos passaram a buscar novas modalidades de provisão, mediante o envolvimento da iniciativa privada na provisão de bens e serviços públicos e, nesse contexto, surgem as PPP como um arranjo organizacional híbrido formado entre o setor público e a iniciativa privada. Duas dimensões são essenciais na compreensão do potencial das PPP: *value for money* e incentivos.

3.1 VALUE FOR MONEY

A implantação de projetos de PPP no setor de infraestrutura, segundo Marques e Berg (2011), tem gerado muitos benefícios em termos de eficiência e qualidade na provisão de bens e serviços públicos. Isso porque a atuação conjunta da iniciativa privada com o setor público pode gerar um maior *value for money*² quando comparado com a forma de provisão pública tradicional (European Commission, 2003; IMF, 2004; World Bank, 2012). A comparação dos benefícios da intervenção econômica entre

² A expressão inglesa *value for money* é utilizada na literatura sobre PPP para expressar uma melhor vantagem econômica para a Administração Pública em relação à modalidade de provisão pública tradicional.

a provisão pública tradicional e a provisão privada tem sido objeto de um contínuo debate, uma vez que as PPP têm sido vistas como uma modalidade de provisão que proporciona um salto qualitativo no esforço para combinar os pontos fortes do setor público e do setor privado (Hodge e Greve, 2007).

O uso da PPP, no entanto, deve também estar relacionado com a racionalidade econômica proporcionada pela interação de ambos os parceiros público e privado (Grimsey e Lewis, 2005; Vålilä, 2005). O papel do parceiro privado é acrescentar valor para que o arranjo público-privado seja economicamente superior à oferta pública tradicional. A mensuração do *value for money*, de acordo com a European Commission (2003), geralmente utiliza a técnica de avaliação comparativa entre o menor Valor Presente Líquido (VPL) de desembolsos gerado pelo projeto na modalidade PPP e pela provisão pública tradicional, o que normalmente é chamado de *public sector comparator* (PSC). Segundo Grimsey e Lewis (2005), o conceito de PSC tem sido muito adotado como um teste para saber se um projeto de PPP atinge um menor VPL dos desembolsos, quando comparado com o projeto implantado pela modalidade de provisão pública tradicional. Em síntese, verifica-se que a modalidade de PPP demonstra vantagens econômicas se, ao final da análise de *value for money*, o arranjo público-privado apresentar os seguintes fatores na provisão do bem/serviço público: (1) custos reduzidos; (2) menor prazo de implantação; (3) melhor qualidade; (4) melhor alocação de riscos; e (5) geração de novas receitas diversificadas (European Commission, 2003; IMF, 2004; World Bank, 2012).

3.2 INCENTIVOS EM PPP

Os aspectos contratuais de uma PPP favorecem a geração de incentivos na execução do projeto, uma vez que o parceiro privado é incitado a adotar uma visão holística de todo o ciclo de vida do projeto, estimulando a eficiência e a melhor qualidade na prestação do serviço público (Hart, 2003). Nessa perspectiva, verifica-se que algumas fontes de incentivos (propriedade do ativo, integração da construção/operação e alocação de riscos) podem adicionar valor em um projeto de PPP, uma vez que podem afetar a eficiência produtiva na provisão do bem e serviço público (Hart, 2003; European Commission, 2003; World Bank, 2012).

A primeira potencial fonte de incentivos refere-se à propriedade do ativo. Na PPP, o parceiro privado pode deter elevadas parcelas do direito de propriedade do ativo ao longo do ciclo de vida do projeto. A concentração de direitos de propriedade e de decisão na esfera do parceiro privado favoreceria a eficiência produtiva (redução dos custos de operação), sobretudo em ambientes de incompletude contratual (Tirole, 1999; Hart, 2003). Nesse caso, o parceiro privado possuiria motivações extras para realizar novos investimentos em busca de melhorar seu desempenho produtivo. No entanto, as inovações para melhorar a eficiência em custos podem se dar em detrimento da redução da qualidade (Hart, Shleifer e Vishny, 1997), o que exige mecanismos de monitoramento por parte do poder público para coibir comportamentos autointeressados por parte de atores privados (Cabral, Lazzarini e Azevedo, 2010).

Já com relação à segunda potencial fonte de incentivos, observa-se que modalidades de PPP em que há maior integração de atividades por parte do setor privado favorecem a eficiência produtiva (European Commission, 2003; IMF, 2004; World Bank, 2012). De acordo com Hart (2003), as modalidades BOT e DBOT estão associadas ao fato de o parceiro privado ser o responsável ao mesmo tempo pela construção do equipamento e operação do serviço público, o que é comumente chamado de modalidade *bundling*. Nessa perspectiva, de acordo com o World Bank (2012), a integração completa (*bundling*) possibilitada pelas PPP estimula o parceiro privado a finalizar cada uma das fases

do projeto (construção, operação e manutenção) com mais eficiência operacional, minimizando os custos totais gerados na provisão do equipamento e serviço público. Na verdade, a integração entre construção e operação cria incentivos adicionais para mitigar comportamentos que levam à deterioração na qualidade *ex post* (Cabral e Saussier, 2013).

Por fim, a terceira potencial fonte de incentivos reside na alocação e distribuição de riscos e benefícios entre as partes. De acordo com Bing e colaboradores (2005), o ente público deve identificar os riscos inerentes ao projeto de PPP, estabelecendo os problemas mais relevantes para cada etapa, a probabilidade de ocorrência de cada evento de risco e as potenciais consequências financeiras. Isso é necessário para que o ente público responsável possa definir o tipo e a quantidade de riscos que devem ser transferidos para o parceiro privado. Nessa seara, uma das principais fontes de riscos em projetos de PPP é o risco de demanda (IMF, 2004; World Bank, 2012). Objeto de rigorosa análise por parte dos financiadores de projetos de PPP, as incertezas associadas à demanda suscitam a oferta por parte do setor público de garantias mínimas de fluxo de caixa para tornar projetos de PPP mais atrativos sob o ponto de vista da sustentabilidade econômica (Cabral e Silva Júnior, 2013).

4. METODOLOGIA

A abordagem metodológica utilizada nessa pesquisa caracteriza-se essencialmente como qualitativa, inserida numa perspectiva exploratória, comparativa e analítica descritiva (Flick, 2004; Poupart et al., 2010). Isso porque não se objetiva medir variáveis, mas sim realizar análises de fenômenos organizacionais relacionados com as fases de implantação e gestão dos projetos de PPP (quadro 1) adotados na provisão de arenas esportivas da Copa do Mundo Fifa Brasil 2014.

QUADRO 1 MODALIDADES DE PROVISÃO UTILIZADAS NAS 12 ARENAS ESPORTIVAS

Nº	Nome do Estádio	Ente Federativo	Propriedade do Ativo	Tipo de Intervenção	Modalidade de Provisão	% Escolhas Contratuais
1	Arena Fonte Nova	BA	Público	Reconstrução	PPP	42%
2	Arena Pernambuco	PE	Público	Construção	PPP	
3	Arena das Dunas	RN	Público	Reconstrução	PPP	
4	Arena Mineirão	MG	Público	Reforma	PPP	
5	Arena Castelão	CE	Público	Reforma	PPP	
6	Arena Maracanã	RJ	Público	Reforma	Público/PPP	33%
7	Arena Mané Garrincha	BSB	Público	Reconstrução	Público	
8	Arena da Amazônia	AM	Público	Reconstrução	Público	
9	Arena Pantanal	MT	Público	Reconstrução	Público	
10	Arena Corinthians	SP	Privado	Construção	Privado	25%
11	Arena Beira-Rio	RS	Privado	Reforma	Privado	
12	Arena da Baixada	PR	Privado	Reforma	Privado	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verificou-se que os avanços na análise de *value for money* sugerem que os aspectos qualitativos na comparação de projetos e as avaliações após a assinatura do contrato proporcionam a análise de dados mais precisos, assim como a sistematização do aprendizado futuro para elaboração e execução de novos projetos de PPP (Coscarelli et al., 2014). Complementarmente, a abordagem metodológica de estudo de casos foi utilizada visando aprofundar os conhecimentos acerca das semelhanças e diferenças dos projetos de PPP, visando sedimentar o conhecimento empírico por meio da sistematização teórica da temática do presente estudo (Yin, 2001). Nessa perspectiva, o percurso metodológico para a coleta e o tratamento dos dados seguiu quatro fases: análise documental, entrevistas semiestruturadas, observação participante em eventos públicos relacionados com a Copa Fifa 2014 e análise de conteúdo.

Com relação à coleta de dados secundários, adotou-se inicialmente a análise documental exploratória referente a todas as arenas esportivas (pública, privada e PPP), destacando-se os seguintes documentos: editais de licitação e contratos dos projetos de PPP e obras públicas; propostas econômicas dos vencedores das licitações; planos de negócio; estudos de viabilidade econômica; indicadores de desempenho dos projetos; contratos de financiamentos; relatórios de balanço geral da Copa; relatórios de órgãos de controle externo; entre outros.

