

Parcerias Público-Privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção

Gustavo Melo-Silva ¹

Rosenery Loureiro Lourenço ²

Marcello Angotti ¹

¹ Universidade Federal de São João del Rei / Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis, São João Del Rei / MG – Brasil

² Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul / Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos, Ponta Porã / MS – Brasil

A Copa do Mundo de 2014 reuniu investimentos de aproximadamente 24 bilhões de reais para a construção ou adequação de aeroportos, arenas esportivas, portos e mobilidade urbana no Brasil por meio de parcerias público-privadas. O artigo objetiva analisar as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada nos investimentos para a Copa de 2014 e discutir os conflitos de interesse e corrupção impulsionados pela formação de redes. Com base na sociologia estrutural dos relacionamentos, construímos uma representação gráfica da rede de investimentos e as posições de centralidade, proximidade e intermediação de 446 atores envolvidos nesse evento esportivo. Os resultados mostram que, nesse arranjo organizacional, os entes públicos assumem diferentes papéis na organização dos serviços públicos licitados – a Infraero é o ator público mais poderoso na rede, seguida por outras organizações de destaque, como BNDES e CEF. Além disso, a pesquisa identificou 7 empresas privadas envolvidas na operação Lava-Jato. A pesquisa contribui para evidenciar a composição da rede de investimentos e possibilitar que a sociedade e os governos considerem as parcerias público-privadas no contexto de ética, conflitos de interesse e corrupção que podem emergir desses relacionamentos.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; nova gestão pública; corrupção.

Asociaciones público-privadas: modernización administrativa y relaciones económicas inmersas en conflictos de interés y corrupción

La Copa Mundial 2014 reunió inversiones de aproximadamente 24 mil millones de reales para la construcción o mejora de aeropuertos, estadios deportivos, puertos y movilidad urbana en Brasil, a través de asociaciones público-privadas. El propósito del artículo es analizar las asociaciones entre el Estado y el sector privado en inversiones para la Copa Mundial 2014 y discutir posibles conflictos de intereses y corrupción impulsados por la creación de redes. A partir de la sociología estructural de las relaciones, construimos una representación gráfica de la red de inversión y las posiciones de centralidad, proximidad e intermediación de 446 actores involucrados en este evento deportivo. Los resultados muestran que en este arreglo organizativo las entidades públicas asumen diferentes roles en la organización de los servicios públicos licitados –Infraero es el actor público más poderoso de la red, seguido por otras organizaciones prominentes como BNDES y CEF–. Además, la encuesta identificó 7 empresas privadas involucradas en la operación Lava-Jato. La investigación contribuye a resaltar la composición de la red de inversión y permite a la sociedad y los gobiernos considerar las asociaciones público-privadas en el contexto de la ética, los conflictos de intereses y la corrupción que pueden surgir de estas relaciones.

Palabras clave: asociaciones público-privadas; nueva gestión pública; corrupción.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190479>

Artigo recebido em 21 dez. 2019 e aceito em 22 out. 2020.

ISSN: 1982-3134 

Public-Private Partnerships: administrative modernization and economic relationships immersed in conflicts of interest and corruption

The 2014 FIFA World Cup in Brazil gathered approximately BRL 24 billion in investment to build and improve airports, sports arenas, ports, and urban mobility through public-private partnerships. This study analyzes these partnerships and discusses potential conflicts of interest and corruption driven by networking. From the structural sociology of relationships, we built a graphical representation of the investment network and the centrality, proximity, and intermediate positions of 446 actors involved in this sporting event. The results show that, in public-private partnerships, the state takes on different roles in public services coordination. The study found that INFRAERO is the most powerful state agency in the network of investments examined, followed by BNDES and CEF bank. In addition, the research identified seven private companies involved in the well-known corruption case Operation Car Wash. This study contributes to the literature by highlighting the composition of the investment network formed around the 2014 FIFA World Cup, enabling society and governments to consider public-private partnerships in the context of ethics, conflicts of interest, and corruption that may emerge from these relationships.

Keywords: public-private partnerships; new public management; corruption.

1. INTRODUÇÃO

Os relacionamentos econômicos modernos são apoiados por pressupostos neoliberais que sustentam reformas administrativas nos governos e envolvem um sistema de governança com interdependência entre atores (Gruening, 2001; Skelcher, 2005; Velotti, Botti & Vesci, 2012). Os arranjos organizacionais entre organizações públicas e privadas podem ser justificados pela necessidade de investimentos face às limitações orçamentárias estatais para manutenção de serviços públicos.

Nesse contexto, as parcerias público-privadas pressupõem compartilhamento de riscos e recursos (Greve, 2015) via parcerias reguladas contratualmente. No Brasil, esses contratos são regidos pelas Leis nº 8.987/1995 (1995) e nº 11.079/2004 (2004) e foram instituídos como parte de uma agenda de modernização do Estado e de reforma da administração pública (Abrucio, 2007; Costa, 2008a; Paiva, 2009; Secchi, 2009). Uma das principais motivações para a reforma gerencial brasileira foi obter eficiência do Estado e combater a corrupção (Bresser-Pereira, 2000, 2008). Curiosamente, no Brasil, as parcerias público-privadas (PPPs) “avançam mais rapidamente em locais com nível moderado de corrupção” (Thamer & Lazzarini, 2015, p. 819).

Recentemente, as PPPs se tornaram bastante evidentes por ocasião da realização de eventos esportivos mundiais no Brasil, como os Jogos Pan-Americanos, a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, que avolumaram a pesquisa acadêmica em busca de compreensão sobre seus impactos econômico e político (Tavares, 2011). Impactos econômicos e legados da Copa receberam atenção especial nas pesquisas de Cabral, Cabral e Silva, (2016); Castro et al. (2015); Costa e Miragaya (2008); Domingues, Betarelli e Magalhães (2010); e Sousa (2011). Reis e Cabral (2017) investigaram as variações contratuais de PPPs para a construção de arenas esportivas na Copa do Mundo; César, Mazzei, Rocco, Oliveira e Melloni (2013) investigaram a sustentabilidade dos projetos de PPP para construção de estádios e arenas; Aguiar, Meireles, Macfaden e Prado (2017) discutiram a relação entre PPPs e a violação dos direitos humanos no âmbito dos megaeventos.

Ainda, no entanto, há carência de estudos críticos e reflexivos sobre as diversas dimensões desses eventos esportivos (Tavares, 2011). Poucas pesquisas se dedicam a problematizar e repensar os diversos aspectos que envolvem os legados e a gestão dos megaeventos no que tange aos seus

impactos nas esferas ambiental, social-cultural, psicológica e administrativo-político. São legados gerais dos megaeventos as construções esportivas e de infraestruturas das cidades, a imagem do país, o conhecimento e a governança (Toledo, Grix & Bega, 2015). Legados de governança dizem respeito ao planejamento participativo, à cooperação de diferentes órgãos administrativos, às PPPs e à liderança do poder público local (Tavares, 2011).