Na fase de coleta dos dados primários, foram realizadas 30 entrevistas semiestruturadas³ junto aos agentes públicos e privados envolvidos na execução da construção das 12 arenas esportivas (16 gestores públicos e 14 gestores privados), totalizando a gravação de 28 horas e 48 minutos de áudio de entrevistas. Já a escolha dos atores-chave entrevistados realizou-se com base em critérios de posição formal ocupada nas instituições públicas e privadas envolvidas na gestão dos projetos (quadro 2). Naturalmente, a disponibilidade dos informantes privilegiados limitou a expansão da amostra, o que foi compensado pela análise documental.

QUADRO 2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

CÓDIGO ENTREVISTA	CIDADE-SEDE	CÓDIGO ENTREVISTADO	CARGO ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO DE VÍNCULO
E1	Salvador	Gestor Público #1	Secretário Estadual	Governo do Estado da Bahia (Secopa-BA)
E2		Gestor Privado #1	Presidente	Arena Fonte Nova
E3		Gestor Privado #2	Diretor	Esporte Clube Bahia
E4		Gestor Privado #3	Diretor	Esporte Clube Bahia
E5	Recife	Gestor Público #2	Secretário Estadual	Governo do Estado de Pernambuco (Secopa-PE)
E6		Gestor Privado #4	Presidente	Arena Pernambuco
E7	Natal	Gestor Público #3	Secretário Estadual	Governo do Estado do Rio Grande do Norte (Secopa-RN)
E8	Belo Horizonte	Gestor Público #4	Chefe de Gabinete	Governo do Estado de Minas Gerais (Secopa-MG)
E9		Gestor Privado #5	Gerente	Arena Mineirão

Continua

³ A realização das entrevistas nas 12 cidades-sede foi subsidiada com recursos oriundos do Ministério dos Esportes e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

CÓDIGO ENTREVISTA	CIDADE-SEDE	CÓDIGO ENTREVISTADO	CARGO ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO DE VÍNCULO
E10	Fortaleza	Gestor Público #5	Secretário Estadual	Governo do Estado do Ceará (Secopa-CE)
E11		Gestor Privado #6	Gerente	Arena Castelão
E12		Gestor Privado #7	Presidente	Lagardère/Arena Castelão
E13		Gestor Privado #8	Diretor	Ceará Sporting Club
E14		Gestor Privado #9	Superintendente Obras	Galvão Engenharia
E15	Brasília	Gestor Público #6	Secretário Distrital	Governo do Distrito Federal (UGP Copa)
E16		Gestor Público #7	Diretor	Arena Mané Garrincha/Fundação Vila Olímpica
E17	Manaus	Gestor Público #8	Coordenador UGP Copa	Governo do Estado do Amazonas (UGP Copa)
E18		Gestor Público #9	Diretor	Arena da Amazônia/Fundação Vila Olímpica
E19	Cuiabá	Gestor Público #10	Secretário Estadual	Governo do Estado de Mato Grosso (Secopa-MT)
E20		Gestor Público #11	Gerente	Arena Pantanal
E21	Porto Alegre	Gestor Público #12	Secretário Estadual	Governo do Rio Grande do Sul (Secretaria de Esporte e Lazer)
E22		Gestor Público #13	Coordenador UGP Copa	Governo do Rio Grande do Sul (UGP Copa)
E23		Gestor Privado #10	Gestor	Arena Beira-Rio/Sport Club Internacional
E24	Curitiba	Gestor Público #14	Secretário Municipal	Governo Municipal de Curitiba — PR (Secopa)
E25		Gestor Privado #11	Presidente	Arena da Baixada/Clube Atlético Paranaense
E26	São Paulo	Gestor Público #15	Coordenador executivo	Governo do Estado de São Paulo (Comitê Gestor da Copa)
E27		Gestor Público #16	Assessor	Prefeitura de São Paulo (Comitê Gestor da Copa)
E28		Gestor Privado #12	Presidente	Arena Corinthians/Sport Club Corinthians
E29		Gestor Privado #13	Especialista Esportivo	Jornal <i>Agora São Paulo</i>
E30	Rio de Janeiro	Gestor Privado #14	Diretor	Arena Maracanã

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a etapa de coleta de dados, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica para tratamento de dados, combinando o material bibliográfico, as fontes documentais e as transcrições das entrevistas realizadas. Por fim, adotou-se a triangulação de dados para aumentar a confiabilidade dos achados da pesquisa (Bardin, 2009), assim como foi utilizado o software NVivo 10 for Windows para codificação, análise e operacionalização da análise de conteúdo, conforme demonstra o quadro 3.

QUADRO 3 CODIFICAÇÃO UTILIZADA PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Fontes Empíricas	Temas de Análise	Códigos
(1) Referencial teórico; (2) Transcrições de entrevistas; (3) Editais de PPP e anexos; (4) Contratos de PPP e anexos; (5) Editais de obras públicas e anexos; (6) Contratos de obras públicas e anexos; (7) Contratos de financiamentos; (8) Estudos de viabilidade das PPP; (9) Planos de negócios; (10) Relatórios de balanço geral da Copa; (11) Relatórios de órgãos de controle externo.	<i>Value for Money</i>	Prazo de Implantação
		Custos de Provisão
		Receitas Diversificadas
	Incentivos Contratuais	Direito de Propriedade do Ativo
		Modalidade <i>Bundling</i> e Mensuração de Desempenho
		Compartilhamento de Riscos e Ganhos

Fonte: Elaborado pelos autores.

5. CASOS ESTUDADOS**5.1 CONTEXTO E NECESSIDADE PÚBLICA DOS PROJETOS DE PPP**

Os projetos de PPP analisados (tabela 1) se assemelham em algumas características do processo licitatório (modalidade de licitação e de concorrência) e diferem em outros aspectos (capacidade, prazo de concessão e valor do contrato).

TABELA 1 RESUMO DOS DADOS DOS PROJETOS DE PPP

Nome do Estádio	Cidade-sede	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Modalidade de Licitação	Modalidade de Concorrência	Tipo de Licitação	Prazo de Concessão (Anos)	Valor do Contrato (R\$)
Arena Mineirão	Belo Horizonte	62.170	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	27	677.353.021,85
Arena Castelão	Fortaleza	63.763	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	8	518.606.000,00
Arena das Dunas	Natal	42.024	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	20	400.000.000,00
Arena Pernambuco	Recife	46.154	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	30	379.263.314,00
Arena Fonte Nova	Salvador	55.045	Concorrência Internacional	Concessão Administrativa	Menor Preço e Melhor Técnica	35	591.711.185,00

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos contratos de PPP.

Com relação à necessidade pública das PPP, a pesquisa revelou que os principais aspectos motivadores para a implantação dos projetos estão relacionados com: (1) expectativa de gerar potenciais legados para a cidade-sede e estado; e (2) viabilização de construção e/ou reforma de modernas arenas esportivas multiuso para atender aos requisitos técnicos do caderno de encargos da Fifa. Já com relação às razões da escolha da modalidade de PPP, destacam-se dois fatores: (1) a ausência de recursos financeiros públicos para investimentos diretos; e (2) a busca de melhor *value for money* para a administração pública estadual.

5.2 GESTÃO E ALOCAÇÃO DE RISCOS

Quanto ao processo de alocação de riscos, verifica-se que diferentes foram os arranjos organizacionais entre o setor público e a iniciativa privada, sobretudo no que se referem aos riscos de construção (prazo de implantação e custo de provisão) e aos riscos de operação dos estádios (risco de demanda). Desta forma, chama a atenção o fato de que, em dois dos cinco projetos de PPP, o ente público compartilhou tais riscos, assumindo uma maior carga de riscos em relação aos demais estados (tabela 2).

TABELA 2 MECANISMOS PARA ALOCAÇÃO DOS RISCOS DE CONSTRUÇÃO E DE OPERAÇÃO ADOTADOS NOS PROJETOS DE PPP

Estádios	Nível de Assunção de Riscos pelo Ente Público (Construção e Operação)	Nível de Assunção de Riscos pelo Parceiro Privado (Construção e Operação)
Arena Fonte Nova	Compartilhado	Compartilhado
Arena Pernambuco	Compartilhado	Compartilhado
Arena Mineirão	0%	100%
Arena Castelhão	0%	100%
Arena das Dunas	0%	100%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos contratos de PPP.

Adicionalmente, três dos cinco projetos de PPP que apresentaram os melhores padrões de desempenho em termos de cumprimento de prazo e custos (Arena Mineirão, Arena Castelhão e Arena das Dunas) são projetos para os quais o poder concedente atribuiu 100% da carga dos riscos de construção ao parceiro privado. De forma contrária, os dois projetos de PPP (Bahia e Pernambuco) que tiveram o pior desempenho nesses dois indicadores, se comparado com os demais projetos de PPP analisados, são os projetos em que os entes públicos assumiram uma maior carga desses riscos em relação aos demais estados. A implicação foi clara: desembolsos públicos adicionais não previstos inicialmente para os governos estaduais de Bahia e Pernambuco.

Já com relação à operação dos estádios, verifica-se que a maior assunção dos riscos de demanda por parte do poder concedente baiano e pernambucano contribui para o potencial aumento dos desembolsos públicos futuros, caso os parceiros privados não aufram o fluxo de caixa mínimo estabelecido no contrato de PPP (tabela 3). Por outro lado, o alto grau de risco assumido por atores privados nas arenas de Belo Horizonte, Natal e Fortaleza pode ensejar revisões contratuais futuras, em caso de a demanda real não garantir viabilidade econômico-financeira, no limite fazendo com que os governos desses estados assumam a totalidade da operação e todo seu ônus, caso os parceiros privados não encontrem o equilíbrio financeiro na empreitada. A pesquisa demonstrou que todos os projetos de PPP avaliados adotaram mecanismos para compartilhamento de ganhos adicionais (quadro 4), em caso de a demanda real estar acima do projetado inicialmente, o que pode contribuir para a redução dos desembolsos públicos futuros via deduções na contraprestação pública.

TABELA 3 REGRAS PARA COMPARTILHAMENTO DOS RISCOS DE DEMANDA DOS PROJETOS DE PPP DOS ESTADOS DA BAHIA E DE PERNAMBUCO

Estádios	Receita operacional anual do Caso Base (R\$ milhões)	Fato gerador para o compartilhamento do risco de demanda	Metodologia para o compartilhamento de risco de demanda
Arena Fonte Nova	23,76	Ocorrendo variações da receita operacional anual auferida pelo parceiro privado, a menor, verificadas abaixo de 100% da correspondente receita operacional anual do caso base.	Compartilhamento da perda de receita operacional entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
Arena Pernambuco	73,26	Ocorrendo variações da receita operacional anual auferida pelo parceiro privado, a menor, verificadas entre 90% e 50% da receita operacional anual do caso base.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
		Ocorrendo variações de receita operacional anual auferida pelo parceiro privado, a menor, verificadas abaixo de 50% da receita operacional anual do caso base, em período inferior a seis meses.	Compartilhamento da perda entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes.
		Ocorrendo variações de receita operacional anual auferida pelo parceiro privado, a menor, verificadas abaixo de 50% da receita operacional anual do caso base, em seis meses consecutivos.	100% das correspondentes perdas serão de responsabilidade do parceiro público.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos contratos de PPP dos estados da Bahia e de Pernambuco.

QUADRO 4 REGRAS PARA COMPARTILHAMENTO DE GANHOS ADICIONAIS DOS PROJETOS DE PPP

Estádios	Receita a ser compartilhada	Fato gerador para o compartilhamento dos ganhos adicionais	Metodologia para o compartilhamento de ganhos adicionais
Arena Fonte Nova	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações da receita operacional real anual auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima de 100% da receita operacional do caso base (R\$ 23,76 milhões).	Compartilhamento de ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 100% da receita operacional.
Arena Pernambuco	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações da receita operacional real anual auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima de 110% da receita operacional do caso base (R\$ 73,26 milhões).	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder a 110% da receita operacional.
Arena Mineirão	Receita Operacional Total	Ocorrendo variações de receita operacional real mensal auferidas pelo parceiro privado, a maior, verificadas acima da contraprestação mensal no valor de R\$ 3,7 milhões (Valor de Referência — VRR), cujo valor foi instituído pelo próprio parceiro privado no processo licitatório.	Compartilhamento dos ganhos adicionais entre ambos os parceiros público e privado, na proporção de 50% para cada uma das partes do que exceder ao Valor de Referência (VRR).
Arena Castelão	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, publicidade, estacionamento etc.)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.
Arena das Dunas	Receitas Adicionais (Eventos não esportivos, publicidade, estacionamento etc.)	A auferição de receitas complementares e acessórias por parte do parceiro privado.	Compartilhamento das receitas complementares e acessórias na proporção de 50% para cada uma das partes.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos contratos de PPP.

5.3 MODELAGEM FINANCEIRA

Sobre a modelagem financeira das PPP, nota-se também que diferentes foram os arranjos organizacionais entre as partes (quadro 5).

Com base no quadro 5, observa-se que, em três das cinco PPP analisadas, os parceiros privados ficaram responsáveis por um baixo aporte de recurso financeiro em relação ao custo total da PPP (Bahia e Pernambuco) ou por nenhum aporte de recurso financeiro (Ceará), o que representa um contrassenso à lógica da modalidade de PPP, uma vez que nesse tipo de arranjo público-privado se espera uma maior participação do parceiro privado no aporte de recursos financeiros. Nessa perspectiva, com base nos casos estudados, constata-se que o poder concedente assumiu quase a totalidade (Bahia e Pernambuco) ou a totalidade dos custos de provisão dos equipamentos públicos esportivos (Ceará). Mesmo nos casos em que o parceiro privado ficou responsável pelo financiamento

para cobrir 100% dos custos totais de provisão das arenas esportivas (Minas Gerais e Rio Grande do Norte), verifica-se que na modelagem operacional de ambos os contratos de PPP foi estabelecido um mecanismo de contraprestação pública que possibilita a cobertura de quase a totalidade dos custos de provisão de tais equipamentos esportivos. Com relação à estrutura das garantias oferecida aos parceiros privados, destacam-se os casos das PPP de Pernambuco e Ceará que adotaram como mecanismo de garantia o pagamento de 75% e 100%, respectivamente, dos custos de construção de seus estádios. Por conta disso, tais experiências de certa maneira contradizem o argumento de escassez de recursos financeiros públicos evocados pelos entes públicos para justificar a escolha da modalidade de PPP. Já com relação à metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, destaca-se que Bahia e Pernambuco utilizaram como mecanismo a própria modelagem de compartilhamento dos riscos de demanda, o que cria incentivos adicionais para a geração de receitas adicionais no equipamento para além do futebol, tais como shows e eventos corporativos. No entanto, tais mecanismos para compartilhamento do risco de demanda podem contribuir para o incremento adicional do desembolso de recursos públicos futuro, em caso de não atingimento *ex post* do limite mínimo da garantia de demanda ao longo da execução contratual, se caracterizando em um potencial risco para a administração pública em função da possibilidade de aumento do endividamento público futuro (Cabral e Silva Jr., 2013).

QUADRO 5 RESUMO DA MODELAGEM FINANCEIRA DOS PROJETOS DE PPP

Estádios	Estrutura do Financiamento		Estrutura das Garantias oferecida pelo Ente Público	Metodologia para Reequilíbrio Financeiro
	Ente Público	Parceiro Privado		
Arena Fonte Nova	Assumiu 61% do valor total da PPP (R\$ 689,4 M), utilizando: (1) financiamento junto ao BNDES ProCopa no valor de R\$ 323,6 M; (2) aporte de recursos próprios no valor de R\$ 97,7 M oriundos do Tesouro do Estado.	Assumiu 39% do valor total da PPP, utilizando R\$ 250 M de financiamento junto ao BNB e R\$ 18 M de recurso próprio.	Transferência de 12% dos recursos financeiros oriundos do FPE para o Desenhahia, o qual foi instituído como agente garantidor.	Baseado no compartilhamento dos riscos de demanda.
Arena Mineirão	-----	Assumiu 100% do valor da PPP, utilizando R\$ 400 M de financiamento junto ao BNDES ProCopa e R\$ 277,3 M oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) Direitos creditórios do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (Findes), nos valores de R\$ 386,8 M (Pró-Invest) e R\$ 406,7 M (Pró-Giro); (2) Títulos da dívida pública federal no valor de R\$ 100 M.	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes a construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo.