É nessa lacuna que este artigo se insere, com base nos investimentos para um megaevento esportivo no contexto de legados de governança, com a seguinte questão-problema: a sociologia estrutural das redes de PPPs da Copa do Mundo de 2014 indica evidências de modernização administrativa e de conflitos de interesse e corrupção? O objetivo da pesquisa foi analisar as PPPs para investimentos relacionados a esse megaevento esportivo no Brasil e discutir os potenciais conflitos de interesse e possibilidades de corrupção impulsionados pela formação de redes entre organizações públicas e privadas.

A relevância da pesquisa está em mostrar a configuração econômica das redes formadas nesse evento esportivo que movimentou bilhões de reais e alterou os espaços sociais de várias cidades, propondo reflexões sobre como as redes de PPPs possibilitam análises concretas da reforma gerencial, do clientelismo, dos conflitos de interesse e da corrupção, ensejando controle social.

O artigo está estruturado em mais quatro seções. Na segunda, discutimos reforma gerencial, PPPs e corrupção em megaeventos. Na terceira, descrevemos a metodologia de pesquisa. Na quarta, apresentamos os resultados obtidos e, por fim, destacamos as considerações finais e as implicações práticas dos achados.

2. REFORMA GERENCIAL, PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CORRUPÇÃO EM MEGAEVENTOS

As reformas do Estado brasileiro são sujeitas a pressões políticas, sociais, econômicas e culturais (Costa, 2008a). Os modelos de administração pública foram instrumentos das reformas administrativas que orientaram a gestão pública nos períodos de 1500-1930 (modelo patrimonialista), 1930-1990 (modelo burocrático) e após 1990 ([modelo gerencial] Bresser-Pereira, 1997; Costa, 2008a, 2008b). Atualmente, esses modelos coexistem com outras formas de gestão – administração pública societal e governança pública – que emergiram após a década de 2000 (Paula, 2005; Secchi, 2009).

Os modelos indicam centralizações e descentralizações do processo decisório do Estado decorrentes da construção do serviço público nacional (Costa, 2008a) como seminários, palestras, exposições e a publicação de livros e artigos em jornais e revistas. Entretanto, poucos encontros, discussões e publicações em torno dos “200 anos” procuraram destacar a questão da constituição do Estado nacional e da formação da administração pública brasileira. Este artigo preenche uma pequena parte da lacuna deixada na comemoração do bicentenário da chegada da família real portuguesa ao Brasil. Oferece um rápido panorama da história das transformações por que tem passado a administração pública brasileira, destacando as mudanças planejadas, quer dizer, os esforços de reforma do aparelho de Estado. São enfatizadas as três grandes reformas que se sucederam a partir de meados dos anos 1930 do século passado, separadas entre si por intervalos de 30 anos — 1937, 1967 e 1995 (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional no 19, acumulam avanços e inovações e apresentam resultados desiguais e fragmentados para o conjunto da burocracia pública brasileira (Abrucio, 2007). No Brasil, a reforma gerencial, inspirada no movimento da New Public Management (NPM), foi implementada em diferentes épocas para o Poder Executivo (início em 1990) e o Poder Judiciário (início em 2004).

Na perspectiva de seu articulador, o ministro Bresser-Pereira, a reforma gerencial é um tipo de remédio para o patrimonialismo e a corrupção brasileira, mas obteve baixa eficácia no alcance de seus objetivos (Bresser-Pereira, 1996, 2000). Mais de duas décadas após sua introdução, diversos pesquisadores (Alverga, 2003; Brulon, Ohayon & Rosenberg, 2012; Pinho, 2016b, 2016a) elencam inúmeras contradições e falhas como causas para o insucesso ou a incompletude da reforma, e “boa parte dos estudiosos remete o problema de insucesso de reforma gerencial a uma trajetória dependente da herança colonial com raízes no clientelismo e no patrimonialismo que o Brasil não cortou” (Lourenço, 2018, p. 22).

Filgueiras (2009) critica a concepção de herança colonial como causa de insucesso. A vertente colonial defende que a corrupção é uma prática cotidiana ligada ao caráter do brasileiro e ocorre no Estado por causa da nossa constituição histórica. Dessa forma, trata clientelismo e nepotismo como marcas fundamentais na relação entre Estado e sociedade. Filgueiras (2009) defende que, em vez de ser explicada pela herança patrimonial, a compreensão da corrupção deve passar pelas normas institucionais formais e informais, bem como pelos valores culturais, sociais, políticos e econômicos do Brasil. Seguindo esse entendimento, quando não há instrumentos efetivos de ordem legal ou prática que inibam e punam desvios de conduta ética e reorganizem as relações de poder, a corrupção, para usar os termos de Bourdieu (1990), se expressa por um *habitus* que estrutura as práticas sociais na gestão pública.

Implementada como um meio para inibir a corrupção patrimonialista (Bresser-Pereira, 1996, 2000), a reforma gerencial brasileira teve, entre seus objetivos, viabilizar a apropriação, por parte do Estado, de um pragmatismo gerencial que permitisse a administradores públicos ser mais autônomos e responsáveis, e a agências executoras de serviços públicos, mais descentralizadas e eficientes. A reforma adotou a premissa NPM de que o mercado é mais eficiente para gerir do que o Estado (Shearer, 2016) e incentivou a relação Estado-mercado aplicando ferramentas de gestão que inserem nos governos locais princípios administrativos e de mercado, como descentralização, concorrência, terceirização e contratações fora das organizações públicas (Gruening, 2001).

As PPPs no Brasil são um dos resultados diretos da reforma gerencial e reguladas pelas Leis nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 (Brasil, 1995, 2004). A primeira delas discorre sobre a concessão de serviços e obras públicas, bem como a permissão de serviços públicos, mediante licitação. A segunda define PPPs como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, e estabelece as diretrizes para contratação, orienta cláusulas contratuais, garantias e modalidade de licitação. Os textos legislativos preveem que concessões e permissões serão fiscalizadas pelo poder concedente, no entanto não discorrem sobre responsabilidades objetivas e punições em casos de atos que sejam lesivos à administração pública. Regulamentação específica sobre fraudes e corrupção envolvendo as licitações públicas foram inseridas na Lei nº 12.846/2013 (2013), chamada de Lei Anticorrupção. Dessa forma, as PPPs são sujeitas a exame e responsabilização em casos de atos ilícitos, fraude e corrupção.