Continua

Estádios	Estrutura do Financiamento		Estrutura das Garantias oferecida pelo Ente Público	Metodologia para Reequilíbrio Financeiro
	Ente Público	Parceiro Privado		
Arena Pernambuco	Assumiu 75% do valor total da PPP (R\$ 532,6 M), utilizando R\$ 392,8 M de financiamento junto ao BNDES ProCopa.	Assumiu 25% do valor da PPP, utilizando R\$ 218 M de financiamento junto ao BNB (parte desse financiamento foi quitada pelo Estado) e R\$ 34,6 M oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) O estado de Pernambuco contratou financiamento no BNDES Pro-Copa para quitar o empréstimo contraído pela concessionária junto ao BNDES e parte do financiamento junto ao BNB; (2) Constituição de uma conta-garantida vinculada ao Fundo da Arena Multiuso da Copa 2014 (FAMC) para garantir seis meses de contraprestação pública.	Baseado no compartilhamento dos riscos de demanda.
Arena Castelão	Assumiu 100% do valor total da PPP, utilizando: (1) financiamento junto ao BNDES ProCopa no valor de R\$ 351,5 M; (2) aporte de recursos próprios no valor de R\$ 167 M oriundos do Tesouro do Estado.	-----	(1) Assunção integral do pagamento da construção do equipamento público esportivo por parte do estado do Ceará; (2) Constituição de conta-garantida junto à Caixa Econômica Federal (contrato de PPP não especifica valor oferecido em garantia).	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes a construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo, assim como o fato de o estado ter quitado integralmente o custo de construção do estádio na entrega da obra.
Arena das Dunas	-----	Assumiu 100% do valor da PPP, utilizando R\$ 396,6 M de financiamento junto ao BNDES ProCopa e R\$ 3,4 M oriundos de instituições financeiras e/ou recursos próprios.	(1) Constituição do Fundo Garantidor das parcerias público-privadas do Rio Grande do Norte (FGPPP/RN) com valor mínimo de R\$ 70 M, podendo o estado utilizar recursos do FPE; (2) Oferta de imóveis públicos do estado, totalizando R\$ 412 M.	Leva-se em consideração a premissa de que o parceiro privado é responsável integralmente por todos os riscos inerentes a construção (prazo e custos) e operação (demanda) do equipamento público esportivo.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos contratos de PPP e nos contratos de financiamento junto ao BNDES e BNB.

5.4 MODELAGEM OPERACIONAL

No que se refere à modelagem operacional das PPP, a pesquisa demonstra também que diferentes foram os arranjos organizacionais entre as partes, especialmente em relação aos mecanismos de pagamento da contraprestação pública (fixa e variável). Em três dos cinco projetos de PPP (Bahia, Minas Gerais e

Natal), os entes públicos adotaram a contraprestação fixa para amortização dos custos de financiamento e a contraprestação variável para amortização de parte dos custos operacionais das arenas esportivas. Por outro lado, nos demais projetos de PPP (Pernambuco e Ceará), os entes públicos adotaram apenas o mecanismo de contraprestação variável para amortizar parte dos custos operacionais, já que os custos fixos foram quitados no momento da entrega da obra. No que diz respeito aos mecanismos para avaliação do desempenho do parceiro privado, verifica-se que potenciais implicações negativas podem surgir ao longo da execução contratual em função da atual metodologia de avaliação que apresenta baixa penalização ao parceiro privado, em caso de uma eventual avaliação insatisfatória futura (tabela 4).

TABELA 4 MECANISMOS PARA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PARCEIROS PRIVADOS DOS PROJETOS DE PPP

Estádios	Valor da contraprestação variável (R\$)	Razão contraprestação variável/contraprestação total (%)	Percentual máximo para redução da contraprestação variável (%)	Implicações negativas
Arena Fonte Nova	7,9 M	7,30%	60%	Baixo valor absoluto da contraprestação pública variável.
Arena Mineirão	44,4 M	38%	60%	---
Arena Pernambuco	3,9 M	100%	5%	Baixo valor absoluto + Baixo limite percentual máximo para redução da contraprestação variável.
Arena Castelão	0,4 M	100%	38%	Baixo valor absoluto + Baixo limite percentual máximo para redução da contraprestação variável.
Arena das Dunas	16,4 M (1º ao 8º ano) 11,5 M (8º ao 12º ano)	15%	86%	Baixo valor absoluto da contraprestação pública variável.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos contratos de PPP.

Em suma, a lição que pode ser extraída de todos os casos estudados é que a existência de variações contratuais apresentadas entre as PPP, como demonstrado anteriormente em relação às dimensões da alocação de riscos, modelagem financeira e modelagem operacional, influencia no desempenho de tais projetos e, conseqüentemente, na geração de *value for money* para a administração pública, resultando nas seguintes implicações: (1) aumento nos custos de provisão em consequência da elevada assunção de riscos por parte de alguns entes públicos; (2) aumento no endividamento público nos casos em que o estado assumiu a quase totalidade ou a totalidade do financiamento do projeto; e (3) baixo potencial de punição do parceiro privado em relação à possibilidade de uma eventual ineficiência

na prestação do serviço público, nos casos em que os entes públicos não adotaram mecanismos de mensuração de desempenho adequados.

6. DISCUSSÃO

6.1 AVALIAÇÃO DO VALUE FOR MONEY DOS PROJETOS DE PPP

O primeiro indicador a ser analisado refere-se ao prazo de implantação, o qual é considerado como um fator crítico de sucesso de projetos de infraestrutura, tendo em vista que o não cumprimento do cronograma de execução pode influenciar no aumento dos custos de provisão (Cabral e Silva Jr., 2013). Nesse contexto, observa-se que os projetos de PPP tiveram melhores desempenhos no que se refere ao prazo de entrega dos estádios, quando comparado com as arenas totalmente estatais e com as arenas estritamente privadas, com exceção ao projeto de PPP da Bahia, que apresentou um leve, porém pouco relevante atraso (tabela 5).

TABELA 5 PRAZO DE IMPLANTAÇÃO DAS 12 ARENAS ESPORTIVAS

Nome do Estádio	Modalidade de Provisão	Tipo de Intervenção	Data Assinatura Contrato	Início Obras	Prazo de Entrega Previsto Contrato	Prazo de Entrega Real	Tempo Total Previsto (meses)	Tempo Total Real (meses)	Var. (%)
Arena Castelão	PPP	Reforma	nov. 2010	dez. 2010	abr. 2013	dez. 2012	29	24	83%
Arena Pernambuco	PPP	Construção	jun. 2010	jan. 2011	jun. 2013	abr. 2013	36	34	94%
Arena das Dunas	PPP	Reconstrução	abr. 2011	ago. 2011	dez. 2013	dez. 2013	32	32	100%
Arena Mineirão	PPP	Reforma	dez. 2010	jan. 2011	dez. 2012	dez. 2012	24	24	100%
Arena Beira-Rio	Privado	Reforma	Não divulgado	jul. 2010	dez. 2013	fev. 2014	41	43	105%
Arena Fonte Nova	PPP	Reconstrução	jan. 2010	jun. 2010	dez. 2012	mar. 2013	36	39	108%
Arena Maracanã	Público/PPP	Reforma	ago. 2010	ago. 2010	fev. 2013	maio 2013	30	33	110%
Arena Corinthians	Privado	Construção	Não divulgado	maio 2011	dez. 2013	abr. 2014	31	35	113%
Arena Mané Garrincha	Público	Reconstrução	jul. 2010	jul. 2010	dez. 2012	jun. 2013	30	36	120%
Arena da Amazônia	Público	Reconstrução	jul. 2010	jul. 2010	jun. 2013	mar. 2014	36	45	125%
Arena da Baixada	Privado	Reforma	Não divulgado	out. 2011	jun. 2013	maio 2014	21	30	143%
Arena Pantanal	Público	Reconstrução	abr. 2010	maio 2010	dez. 2012	maio 2014	32	49	153%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil.

Cabe destacar que a Arena Fonte Nova foi o único projeto de PPP que ultrapassou o prazo de implantação inicialmente previsto em função de novas exigências por parte da Fifa, cujo lançamento (ano 2011) do novo caderno de encargos ocorreu após a assinatura do contrato dessa PPP (ano 2010), acarretando em aumento dos custos do projeto. Por outro lado, chama a atenção o fato de que as PPP de Pernambuco e Ceará finalizaram a obra antes do prazo previsto, em função da decisão política de seus governadores no sentido de antecipar o prazo de construção do estádio para se candidatarem como cidade-sede da Copa das Confederações da Fifa 2013. Tal antecipação não estava prevista e contribuiu para o aumento dos custos da PPP de Pernambuco. Já com relação à Arena Mineirão e à Arena das Dunas, observa-se que ambos os projetos conseguiram finalizar a obra dentro do prazo estabelecido no cronograma inicial, o que pode ser justificado pela modelagem contratual de ambas as PPP.

Em suma, pode-se inferir que as PPP foram mais rápidas na execução dos projetos em virtude da flexibilidade e da agilidade gerencial do parceiro privado, aliadas ao forte envolvimento e participação do poder público na execução dos projetos (Grimsey e Lewis, 2002). Este último aspecto fica evidente nos projetos estritamente privados da Arena Corinthians e da Arena da Baixada, os quais, apesar de possuírem os mesmos benefícios de uma PPP relacionados com a flexibilidade e a agilidade gerencial do ator privado, obtiveram atrasos significativos em seus cronogramas de implantação. Os resultados do estudo sugerem que a impossibilidade de o setor público tomador de financiamento em projetos estritamente privados pode impactar no processo de captação de recursos de grande porte, gerando consequentemente atrasos na execução do projeto. Já com relação aos projetos públicos, constata-se que a rigidez gerencial imposta pela Lei nº 8.666/1993 em obras públicas gerou atrasos e aumento dos custos dos projetos.