2.1 PPPs: as relações entre Estado e mercado

As PPPs são contratos institucionais cooperativos que efetivam as interações entre o público e o privado. Esses contratos têm o intuito de superar as desvantagens tradicionais das compras públicas e, em alguns países desenvolvidos, têm viabilizado um crescimento constante no número de projetos (Wang, Xiong, Wu & Zhu, 2018). Em decorrência dessa prática administrativa, muitos governos ao redor do mundo, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, estão se tornando cada vez mais dependentes de atores privados para a implementação de políticas públicas, com significativo crescimento após as crises financeiras globais de 2007 e 2008 (Osei-Kyei & Chan, 2015). Busca-se, com as PPPs, aproveitar a *expertise* e o capital do setor privado para minimizar seu déficit de infraestrutura e serviços públicos, como transporte, água e esgoto, energia, proteção ambiental, saúde pública e outros.

Por um lado, as PPPs consolidam as políticas de liberalização das atividades do Estado e, por outro, criam uma alternativa às demandas da população por serviços públicos (Broadbent & Laughlin, 2004). As PPPs instituem procedimentos administrativos para prestação de serviços públicos por meio de organizações que exploram as relações interinstitucionais entre o Estado e o mercado, permitindo a exploração de serviços antes específicos do setor público (Broadbent & Laughlin, 2004). A reforma gerencial dos governos pressupõe que a execução de determinados serviços pode ser de domínio e controle do Estado, de iniciativa privada ou de forma partilhada entre ambos. Joyner (2007) ressalta que essa dinâmica socioeconômica de compartilhamento permite que certos serviços sejam ofertados, mesmo que as partes individualmente não tenham capacidade de oferta satisfatória para a sociedade.

No Brasil, conforme aponta Abrucio (2007), um dos caminhos da reforma gerencial para o fortalecimento da ação governamental ocorreu de forma estruturada, com a redistribuição de atividades com o setor privado por meio das PPPs. As organizações brasileiras privadas e públicas buscaram fomentar iniciativas em relações contratuais com o Estado, que foram postas em prática por consórcios empresariais. As relações possíveis entre o público e o privado foram percebidas como uma concepção de um modelo institucional eficiente, transparente e originário do aperfeiçoamento do modelo contratual da administração pública (Brito & Silveira, 2005; Trosa, 2001).

As PPPs evidenciam microarranjos de organizações do setor privado, com suas classes de dirigentes e de organizações do setor público, com as classes de burocratas públicos e políticos. Tais microarranjos apontam uma possível concentração de poder nas classes dirigentes (Moore, 2007). Nessa perspectiva, os dirigentes da iniciativa privada e os burocratas da estrutura administrativa do Estado compreendem que seu poder e prestígio dependem, em essência, da autonomia e da força do Estado-nação que dirigem. Assim, a autonomia e a força do Estado-nação os direciona a ter interesses comuns que excedem possíveis divergências ideológicas (Bresser-Pereira, 2007).

Um fato que chama a atenção no fortalecimento dos relacionamentos entre Estado e mercado, de acordo com Moore (2007), reside na diferenciação da sociedade em microarranjos que, para Bresser-Pereira (2007), aponta para o poder das classes dirigentes, tanto da administração pública quanto das empresas privadas. A modernização administrativa do Estado, por meio de contratos com a iniciativa privada, pode ser compreendida pelos relacionamentos sociais em mercados. Esses contratos podem evidenciar uma sociologia estrutural de posicionamento de poder dos interesses públicos e privados de organizações e de seus dirigentes.

Apesar do enorme interesse dos governos nas PPPs, sua implementação ainda perpassa muitos obstáculos. Entre aqueles encontrados, Liu e Wilkinson (2011) citam o alto custo de transação, um

longo processo de aquisição, falta de habilidades apropriadas, mercado financeiro pouco atraente, transferência de risco incompleta e cobranças de usuários finais mais elevadas. Esses obstáculos às práticas e à implementação das PPPs contribuem para a importância da discussão do tema, a fim de auxiliar nas futuras execuções de tais parcerias, reduzindo assim os contratemplos. A esse respeito, é importante observar os mecanismos de controle e instrumentos usados pelo governo para influenciar conscientemente as decisões e o comportamento de outros atores públicos e privados envolvidos nas PPPs para alcançar os objetivos do governo.

Os agentes públicos podem usar instrumentos formais de governança, que envolvem mecanismos e instrumentos de controle em relação à concorrência, aos produtos e às transações. Citam-se, como exemplos de possíveis instrumentos formais de governança implantados em PPPs: um governo que prescreve unilateralmente regras e procedimentos muito detalhados; um projeto de referência ou especificações de propostas rígidas; incentivos a consórcios privados via transferência de risco, especificações funcionais de produção, monitoramento de desempenho e recompensas, bem como sanções baseadas em desempenho (Hueskes, Verhoest & Block, 2017). Além desses, podem ser implantados em PPPs os instrumentos informais, que se referem a objetos de governança de redes ou relacional. Os instrumentos informais de governança nas PPPs podem ser implantados na interação com os licitantes e no gerenciamento dos contratos. Edelenbos e Klijn (2009) enfatizam que, nesses casos, o nível de confiança mútua, a tomada de decisão conjunta e o gerenciamento de processos são vistos como fatores que influenciam o desempenho das PPPs.

2.2 Polêmicas e corrupção em megaeventos esportivos

Os megaeventos esportivos, em especial os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de Futebol, implicam custos expressivos com impactos de longo prazo no ambiente construído e na população das cidades que os recebe. Müller (2015) mostra que, nas últimas três décadas, os megaeventos se tornaram empreendimentos transformadores de cidades, regiões e, às vezes, países inteiros. O planejamento desses megaeventos apropria recursos, tende a monopolizar a atenção pública, pode suspender o estado de direito normal e, muitas vezes, reescreve os planos de desenvolvimento urbano e regional (Müller, 2015)

Os megaeventos esportivos se tornaram ocasiões para transformação urbana em larga escala, e, por estarem atrelados a inúmeros impactos socioeconômicos positivos, os governos dos países anfitriões investem grandes quantidades de recursos na licitação e na organização desses eventos. Coakley e Souza (2013) discorrem que a narrativa do “esporte para o bem” foi substituída, na era neoliberal, pela narrativa do “esporte para o desenvolvimento”, com a intenção de justificar a vultuosa aplicação de recursos públicos para hospedar os megaeventos.

Há também, porém, impactos negativos, que podem transformar os megaeventos esportivos em obstáculos, e não em benefícios para o desenvolvimento urbano. Cita-se entre esses uma infraestrutura superdimensionada por um preço inflacionado, que o público é forçado a pagar numa alocação desigual e ineficiente de recursos (Müller, 2015). Esse fenômeno se torna complexo e difícil de ser acompanhado, pois os detalhes contábeis estão dispersos em múltiplas direções graças à participação de diferentes atores públicos e privados, cada um com sua própria agenda e orçamento (Coakley & Souza, 2013). Não são incomuns as ocorrências de inúmeras alocações de emergência, despesas imprevistas e não declaradas, subornos, propinas e outras formas de corrupção, que orientam os fluxos de capital na direção de atores poderosos e bem posicionados (Campos & Pereira, 2016).

No contexto desses megaeventos, a corrupção se manifesta nos níveis competitivo e organizacional. Importa-nos, no presente trabalho, tratar a corrupção organizacional, que influencia negativamente a estrutura e o planejamento de megaeventos. A corrupção organizacional é um problema sistêmico e, nesses casos, atribuído a atividades capitalistas desenfreadas, associadas a abusos de poder político (Kulczycki & Koenigstorfer, 2016; Maharaj, 2015).

Nesse aspecto, a Lei nº 12.462 (2011) instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, que foi alvo de escrutínio por parte do Ministério Público e, de forma ampla, da mídia. A referida lei permitiu a contratação simplificada de obras, facilitando o processo de licitação com objetivo de economizar tempo, tendo em vista o grande atraso das obras. Um item da lei apontado na ocasião como de grande risco de desvios fora a “contratação integrada”. Nessa modalidade, o poder público contratava a empreiteira sem conhecer especificações da obra, não tendo uma base técnica para discutir os preços apresentados pela contratada.

Inúmeras foram as manchetes sobre corrupção veiculadas na mídia desde a aprovação do Brasil como país-sede da Copa de 2014. As discussões iniciais apontavam previamente o grande risco de levar o país e o evento ao caos, tendo em vista o histórico de corrupção brasileiro (Pappon, 2007). Às vésperas do início da Copa, manifestações políticas contrárias à realização do evento foram iniciadas, como estampava a capa do jornal *El País*: “Por que o Brasil está contra a Copa?” (Arias, 2014). Naquele momento, já era evidente o desperdício de recursos públicos alocados ao evento, questionava-se que o investimento seria mais bem empregado em educação e hospitais, todavia foram destinados bilhões de reais para construir estádios e outras obras ligadas ao evento (Costas, 2013).

Mais recentemente, como resultado das investigações ocorridas na Operação Lava-Jato, foram divulgadas delações de ex-executivos das empreiteiras afirmando que nove dos doze estádios envolveram propinas e caixa 2 (Leite, 2017). No quesito corrupção, parafraseando manchetes da mídia, o Brasil foi campeão, num processo amplo que envolveu políticos de diversos partidos e cargos por todo o território brasileiro.

3. METODOLOGIA

Relações econômicas não são precedentes a outros tipos de relações sociais, portanto os mercados se sustentam por redes sociais compostas de laços individuais polivalentes (Raud-Mattedi, 2005). Por meio das relações contratuais, conforme Swedberg (2004), a análise de redes de relacionamentos é uma ferramenta flexível para lidar com um número significativo de fenômenos sociais e econômicos de mercado. A rede é um conjunto regular de contratos ou conexões sociais similares entre indivíduos e grupos, que possibilita acesso a universos sociais diversificados e a uma maior diversidade de informações (Granovetter, 1973, 1992). A análise de redes sociais pode ser realizada com base na representação gráfica da estrutura de vínculos e de medidas sociométricas relativas à posição dos atores (Scott, 2000).

Utilizamos nesta pesquisa a demonstração de densidade e centralidade (Hanneman & Riddle, 2005, 2009; Scott, 2000) numa relação de dois níveis, isto é, a organização privada tem vínculos em momentos de oferecimento de seus serviços para o Estado, que pode ser expressa por meio de uma matriz binária de afiliação. A elaboração de matrizes permitiu representar graficamente a rede e demonstrar a centralidade dos atores e a densidade da rede.

A pesquisa adotou a metodologia sociométrica para identificar as estruturas das redes sociais de 466 atores – empresas privadas, consórcios empresariais, organizações públicas, bancos públicos e privados – que participaram das PPPs. Foi utilizado o *software* Ucinet para representação gráfica da rede e consequente sistematização dos dados com apresentação de medidas de centralidade e densidade da rede.

A coleta e a análise de dados seguiram as seguintes etapas: análise de documentos relacionados aos processos licitatórios e inerentes a compras governamentais e PPPs divulgados nos *websites* Copa Transparente e Copa 2014,¹ atualmente vinculados ao Portal da Transparência;² identificação de empresas e consórcios formados para prestação dos serviços públicos; representação gráfica das redes de investimentos para o caso em voga; descrição das medidas de centralidade dos atores; análise de documentos referentes à Operação Lava-Jato do Ministério Público Federal (MPF);³ e identificação dos atores da rede denunciados na Operação Lava-Jato.

Os dados das organizações públicas e privadas disponíveis nos contratos foram sistematizados, agrupados e organizados em tabelas com as relações entre instituições, setores econômicos e atuação no Estado brasileiro. Os órgãos públicos e privados foram categorizados por códigos alfanuméricos compostos por letras e números sequenciais. As categorias organizacionais e seus respectivos códigos alfabéticos foram os seguintes: organizações públicas – letra A; empresas privadas – letra P; consórcios empresariais – letra R; bancos públicos e privados – letra V.

Os dados foram apresentados e analisados pela frequência encontrada entre empresas, setores e administração pública, direta e indireta, com o objetivo de caracterizar o mercado dos serviços públicos concedidos. A sistematização dos dados fez uso de planilhas do Microsoft Excel, que, por sua vez, permitiu a identificação de variáveis reorganizadas em outras planilhas do mesmo *software* para a realização de estimativas – por exemplo, para indicar a grandeza monetária dos investimentos.

A análise sociométrica, por meio do *software* Ucinet for Windows, contou com a representação gráfica e da medida de densidade da rede de investimentos públicos e privados, além da identificação do posicionamento dos atores na rede com base em suas medidas de centralidade, proximidade e intermediação (Hanneman & Riddle, 2009). A primeira medida utilizada foi a de densidade da rede, ou seja, a centralidade do ator que é uma representação numérica da proporção de vínculos existentes em relação ao total de vínculos possíveis (Hanneman & Riddle, 2009). O conceito de centralidade é o mais expressivo indicador de uma rede de relacionamentos por indicar posições desempenhadas na estrutura social (Freeman, 2002; Freeman, Roeder & Mulholland, 1980; Hanneman & Riddle, 2009; Nadel, 2002). O grau de centralidade (ou *degree*) de um ator representa as ligações diretas definidas pelo número de conexões de um nó (ator) com os demais nós (atores) da rede. O *degree* de um ponto é uma contagem que representa a proporção de vínculos existentes em relação ao total de vínculos possíveis do ator com outros atores – quanto maior o *degree*, maior a centralidade.