[...] Nós apenas conseguimos acelerar o cronograma da obra por que era uma PPP. Se fosse uma obra via Lei 8.666, a gente não ia ter tempo de executar o projeto com agilidade, pois não teríamos flexibilidade para adaptar o processo de construção implantando modernas técnicas de engenharia que não haviam sido previstas inicialmente [...]. [Gestor privado #9]

Já com relação ao indicador de custos de provisão, fator crítico na provisão de serviços de infraestrutura (Välilä, 2005), analisam-se aqui o cumprimento dos custos inicialmente previstos e o indicador de custo por assento (tabela 6).

Com base na tabela 6, destaca-se o fato de que duas das três arenas esportivas construídas sob a lógica privada (Arena Beira-Rio e Arena da Baixada) apresentaram um menor custo de provisão por assento, quando comparadas com as arenas esportivas construídas sob a lógica da PPP e sob a lógica da provisão pública tradicional. No entanto, deve-se levar em conta o menor grau de intervenção física nesses projetos de reforma em relação a outros projetos em que novos equipamentos foram erguidos. Já no que diz respeito à comparação entre os projetos de PPP e os projetos de provisão pública tradicional, pode-se inferir que as PPP obtiveram um melhor desempenho no que se refere ao indicador de custo por assento e ao cumprimento do orçamento inicialmente previsto. Cabe destacar que a Arena Mané Garrincha e a Arena Maracanã, ambos os estádios reformados sob a modalidade de provisão pública tradicional, foram os estádios que obtiveram os maiores custos de provisão, respectivamente, assim como ambos apresentaram indícios de superfaturamento de acordo com órgãos de controle externo (TCDE, 2013; TCU, 2013). A PPP do Maracanã referiu-se somente à etapa de operação. No entanto, em que pesem as evidências de custos acima do orçamento e dos indícios de superfaturamento por parte de algumas arenas públicas, cabe ainda ressaltar que os custos

de provisão dos estádios brasileiros são condizentes com os custos de estádios similares no exterior construídos para a Copa do Mundo Fifa na Alemanha em 2006, muito provavelmente por conta da incansável atuação dos órgãos de controle brasileiros (Cabral e Silva Jr., 2014). Tais autores, a partir de uma análise comparativa dos projetos relativamente similares dos estádios providos em ambos os megaeventos esportivos (modalidade de construção e porte/capacidade do estádio) e levando em consideração a correção das taxas de inflação e distorções cambiais Euro/Real no período entre 2006 e 2013 (tabela 7), constataram que o estádio de Munique teve um custo maior (EUR 5.782 por assento) do que a arena estritamente privada do Corinthians (EUR 4.330 por assento), assim como o estádio de Colônia (EUR 5.227 por assento) teve um custo superior ao custo da arena PPP Fonte Nova (EUR 4.950 por assento). Por outro lado, tais autores ainda demonstram que mesmo a arena estritamente pública da Amazônia (EUR 5.500 por assento), cujo orçamento real foi acima do previsto, possui um custo de provisão condizente com os estádios construídos na Alemanha. Já a arena estritamente pública de Brasília (EUR 7.000 por assento) foi o estádio de maior custo e com o pior desempenho em termos de custos, quando comparado com os estádios de ambos os países, demonstrando que há um indicativo de que no Brasil as arenas estritamente públicas possuem custos mais elevados do que as arenas estritamente privadas ou construídas em regime de PPP, o que está alinhado com os resultados encontrados no presente estudo.

TABELA 6 CUSTOS DE PROVISÃO DAS 12 ARENAS ESPORTIVAS

Nome do Estádio	Modalidade de Provisão	Tipo de Intervenção	Capacidade Total (Fixa + Temporária)	Custo Total Previsto em contrato (R\$)	Custo Total Real (R\$)	Var. (%)	Custo por Assento Previsto (R\$)	Custo por Assento Real (R\$)	Var. (%)
Arena Castelão	PPP	Reforma	63.763	518.606.000	518.606.000	100%	8.133	8.133	100%
Arena das Dunas	PPP	Reconstrução	42.024	400.000.000	400.000.000	100%	9.518	9.518	100%
Arena Mineirão	PPP	Reforma	62.170	677.353.022	677.353.022	100%	10.895	10.895	100%
Arena Beira-Rio	Privado	Reforma	49.989	330.000.000	330.000.000	100%	6.601	6.601	100%
Arena Fonte Nova	PPP	Reconstrução	55.045	591.711.195	689.482.086	117%	10.750	12.526	117%
Arena Pantanal	Público	Reconstrução	44.335	518.900.000	676.014.467	130%	11.704	15.248	130%
Arena Corinthians	Privado	Construção	68.000	820.000.000	1.080.000.000	132%	12.059	15.882	132%
Arena da Amazônia	Público	Reconstrução	44.480	499.508.704	669.500.000	134%	11.230	15.052	134%
Arena da Baixada	Privado	Reforma	42.381	234.000.000	326.700.000	140%	5.521	7.709	140%
Arena Pernambuco	PPP	Construção	46.154	379.263.314	532.600.000	140%	8.217	11.540	140%
Arena Maracanã	Público/PPP	Reforma	78.639	705.589.144	1.201.740.672	170%	8.973	15.282	170%
Arena Mané Garrincha	Público	Reconstrução	72.777	696.648.486	1.438.590.437	207%	9.572	19.767	207%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no Portal da Transparência do governo federal do Brasil.

TABELA 7 COMPARAÇÃO ENTRE OS CUSTOS DE PROVISÃO DOS ESTÁDIOS CONSTRUÍDOS NA COPA DO MUNDO FIFA ALEMANHA 2006 E NA COPA DO MUNDO FIFA BRASIL 2014

Estádios Alemanha	Custo por Assento (em EUR)	Estádios Brasil	Custo por Assento (em EUR)	Relação Custos por Assento Estádios do Brasil × Alemanha (%)
Estádio de Munique	5.782	Arena Corinthians	4.330	74,9%
Estádio de Colônia	5.227	Arena Fonte Nova	4.940	94,5%

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Cabral e Silva Jr. (2014).

Com base no indicador de receitas diversificadas, verifica-se que as arenas PPP e as arenas privadas apresentam um grande potencial para geração de receitas operacionais alternativas (figura 1), ao passo que as arenas esportivas sob a gestão pública tradicional não podem cobrar outras receitas adicionais na exploração comercial do equipamento público, devido aos limites impostos pela Lei Federal nº 8.666/1993. Dessa forma, os atores privados podem reduzir as incertezas associadas às receitas operacionais oriundas da bilheteria de futebol (Cabral e Silva Jr., 2013). A obtenção de tais receitas requer uma estrutura empresarial, cujas competências são raramente encontradas no seio da administração pública tradicional, o que demonstra o potencial das PPP comparativamente à provisão pública tradicional.

FIGURA 1 POSSIBILIDADES DE GERAÇÃO DE RECEITAS DAS ARENAS PPP E ARENAS PRIVADAS

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por fim, ainda no âmbito da discussão sobre *value for money* e com base nos casos estudados, constata-se que os processos licitatórios das PPP apresentaram na maioria dos casos um menor tempo de execução em relação à provisão pública tradicional, quando analisada a diferença de tempo entre a data de publicação do edital de licitação e a data de assinatura do contrato para construção das arenas esportivas (tabela 8). Cabe ressaltar que as arenas Fonte Nova e Mineirão foram as únicas arenas em regime de PPP que adotaram o mecanismo de inversão entre as fases licitatórias da habi-

litação e do julgamento das propostas técnica/econômica, o que está apenas previsto na Lei da PPP nº 11.079/2004 e pode contribuir para acelerar o processo licitatório, uma vez que é possível analisar apenas a habilitação do licitante vencedor. Nesse caso, na hipótese de não aprovação do licitante vencedor, analisam-se as propostas subsequentes. Tal expediente constitui-se numa vantagem econômica na execução de um projeto de infraestrutura por meio de PPP, uma vez que o prazo de execução total de um projeto influencia diretamente seus custos de provisão (Grimsey e Lewis, 2002), o que é um fator essencial no contexto de megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo Fifa caracterizada por um rígido calendário que precisa ser rigorosamente cumprido para que as competições sejam realizadas a termo (Fifa, 2011).