Para as relações indiretas dos atores nas redes, duas medidas foram utilizadas: o *closeness* e o *betweenness*. O grau de proximidade (*closeness*) de um ator representa quão perto ele está de todos

¹ Os gastos por Estados-membro, com documentação referente a PPPs, compras governamentais, análises do Tribunal de Contas da União, entre outros documentos, foram consultados de março de 2014 a 15 de outubro de 2014 e estavam disponíveis em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam> e <http://www.copa2014.gov.br/pt-br>

² Recuperado de <http://www.copatransparente.gov.br/homecopa>

³ Os documentos consultados entre janeiro e dezembro de 2017 estavam disponíveis em <http://www.lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>. Atualmente, os dados e as informações podem ser acessados em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>

os demais atores da rede, o que inclui os vínculos diretos e indiretos – quanto maior o grau, maior a proximidade do ator com os demais (Hanneman & Riddle, 2009). O grau de intermediação (*betweenness*) de um ator representa o número de geodésicos usando o nó como passagem para outros nós, ou seja, o ator em posição de intermediação tem a possibilidade de mais de um caminho na rede. Quanto maior o grau, pela posição que este ocupa na curva de menor comprimento que une dois pontos adjacentes, maior será a intermediação do ator com os demais (Hanneman & Riddle, 2009).

4. ANÁLISE DA REDE INTERORGANIZACIONAL ENTRE O ESTADO E O MERCADO

A rede de relacionamentos analisada é composta por 446 atores ligados por contratos de aproximadamente 24 bilhões de reais, em valores nominais de 2014.⁴ Desses atores, 296 são empresas privadas, 83 são consórcios empresariais, 61 são organizações públicas e 6 são bancos, públicos e privados. A Tabela 1 elenca os investimentos por estados brasileiros, tipo e valor.

TABELA 1 INVESTIMENTOS PARA A COPA DE 2014 (VALORES EXPRESSOS EM MILHÕES DE REAIS)

ESTADOS	Aeroportos (R\$)	Arenas (R\$)	Mobilidade Urbana (R\$)	Portos (R\$)	Outros (R\$)	TOTAL (R\$)
Amazonas	352,40	620,80	0,00	4,63	0,00	977,83
Bahia	139,45	591,71	0,00	37,29	131,22	899,66
Ceará	404,86	518,61	626,70	183,56	19,52	1753,25
Distrito Federal	1132,57	1437,69	43,40	0,00	0,00	2613,67
Mato Grosso	111,25	596,36	1592,76	0,00	0,00	2300,38
Minas Gerais	479,73	688,41	1111,76	0,00	0,00	2279,89
Paraná	297,26	262,28	427,78	0,00	0,00	987,32
Pernambuco	0,00	385,31	950,60	28,08	0,00	1363,98
Rio de Janeiro	492,70	1077,02	1701,98	0,00	35,28	3306,98
Rio Grande do Norte	164,25	400,00	363,19	72,54	12,69	1012,67
Rio Grande do Sul	278,79	330,00	33,31	0,00	0,00	642,10
São Paulo	4059,81	820,00	0,00	275,10	0,66	6155,56
TOTAL	8.913,08	7.728,20	6.851,48	601,19	199,37	24.293,31

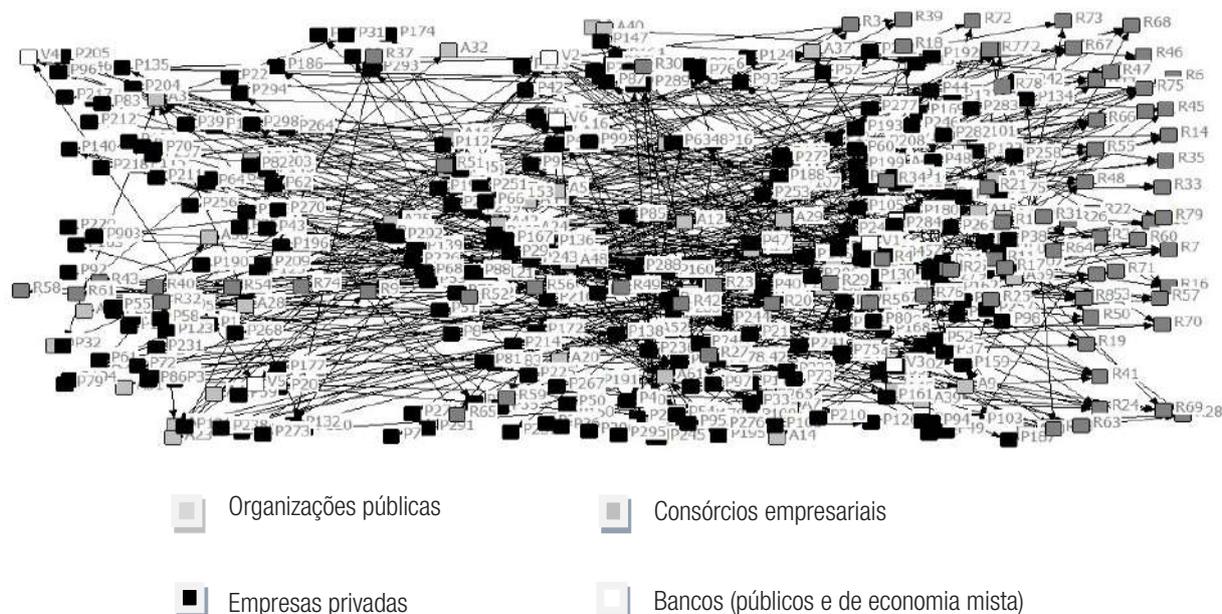
Fonte: Dados dos contratos divulgados nos websites Copa Transparente e Copa 2014.⁵

⁴ Valores nominais em outubro de 2014. A variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até julho de 2020 corresponde a 33,91%.

⁵ Contratos referente a PPPs e compras governamentais foram consultados de março de 2014 a 15 de outubro de 2014 e estavam disponíveis em <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam> e <http://www.copa2014.gov.br/pt-br>. Atualmente, os dados disponíveis estão vinculados ao Portal da Transparência. Recuperado de <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/20-copa-----?ano=2014>

A Figura 1 evidencia a rede de investimentos composta por organizações da união, dos estados e dos municípios, consórcios e empresas responsáveis por investimentos em aeroportos, arenas esportivas, mobilidade urbana, portos e outros distribuídos em 12 estados brasileiros.

FIGURA 1 REDE DE INVESTIMENTOS PÚBLICO-PRIVADOS



Fonte: Dados da pesquisa.

As medidas normalizadas de posicionamento dos 20 atores com maior grau de posicionamento em pelo menos duas medidas de centralidade da rede de investimentos para a Copa de 2014 estão descritas na Tabela 2.

TABELA 2 MEDIDAS DE CENTRALIDADE DA REDE DE INVESTIMENTOS

		MEDIDAS DE CENTRALIDADE			
nDegree		nCloseness		nBetweenness	
Ator	Grau	Ator	Grau	Ator	Grau
A48	3.178	A48	1.135	A48	37.056
V1	1.413	P109	1.132	A1	20.482
A1	1.124	A17	1.131	P59	12.049
A61	1.059	V2	1.130	V1	11.960
A4	0.931	P106	1.130	R75	11.162

Continua

MEDIDAS DE CENTRALIDADE					
nDegree		nCloseness		nBetweenness	
Ator	Grau	Ator	Grau	Ator	Grau
A52	0.835	V1	1.129	A17	9.807
V2	0.770	R50	1.129	P109	9.308
P106	0.449	P139	1.128	V2	8.786
A18	0.449	R14	1.128	R67	7.570
P109	0.449	P219	1.128	P219	7.489
A3	0.417	P37	1.128	P106	7.295
A5	0.385	A5	1.127	A4	7.231
P44	0.385	P10	1.127	A58	6.572
A2	0.385	A1	1.126	P37	5.266
P139	0.321	R4	1.126	R74	5.222
A58	0.289	P33	1.126	R14	5.100
R25	0.289	R12	1.126	P258	4.540
A23	0.289	R53	1.126	A3	4.247
A12	0.289	R48	1.125	R77	4.241
A20	0.257	P140	1.125	R50	4.211

Fonte: Dados da pesquisa.

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), ou seja, A48, detém o máximo de relações (99), e cerca de 50% dos atores detém somente 1 relação. Entre os 20 atores com maior grau de centralidade, 13 são organizações públicas, 4 são empresas privadas, 2 são bancos públicos e 1 é consórcio empresarial.

Os atores com maior centralidade são: Infraero (A48), Caixa Econômica Federal ([CEF] V1), Município de Belo Horizonte (A1), Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça ([Sesge/MJ] A61), Município de Curitiba (A4), Agência Nacional de Telecomunicações ([Anatel] A52) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ([BNDES] V2). Fazendo uso de Hanneman e Riddle (2009), podemos afirmar que os atores têm mais poder por terem mais oportunidades e alternativas que os outros atores da rede. Portanto, a medida de centralidade indica que oportunidades e alternativas da rede estão concentradas nesses 7 primeiros atores. Os atores que se destacam na rede são organizações públicas que demandaram investimentos em aeroportos, mobilidade urbana e telecomunicações. A posição central das organizações públicas pode indicar a centralidade do interesse público, e, conforme Hanneman e Riddle (2009), a pouca concentração ou centralização na rede sinaliza que o poder dos atores individuais varia e as vantagens posicionais não estão concentradas.

A rede tem gráficos desconectados, o que não permitiu a análise do índice de centralidade da rede baseado na proximidade. No entanto, os dados evidenciam que, entre os 20 atores com maior grau de proximidade, existem 8 empresas privadas, 6 consórcios empresariais, 4 organizações públicas e 2 bancos públicos. Os atores com maior proximidade foram: Infraero (A48), Delta Construções

S.A. (P109), Estado do Mato Grosso (A17), BNDES (V2), Construtora Andrade Gutierrez S.A. (P106), CEF (V1), Consórcio Cowan Conserva (R50), Grupo Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. (P139), Consórcio Integração (R14), CVF Engenharia e Comércio LTDA (P219), Empresa Curitibana de Saneamento e Construção Civil LTDA (P37), Município de Fortaleza (A5) e Município de Belo Horizonte (A1).

A proximidade dos atores possibilita a diferenciação deles em comparação com os demais, conforme Hanneman e Riddle (2009), por terem mais possibilidade de relacionamento com outros atores, encurtando os caminhos e exercendo, portanto, poder de referência. Entre os 20 atores com maiores graus de referência organizacional, 13 se destacam por ter graus mais elevados de centralidade e/ou intermediação.

O poder de referência da rede, definido pelo grau de proximidade dos atores, ocorreu, de um lado, em organizações responsáveis pela demanda por investimentos nas áreas de aeroportos, arenas e mobilidade urbana, e, de outro, em empresas e grupos empresariais de engenharia e construção civil pesada. O grau de proximidade confirma o poder de atores identificados no grau de centralidade e destaca em particular aqueles que representavam o interesse privado.

Os atores com maior grau de intermediação representam aproximadamente 36,5% da rede e se diferenciam dos demais por serem uma passagem, conforme Hanneman e Riddle (2009), para outros nós, intermediando relacionamentos com outros atores, exercendo, portanto, poder de intermediação. Entre os 20 atores com maior grau de intermediação, 6 são organizações públicas, 6 são empresas privadas, 6 são consórcios empresariais e 2 são bancos públicos. Entre os intermediadores, 8 se destacam pelos seus graus em comparação com os demais. A Infraero (A48) tem um grau aproximadamente 55% maior que o segundo ator: o Município de Belo Horizonte (A1). Já a Constran S.A. Construções e Comércio (P59), a CEF (V1) e o Consórcio Serveng/Constremac/Constran (R75) têm um grau de intermediação que corresponde a cerca de 32% do grau do ator em primeiro lugar. Estado de Mato Grosso (A17), Delta Construções S.A. (P109) e BNDES (V2) têm um grau que representa aproximadamente 20% do grau do primeiro colocado.

Os atores intermediadores são responsáveis por demandas ou pelo atendimento das demandas em aeroportos, arenas e mobilidade urbana. A medida de intermediação, conforme Hanneman e Riddle (2009), considera as relações e o poder de intermediação que confirma o poder de atores que eram centrais e próximos e evidencia contratantes públicos, empresas e sociedades de propósito específico para a execução dos contratos com o Estado. Algumas características estatísticas merecem ser consideradas para análise morfológica da rede de investimento da Copa de 2014. A Tabela 3 mostra algumas delas.

TABELA 3 MEDIDAS DE CENTRALIDADE E ESTATÍSTICAS

Medidas de CENTRALIDADE	ESTATÍSTICAS		
	Média	Desvio-padrão	Variância
nDegree	0.096	0.196	0.039
nCloseness	0.937	0.351	0.123
nBetweenness	0.719	2.553	6.516

Fonte: Dados da pesquisa.

A descrição estatística da rede indica algumas características da sociologia estrutural dos relacionamentos analisados. As medidas de intermediação dos atores apresentam grandezas numéricas elevadas em comparação com a centralidade e a proximidade, além de indicar grande variância e desvio-padrão na intermediação. Essa constatação evidenciou a diferenciação de intermediação dos atores com maior grau.