TABELA 8 TEMPO DE EXECUÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DAS ARENAS ESPORTIVAS PPP E ESTRITAMENTE PÚBLICAS

Arena	Modalidade de Provisão	Data publicação do Edital	Data Assinatura do Contrato	Tempo de Execução (meses)
Arena Fonte Nova	PPP	out. 2009	jan. 2010	3
Arena das Dunas	PPP	dez. 2010	abr. 2011	4
Arena Pernambuco	PPP	fev. 2010	jun. 2010	4
Arena Maracanã	Público/PPP	mar. 2010	ago. 2010	5
Arena Mineirão	PPP	jun. 2010	dez. 200	6
Arena Pantanal	Público	out. 2009	abr. 2010	6
Arena da Amazônia	Público	nov. 2009	jul. 2010	8
Arena Castelão	PPP	jan. 2010	nov. 2010	10
Arena Mané Garrincha	Público	jul. 2009	jul. 2010	12

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos editais e contratos das PPP/obras públicas.

Outra potencial vantagem das PPP observada em relação às obras públicas tradicionais diz respeito ao fato de que todos os editais de PPP foram na modalidade de concorrência internacional, possibilitando que os consórcios licitantes se associassem a empresas estrangeiras detentoras de *expertise* em gestão de arenas esportivas multiuso, o que de certa forma contribui para maximizar o potencial de geração de *value for money ex post* ao longo da execução contratual de tais projetos. Já no caso das arenas esportivas construídas sob a lógica da provisão pública tradicional, a modalidade de licitação adotada em todos os casos foi a concorrência nacional e sem a possibilidade de se ter um gestor internacional com *expertise* em gestão de arenas multiuso, visto que a Lei nº 8.666/1993 impõe o próprio estado como responsável pela gestão operacional do equipamento público esportivo, o que por outro lado contribui para minimizar o potencial de geração de *value for money ex post* para a administração pública.

Já com relação ao nível de competitividade nas licitações investigadas que é considerado como um fator crítico de sucesso em projetos de infraestrutura (Tiong, 1996), com base nos casos estu-

dados, verifica-se que existe uma relação entre a quantidade de empresas/consórcios licitantes e o valor do orçamento inicial previsto para os equipamentos públicos esportivos (tabela 9), como pode ser observado nos casos das arenas PPP (Castelão e Pernambuco) que tiveram uma maior concorrência e os menores custos por assento inicialmente previstos entre as arenas PPP, bem como em relação à arena estritamente pública Mané Garrincha que teve a maior concorrência e o menor custo por assento inicialmente previsto entre as arenas estritamente públicas, apesar de seu custo real por assento ter sido o maior entre todas as arenas do megaevento esportivo. A exceção fica com a arena Pantanal que, mesmo com a segunda maior quantidade de empresas/consórcios licitantes, apresentou o maior custo por assento inicialmente previsto entre as arenas estritamente públicas.

TABELA 9 NÍVEL DE COMPETITIVIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO DAS ARENAS ESPORTIVAS PPP E ESTRITAMENTE PÚBLICAS

Nome do Estádio	Modalidade de Provisão	Quantidade de Empresas/ Consórcios Licitantes	Custo por Assento Previsto no Início do Contrato (R\$)
Arena Castelão	PPP	4	8.133
Arena Pernambuco	PPP	2	8.217
Arena Maracanã	Público/PPP	2	8.973
Arena das Dunas	PPP	1	9.518
Arena Mané Garrincha	Público	8	9.572
Arena Fonte Nova	PPP	1	10.750
Arena Mineirão	PPP	1	10.895
Arena da Amazônia	Público	2	11.230
Arena Pantanal	Público	6	11.704

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos contratos de PPP e Brasil (2014).

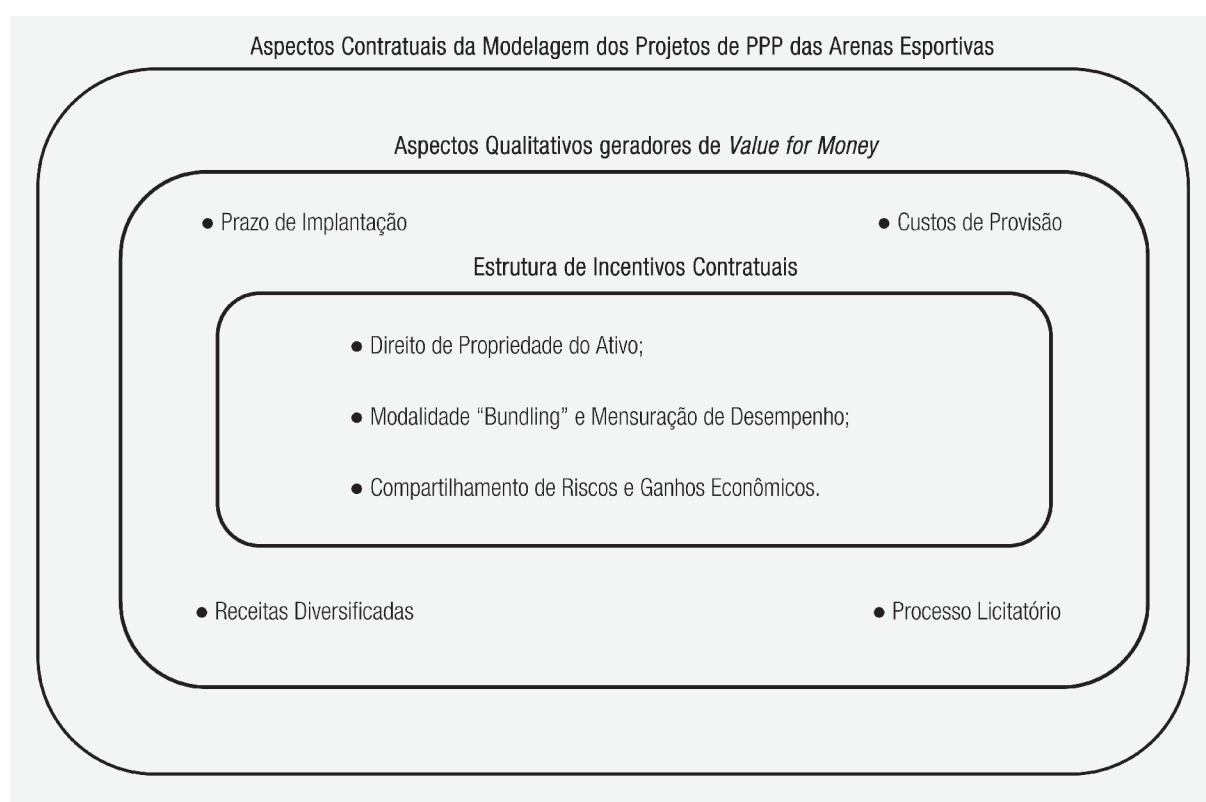
Com base ainda na tabela 9, pode-se inferir que a baixa concorrência, observada nos demais casos das arenas PPP e arenas estritamente públicas, contribuiu para minimizar o potencial de geração de *value for money* para a administração pública na fase de construção dos equipamentos públicos esportivos. Os resultados da pesquisa, dessa maneira, demonstram indícios de que os custos por assento inicialmente previstos poderiam ter sido minimizados, em caso de uma eventual maior competitividade nos processos licitatórios investigados.

Nesse cenário, a pesquisa sugere que os projetos de PPP analisados contribuíram para a geração de um maior *value for money* para a administração pública brasileira, sobretudo no que se refere aos aspectos de prazo, custos, receitas diversificadas e processo licitatório (tempo de execução e modalidade de concorrência internacional).

6.2 IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS DE INCENTIVOS NA EXECUÇÃO DOS PROJETOS DE PPP

Os resultados sugerem que as estruturas de incentivos contratuais encontradas nos projetos de PPP contribuem para a geração de *value for money* para a administração pública. Isso porque na modalidade totalmente estatal tais incentivos não são previstos nos contratos de obras públicas, os quais são elaborados com base na Lei nº 8.666/1993. A ideia central que emana da figura 2 decorre da inspeção dos resultados anteriormente apresentados.

FIGURA 2 ASPECTOS CONTRATUAIS DA MODELAGEM DOS PROJETOS DE PPP



Fonte: Elaborada pelos autores, com base na literatura sobre PPP.

O direito de propriedade do ativo concedido ao parceiro privado ao longo da execução contratual contribui para o ganho de flexibilidade gerencial na gestão do contrato (Hart, Shleifer e Vishny, 1997), uma vez que a concessionária possui uma margem de autonomia para a execução da construção e operação do estádio, sem a necessidade de procedimentos licitatórios para cada tipo específico de investimento. Isso estimula a realização de novos investimentos no equipamento público esportivo por parte do parceiro privado, em função de sua maior autonomia para solucionar potenciais contingências que possam ocorrer durante a construção e a operação do estádio, o que também minimiza os potenciais riscos oriundos da possibilidade de incompletude contratual na execução do contrato (Tirole, 1999). De modo contrário, isso não é possível de ser realizado nas arenas esportivas sob a modalidade de provisão pública tradicional, tendo em vista a necessidade de realização

de procedimentos licitatórios para cada tipo de produto/serviço contratado, conforme determina a Lei Federal nº 8.666/1993, o que se configura na ausência de flexibilidade contratual na implantação do projeto (Brito e Silveira, 2005). Por exemplo, no caso específico das arenas esportivas construídas sob a modalidade pública tradicional (Arena Brasília, Arena da Amazônia, Arena Pantanal e Arena Maracanã), diversas licitações foram realizadas para contratação de diferentes objetos contratuais, o que contribuiu para ocorrência de atrasos no cronograma de implantação e, conseqüentemente, aumento nos custos de provisão dos projetos públicos.