A aplicação de categorias analíticas socioeconômicas nessas PPPs mostra a efetivação da divisão de serviços públicos entre Estado e mercado. A divisão e a especialização do trabalho indicam que as empresas privadas exerceram papéis centrais na operacionalização da atuação de entes federados. Os atores mais centrais da rede, evidenciados por meio das medidas de centralidade, proximidade e intermediação, foram organizações públicas responsáveis pela regulação e pela oferta de serviços e organizações privadas que compartilharam os investimentos por meio de PPPs e construtoras responsáveis pela execução de investimentos e empresas de prestação de serviços.

Outro aspecto estrutural da rede evidenciado pelas medidas de centralidade foi a divisão do trabalho entre os entes federados: união, estados e municípios. A união ficou responsável pelas contratações referentes às demandas de aeroportos, portos e serviços específicos de segurança pública. Os Estados-membro da federação ficaram responsáveis por investimentos em arenas esportivas, ao passo que os municípios ficaram responsáveis por investimentos específicos como o de mobilidade urbana.

A análise sociométrica da rede de investimento para a Copa de 2014 tem consonância com as discussões apresentadas por Bresser-Pereira (1997a, 1997b), Broadbent e Laughlin (2004) e Martins (1997), especificamente por evidenciar o Estado como agente regulador e de financiamento. A atuação do Estado brasileiro como agente financeiro dos investimentos ficou evidente com a atuação de destaque dos bancos públicos, estaduais ou municipais, que gerenciavam publicamente o atendimento das demandas da sociedade em aeroportos, arenas esportivas e mobilidade urbana.

Seguindo o entendimento de Swedberg (2009), as relações contratuais evidenciadas na rede de investimentos para a Copa 2014 fortalecem a economia com um processo que começa na produção e prossegue com a distribuição para atender o consumo de serviços públicos de entretenimento, segurança e transportes urbanos. Esses relacionamentos contratuais estimularam a liberação das atividades do Estado por meio de ações de mercado inseridas, conforme Granovetter (1973), em estruturas mais amplas de relações e intercâmbios sociais.

Atores públicos e privados podem ter uma confiança subjacente que, conforme Granovetter (1973), pode não se exaurir somente nas relações contratuais entre estes nas PPPs. Além disso, seguindo o entendimento de Raud-Mattedi (2005), aspectos morais entre os atores podem fomentar relações entre o Estado e o mercado, possibilitando que os relacionamentos formalmente descritos nos contratos das PPPs extrapolem a atividade econômica e permitam o atendimento de interesses diversos.

Dessa forma, a rede de investimentos para a Copa de 2014 pode extrapolar os interesses econômicos dos atores privados e o atendimento dos interesses públicos (Granovetter, 1973, 2002; Swedberg, 2004, 2009; Swedberg & Granovetter, 1992), viabilizando interesses de grupos de poder de dirigentes públicos (burocratas e políticos) e privados (ver Bresser-Pereira, 2007).

Conflitos de interesse estão estreitamente ligados à fraude e à corrupção na administração pública (Reis, 2007). Como destacamos antes, a corrupção no Brasil é um fenômeno histórico que consiste num dos principais problemas da gestão pública. Avritzer e Filgueiras (2011) destacam que esse fenômeno necessita ser desnaturalizado e não reduzido apenas ao ponto de vista dos custos econômicos; a corrupção deve ser analisada como fenômeno político.

Em nosso esforço de relacionar as empresas mais centrais da rede de investimentos para a Copa de 2014, observamos que, entre os atores privados da rede, alguns estão envolvidos na atuação do MPF por meio da Operação Lava-Jato.⁶ Esse achado é relevante para a sociedade brasileira no que diz respeito à emergência de questões éticas ligadas a dirigentes de organizações públicas, privadas ou de partidos políticos quando em relacionamentos de PPP. Os relacionamentos entre o Estado e o mercado podem evidenciar, conforme Bresser-Pereira (2007), a concentração de poder em classes dirigentes de organizações públicas e privadas, bem como, de acordo com Moore (2007), questões éticas e conflitos de interesses profundos, como se vê ao encontrar os resultados da atuação do MPF emergindo nos relacionamentos entre empresas e órgãos públicos vinculados à rede analisada.

O MPF, por meio da Operação Lava-Jato, denunciou 16 empresas. Dessas, 7 realizaram contratos administrativos com o Estado para realização de obras da Copa do Mundo de 2014. As organizações privadas denunciadas pelo MPF têm um posicionamento variado nos *rankings* das medidas de centralidade. A Tabela 4 apresenta as 7 empresas identificadas na operação Lava-Jato, sequenciadas pela medida de centralidade do ator (*degree*) na rede de investimentos público e privados da Copa do Mundo de 2014.

TABELA 4 EMPRESAS IDENTIFICADAS NA OPERAÇÃO LAVA-JATO POR MEDIDAS DE CENTRALIDADE DA REDE DE INVESTIMENTOS

EMPRESAS	MEDIDAS DE CENTRALIDADE		
	Degree ¹	Closeness ²	Betweenness ³
Andrade Gutierrez (P106)	8º	5º	11º
Odebrecht (P139)	15º	8º	25º
Mendes Júnior (P107)	29º	106º	27º
Engevix (P176)	31º	22º	58º
O AS (P111)	54º	109º	102º
Queiroz Galvão (P52)	203º	239º	31º
UTC (P58)	225º	246º	-

¹ O ranking *degree* tem um total de 446 atores.

² O ranking *closeness* tem um total de 446 atores.

³ O ranking *betweenness* tem um total de 166 atores.

Fonte: Dados da pesquisa.

A Construtora Andrade Gutierrez S.A. e o Grupo Odebrecht de Serviços de Engenharia e Construção S.A. têm um posicionamento que indica poder de centralidade, referência e intermediação. A Tabela 4 também destaca o poder de referência e de intermediação das empresas Engevix, Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. Essas empresas privadas têm um posicionamento

⁶ Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>

distinto do geral com relação aos relacionamentos de proximidade e de intermediação. Como descrito antes, as medidas indiretas apontam, de forma geral, poder a consórcios, bancos e organizações públicas. Portanto, o posicionamento delas é um aspecto pontual, e não estrutural, da rede, mesmo com a Andrade Gutierrez, a Engevix e a Mendes Júnior participando de 6 consórcios empresariais privados. Entretanto, fica evidente o poder das empresas do mercado de construção civil pesada e dos dilemas éticos que emergem dos relacionamentos de seus dirigentes com os do Estado e dos partidos políticos.