[...] Como trata-se de uma PPP e a responsabilidade da execução do projeto é nossa como parceiro privado, então tínhamos flexibilidade e agilidade para executar a obra. Se o projeto fosse pela Lei 8.666, esse processo seria engessado, pois teríamos que solicitar ao governo aprovação de cada mudança que eventualmente precisássemos fazer ao longo do projeto, o que poderia atrasar em meses [...]. Então, podemos atribuir nossa eficiência aos aspectos da flexibilidade para executar a engenharia e à estrutura do contrato de PPP [...]. [Gestor privado #9]

Com relação aos incentivos contratuais oriundos da modalidade *bundling* (integração da construção e operação da arena esportiva sob a responsabilidade de um único agente) e da mensuração de desempenho do parceiro privado executor do contrato (Hart, 2003; European Commission, 2003; IMF, 2004; World Bank, 2012; Cabral e Saussier, 2013), verifica-se que os parceiros privados dos cinco projetos de PPP receberam um maior incentivo para melhorar o desempenho nos indicadores de prazo de implantação e de custos de provisão dos estádios. Isso porque o baixo desempenho da concessionária na construção e/ou operação do equipamento público influencia no valor do pagamento da contraprestação pública variável, a qual pode sofrer redução a depender do desempenho mensurado, em que pesem os problemas identificados e apresentados na seção que trata sobre os casos estudados. Diferentemente, as arenas esportivas construídas sob a modalidade pública tradicional se caracterizam pela modalidade *unbundling*, já que o agente privado responsável pela construção do estádio (via procedimento licitatório da Lei Federal nº 8.666/1993) é diferente do agente que irá operar o equipamento esportivo, o próprio ente público. Logo, o consórcio construtor do estádio não auferirá benefícios nem sanções futuras decorrentes de seu desempenho na construção do estádio, o que não cria nenhum tipo de mecanismo de incentivo para um melhor desempenho na fase de construção do equipamento público (Hart, 2003).

[...] Na fase de construção do estádio, a gente tinha a possibilidade de obter tanto penalidades quanto bônus. Embora essas penalidades não sejam imediatamente financeiras, isso pode penalizar durante a operação futura do equipamento. Então, verificamos que não poderíamos apenas pensar na construção do equipamento, mas sim pensar tanto na construção quanto na operação ao longo da concessão [...]. [Gestor privado #5]

Com relação ao crítico processo de compartilhamento de riscos entre as partes (Oudot, 2005), tem-se que diferentes foram os arranjos organizacionais, sobretudo os relacionados com os riscos de construção (prazo de implantação e custo de provisão) e operação dos equipamentos públicos esportivos (risco de demanda). Diante disso, embora esta análise não tenha caráter amostral e nem

seja conclusiva, pode-se inferir que quatro variáveis influenciaram no processo de alocação de riscos entre as partes (quadro 6). Nesse contexto, a pesquisa sugere que uma adequada distribuição dos riscos do projeto de PPP entre as partes potencializa a geração de valor público adicional na interação entre os parceiros público e privado, assim como favorece na geração de melhor desempenho na execução do projeto, sobretudo em virtude de incentivos positivos (em caso de entrega da obra dentro do prazo/custos e/ou cumprimento dos indicadores de operação) e penalizações contratuais (em caso contrário às situações apresentadas anteriormente).

[...] Na PPP, se nós dividimos os riscos de forma que não sobrecarregue nenhum dos parceiros, ambas as partes se empenharão de forma mais equilibrada e equitativa no sucesso da implantação do empreendimento [...]. [Gestor público # 1]

QUADRO 6 QUADRO RESUMO DAS PRINCIPAIS VARIÁVEIS QUE INFLUENCIARAM NA ALOCAÇÃO DE RISCOS DOS PROJETOS DE PPP

Estádios	Alocação dos riscos de construção (prazo e custos) e operação (demanda)	Principais variáveis de influência
Arena Fonte Nova	Riscos compartilhados entre o ente público e o parceiro privado.	(1) Necessidade de atrair a iniciativa privada para o projeto público; (2) médio-baixo potencial de geração de demanda de eventos esportivos por parte dos clubes de futebol locais; e (3) existência de vontade política dos entes públicos baiano e pernambucano para assumir uma maior carga dos custos da PPP.
Arena Pernambuco	Riscos compartilhados entre o ente público e o parceiro privado.	
Arena Castelão	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	Apesar da (1) necessidade de atrair a iniciativa privada para a PPP e do (2) baixo potencial de geração de demanda por parte dos clubes de futebol locais, destacaram-se (3) a baixa capacidade financeira de ambos os entes públicos para assumir uma maior carga dos custos de construção e um eventual aumento na contraprestação pública na fase de operações da PPP, assim como (4) o ineditismo/falta de experiência na elaboração de PPP contribuiu para a aversão ao risco por parte de ambos os entes públicos cearense e norte-rio-grandense.
Arena das Dunas	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	
Arena Mineirão	Riscos delegados integralmente ao parceiro privado.	(1) Menor necessidade de ações adicionais para atrair potenciais parceiros privados para a PPP, em função de: (2) elevado potencial de demanda por parte dos clubes de futebol locais; (3) ausência de vontade política para assumir maior carga dos custos da PPP; e (4) <i>expertise</i> do ente público mineiro na elaboração de PPP em função de seu pioneirismo e tradição na utilização dessa modalidade de provisão.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Já no que diz respeito ao compartilhamento de ganhos econômicos, constata-se que os projetos de PPP possuem mecanismos para estimular a redução da contraprestação pública ao longo da execução contratual dos projetos, de modo que, quanto maiores os ganhos auferidos pelos parceiros privados,

menores serão os pagamentos da contraprestação pública em função da possibilidade de compartilhamento das receitas operacionais entre as partes, em caso de o parceiro privado obter receitas operacionais acima de um determinado limite previsto nos projetos de PPP, apesar dos potenciais problemas identificados e já discutidos sobre as Arenas Fonte Nova e Arena Pernambuco. Por conta disso, infere-se que essa modalidade de provisão contribui para uma maior eficiência alocativa do recurso público por parte do poder concedente e para uma maior eficiência produtiva por parte dos parceiros privados, em função da melhor alocação de riscos entre as partes (Oudot, 2005; Bing et al., 2005). Por outro lado, os projetos executados sob a lógica da gestão pública tradicional não possuem nenhum tipo de mecanismo contratual que estabeleça a possibilidade de diminuição de pagamentos públicos ao longo da operação do equipamento público (Brito e Silveira, 2005).

[...] Das várias vantagens da PPP, uma que a gente pode citar é que, dependendo do desempenho do parceiro privado, o Estado pode reduzir seu desembolso na contraprestação pública ao longo do contrato, em função da possibilidade de compartilharmos os ganhos adicionais com o parceiro privado [...]. [Gestor público #4]

Nessa perspectiva, a pesquisa sugere que o melhor desempenho das PPP em termos dos indicadores de *value for money* analisados pode ser justificado em função das estruturas de incentivos, sobretudo flexibilidade e menos restrições impostas ao parceiro privado na execução do contrato, o que encontra alinhamento com a literatura sobre PPP (European Commission, 2003; World Bank, 2012).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no debate sobre a eficiência pública e privada na provisão de bens e serviços públicos, o presente estudo buscou investigar o comportamento das PPP utilizadas para a construção dos estádios utilizados na Copa do Mundo Fifa 2014, numa perspectiva comparada à provisão pública tradicional e à provisão estritamente privada. Nessa perspectiva, embora não possa ser considerada uma panaceia, pode-se inferir que os projetos de PPP adotados na provisão das novas arenas esportivas geraram um melhor *value for money* para a administração pública no que diz respeito aos indicadores analisados, destacando-se a celeridade e os menores custos quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional, o que pode ser justificado em função das estruturas de incentivos identificadas nos cinco contratos de PPP investigados.

Nesse contexto, os resultados do presente estudo contribuem para o crescente debate relacionado com as interações público-privadas em curso nas áreas de administração pública e estratégia em organizações (Mahoney, Mcgahan e Pitelis, 2009). Algumas implicações teóricas e práticas podem ser delineadas a partir da presente investigação. Mais especificamente, o exame das PPP em estádio de futebol no Brasil: pode contribuir como parte do aprendizado de agentes públicos e privados na estruturação e entrega de futuros projetos de PPP, ou seja, as experiências e competências acumuladas pelos atores envolvidos na estruturação de projetos no âmbito de estádios de futebol são passíveis de serem exploradas em outros serviços de utilidade pública, permitindo a geração de valor público (Kivleniece e Quelin, 2012). Além disso, as PPP aqui analisadas podem proporcionar *spillover* para outros projetos do setor público e privado por meio do acúmulo de competências idiossincráticas relacionadas com o gerenciamento de interações público-privadas (Cabral, Lazzarini e Azevedo, 2013).

No entanto, caso não sejam bem planejadas e elaboradas, com base no exame da experiência dos estádios de futebol, infere-se que as PPP podem potencialmente apresentar impactos negativos para a administração pública, destacando-se a possibilidade de: (1) alteração da estrutura ótima de financiamentos em função da criticidade do cronograma de prazo na implantação dos projetos, o que nos casos estudados é oriunda do rígido calendário da Copa do Mundo Fifa 2014 que influenciou negativamente os indicadores de *value for money* (prazo e custos) de alguns projetos; (2) maior assunção de riscos do projeto por parte do poder concedente em função do rígido calendário, deixando os governos numa posição desfavorável em termos de barganha junto aos parceiros privados; (3) maior endividamento público em função do baixo aporte de recursos financeiros privados em relação ao custo total das PPP; (4) aumento dos custos iniciais dos projetos em função da baixa concorrência nos processos licitatórios, o que implica a necessidade de melhorar as estruturas de incentivos para aumentar a atratividade das PPP na percepção da iniciativa privada; e (5) necessidade de construir competências no setor público para monitorar o comportamento e avaliar o desempenho efetivo das PPP. Futuros trabalhos focalizando experiências de PPP em outros setores podem verificar se as proposições anteriores são conformadas ou refutadas.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 5. ed. São Paulo: Edições 70, 2009.
- BEL, Germà; BROWN, Trevor; WARNER, Mildred. Editorial overview: symposium on mixed and hybrid models of public service delivery. *International Public Management Journal*, v. 17, n. 3, p. 297-307, 2014.
- BING, Li et al. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, v. 23, n. 1, p. 25-35, 2005.
- BRASIL. *Copa transparente*: portal de acompanhamento de gastos para a Copa de 2014, 2014. Disponível em: <www.copatransparente.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- BRITO, Barbara M. B. de; SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005.
- CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G.; AZEVEDO, Paulo F. Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, v. 7, n. 1, p. 6-25, 2013.
- CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio G.; AZEVEDO, Paulo F. Private operation with public supervision: evidence of hybrid modes of governance in prisons. *Public Choice*, v. 145, n. 1, p. 281-293, 2010.
- CABRAL, Sandro; SAUSSIÉ, Stéphane. Organizing prisons through Public-Private Partnerships: a cross-country investigation. *Brazilian Administration Review*, v. 10, n. 1, p. 100-120, 2013.
- CABRAL, Sandro; SILVA JÚNIOR, Antonio F. A. A verdade sobre os custos dos estádios da Copa. *A Tarde*, Salvador 9 abr. 2014. Caderno Opinião, p. A3.
- CABRAL, Sandro; SILVA JÚNIOR, Antonio F. A. An approach for evaluating the risk management role of governments in Public-Private Partnerships for mega-event. *European Sports Management Quarterly*, v. 13, n. 4, p. 472-490, 2013.
- COSCARELLI, Bruno et al. *Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP*. São Paulo: Radar PPP, 2014. Disponível em: <www.radarppp.com/wp-content/uploads/GuiaRadarPPP.pdf>. Acesso em: 2 out. 2014.
- EUROPEAN COMMISSION. World Bank — Directorate-General Regional Policy. *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*, 2003. Disponível em: <http://ppp.worldbank.org>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- FIFA. Fédération Internationale de Football Association. *Estádios de futebol: recomendações e requisitos técnicos*, 2011. 5. edição. Disponível em: <http://img.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/37/17/76/p_sb2010_stadiumbook_ganz.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.
- FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FLOREK, Magdalena; BREITBARTH, Tim; CONEJO, Francisco. Mega event = mega impact? Travelling fans' experience and perceptions of the 2006 Fifa World Cup host nation. *Journal of Sport & Tourism*, v. 13, n. 3, p. 199-219, 2008.
- FORRER, John et al. Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, v. 70, n. 3, p. 475-484, 2010.
- FORREST, David; SIMMONS, Robert. Outcome uncertainty and attendance demand in sport: the case of English soccer. *Journal of the Royal Statistical Society: Series D (The Statistician)*, v. 51, n. 2, p. 229-241, 2002.
- GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Elsevier Accounting Forum*, v. 29, n. 4, p. 345-378, 2005.
- GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, v. 20, n. 2, p. 107-118, 2002.
- GURSOY, Dogan; KENDALL, K. W. Hosting mega events: modeling locals' support. *Annals of Tourism Research*, v. 33, n. 3, p. 603-623, 2006.
- HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. C69-C76, 2003.

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1127-1161, 1997.

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. Public-Private Partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007.

IMF. International Monetary Fund. *Public-Private Partnerships*, 2004. Disponível em: <www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

JOHNSON, Bruce K.; WHITEHEAD, John C. Value of public goods from sports stadiums: the CVM approach. *Contemporary Economic Policy*, v. 18, n. 1, p. 48-58, 2000.

KIVLENIECE, Ilze; QUELIN, Bertrand V. Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective. *Academy of Management Review*, v. 37, n. 2, p. 272-299, 2012.

MAHONEY, Joseph T.; MCGAHAN, Anita M.; PITELIS, Christos N. Perspective-the interdependence of private and public interests. *Organization Science*, v. 20, n. 6, p. 1034-1052, 2009.

MALFAS, Maximos; THEODORAKI, Elena; HOULIHAN, Barrie. Impacts of the Olympic Games as mega-events. *Municipal Engineer*, v. 157, n. 3, p. 209-220, 2004.

MARQUES, Rui C.; BERG, Sanford V. Public-Private Partnership Contracts: a tale of two cities with different contractual arrangements. *Public Administration*, v. 89, n. 4, p. 1585-1603, 2011.

MULES, Trevor. Taxpayer subsidies for major sporting events. *Sport Management Review*, v. 1, n. 1, p. 25-43, 1998.

OUDOT, Jean-Michel. Risk-allocation: theoretical and empirical evidences, application to public-private partnerships in the defense sector. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INSTITUTIONS OF MARKET EXCHANGE, 9th, 2005, Barcelona.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

PILLAY, Udesch; BASS, Orli. Mega-events as a response to poverty reduction: the 2010 Fifa World Cup and its urban development implications. *Urban Forum*, v. 19, n. 3, p. 329-346, 2008.

POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2010.

PREUSS, Holger. The conceptualization and measurement of mega sport event legacies. *Journal of Sport & Tourism*, v. 12, n. 3-4, p. 207-227, 2007.

PREUSS, Holger; SOLBERG, Harry A.; ALM, Jens. The challenge of utilizing the venues. In: FRAWLEY, Stephen; ADAIR, Daryl (Ed.). *Managing the Football World Cup*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

ROCHE, Maurice. *Mega-events and modernity: olympics and expos in the growth of global culture*. Nova York: Routledge, 2000.

SIEGFRIED, John; ZIMBALIST, Andrew. The economics of sports facilities and their communities. *Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n. 3, p. 95-114, 2000.

SOLBERG, Harry A.; PREUSS, Holger. Major sport events and long-term tourism impacts. *Journal of Sport Management*, v. 21, n. 2, p. 213-234, 2007.

TCDF. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório de auditoria permanente do Estádio Mané Garrincha*, 2013. Disponível em: <www.tc.df.gov.br>. Acesso em: 5 set. 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União da República Federativa do Brasil. *Acórdão TCU TC-029.514/2013-4*, 2013. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 set. 2014.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, jul./ago. 2015.

TIONG, R. L. K. CSFs in competitive tendering and negotiation model for BOT projects. *Journal of Construction and Engineering and Management*, v. 122, n. 3, p. 205-211, 1996.

TIROLE, Jean. Incomplete contracts: where do we stand? *Econometrica*, v. 67, n. 4, p. 741-781, 1999.

VÄLILÄ, Timo. How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships. *EIB Papers*, v. 10, n. 1, p. 95-119, 2005.

WORLD BANK. The World Bank Institute (WBI). *Public-Private Partnerships reference guide version*

1.0, 2012. Disponível em: <<https://wbi.worldbank.org>>. Acesso em: 8 abr. 2014.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Cláudio José Oliveira dos Reis

Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA) e professor assistente da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB). E-mail: claudio.reis@ufob.edu.br.

Sandro Cabral

Doutor em administração, professor associado do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa e professor adjunto (licenciado) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: sandroc2@insper.edu.br.