As empresas destacadas na Tabela 4 respondem por mais de 40 ações – penais, de improbidade e/ou inquéritos – no âmbito da Lava-Jato, das quais um terço teve decisão judicial em 1ª e/ou 2ª instâncias, com desvios de recursos apontados na ordem dos 20 bilhões de reais. Em várias ocasiões, como o cartel da Petrobras, o rodoanel de São Paulo e esquemas de lavagem de dinheiro, que envolveram o doleiro Alberto Youssef, as empresas agiram de forma associada. Especificamente, nos casos de corrupção denunciados no metrô de SP (linhas 2, 5 e 6), na duplicação da PR-323 no noroeste do Paraná e em projetos de saneamento no Rio Grande do Norte, essas empreiteiras tiveram irregularidades identificadas em concorrências e concessões das PPPs.

O relacionamento entre organizações públicas e privadas não se limita aos novos formatos organizacionais e de gestão nem ao modo de atuação dos dirigentes dessas organizações; envolve questões éticas (Bilhim, 2014). Assim, os atos administrativos necessários à efetivação da rede de investimentos para megaeventos também devem ser analisados à luz das questões éticas. Os achados da rede de relacionamentos para a Copa de 2014 nesta pesquisa confirmam os argumentos de Bilhim (2014) e acendem alertas importantes para as PPPs a serem firmadas futuramente, sobretudo no que concerne aos aspectos de governança destacados por Tavares (2011), ao planejamento participativo, à cooperação de diferentes órgãos administrativos e à liderança do poder público local.

Considerando o exposto, as PPPs reúnem um emaranhado de relações econômicas, políticas, éticas e sociais que não podem ser apreendidas por uma análise simplista de prestação de contas financeiras e entrega de serviços ajustados. As relações entre o público e o privado por meio dessas parcerias contratuais necessitam de controles efetivos que envolvam tanto os órgãos públicos quanto o poder judiciário e a sociedade. A modernização administrativa efetivada pelos novos microarranjos organizacionais público e privados podem garantir, conforme Moore (2007), o compartilhamento de riscos e recursos, mas também devem, de acordo com Tavares (2011) e Toledo et al. (2015), propiciar legados de governança.

Assim, como ponderam Avritzer e Filgueiras (2011), uma perspectiva para o desenvolvimento brasileiro é que a corrupção seja controlada considerando-se três formas de controle – administrativo-burocrático, judicial e público não estatal –, em vez de considerar apenas controle interno e externo sobre a administração pública. Além disso, é salutar tomar um viés mais amplo para o conceito de público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou os contratos de PPPs firmados para a Copa de 2014 no Brasil mediante uma rede de relacionamentos representada graficamente por medidas de centralidade dos atores. A sociologia estrutural da rede evidenciou os serviços públicos concedidos, identificou as empresas e consórcios dos processos licitatórios e apresentou os atores com maior poder na rede. Os resultados mostram que, nesse arranjo organizacional, os entes públicos assumem diferentes papéis na organização dos serviços públicos licitados. O Estado atuou como fomentador e regulador dos investimentos, enquanto o mercado atuou como responsável pelo atendimento das demandas públicas. Portanto, a rede de investimentos público e privado para esse megaevento esportivo indica a efetivação de uma agenda de modernização do Estado e de reforma da administração pública brasileira.

A Infraero foi o ator público mais poderoso na rede, sendo responsável por administração, exploração industrial e comercial da infraestrutura aeroportuária brasileira, computando 36,7% do total de investimentos. Outras organizações públicas de destaque foram os bancos públicos, principalmente o BNDES e a CEF, responsáveis pelo financiamento da administração pública para o atendimento das demandas da Copa. A sociologia estrutural da rede indicou que, na divisão do trabalho entre órgãos da administração pública federal e entre os entes federados, coube à união a demanda por investimentos em aeroportos e comunicação, por meio da Infraero e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Coube aos Estados-membro a demanda das arenas esportivas e, aos municípios, as por mobilidade urbana.

Do ponto de vista teórico, os resultados evidenciam a efetivação de uma faceta da reforma gerencial brasileira por meio das PPPs, que materializam premissas do NPM sob as quais o Estado passa a solicitar do mercado a satisfação de necessidades públicas. Uma das implicações práticas da pesquisa é mostrar que o modelo gerencial que sustenta as PPPs necessita lidar com questões complexas como atos ilícitos, ética e corrupção, que estão para além dos registros em contratos, já que envolvem conflitos de interesse nem sempre aparentes.

Além de mostrar o vínculo, o poder de referência e a intermediação dos atores investigados, mostramos que 7 das 16 empresas envolvidas na operação Lava-Jato participaram dos investimentos para a Copa do Mundo 2014. Esse é um aspecto a ser considerado seriamente pela sociedade, a qual pode, de maneira preventiva e fiscalizadora, cumprir seu papel de controle social em prol de um legado de governança. Os dados apresentados indicam que, por um lado, as PPPs compuseram uma agenda de modernização do Estado e de reforma da administração pública brasileira e, por outro, que a modernização administrativa não foi capaz de excluir os latentes conflitos de interesse e corrupção que podem surgir ou se intensificar por meio dos relacionamentos econômicos firmados entre o público e o privado.

O método de análise de redes contribuiu para a transparência das relações contratuais entre o interesse público e privado, oferecendo novos subsídios, mediante posicionamento dos atores, para melhor controle por parte da sociedade, que atualmente se restringe à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. Assim, este estudo indica a necessidade de uma agenda de pesquisa que identifique e represente relacionamentos e interesses subjacentes dos investimentos públicos. Essa agenda poderia explorar mecanismos para melhoria da transparência no deslocamento do poder de monopólios do Estado para a iniciativa privada, em determinados setores, com possíveis concentrações em atores públicos ou privados. Os dados da presente pesquisa apontam

a necessidade de aperfeiçoamentos dos instrumentos formais e informais de governança pública que possibilitem, por exemplo, o planejamento participativo das prioridades de investimentos, a cooperação de diferentes órgãos administrativos que integrem os processos de PPPs e o acompanhamento da execução dos contratos administrativos por parte da sociedade civil organizada.

Dessa forma, futuras pesquisas podem buscar compreensões das PPPs em outros contratos que não os destinados aos megaeventos, como fizemos neste estudo. Tais pesquisas poderiam investigar, por exemplo, a liderança do poder público local nas articulações público-privadas, as relações entre PPPs e a instauração de processos administrativos e jurídicos de corrupção, além do poder de influência de determinados governos, partidos políticos e PPPs para a oferta de serviços de saúde pública ou transporte. Por fim, acreditamos que pesquisas futuras também poderiam investigar como a sociedade civil organizada poderia atuar como um ator nas redes a fim de orientar o foco dos investimentos e o conseqüente acompanhamento e controle social de sua efetividade para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67-86.
- Aguiar, L., Meireles, E., Macfaden, K. P., & Prado, B. (2017). O Brasil dos megaeventos e da violação aos direitos humanos: a relação entre as parcerias público privadas, capitais, espaço e a corrosão financeira do Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica Engenharia Estudos e Debates*, 1.
- Alverga, C. F. (2003). Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, 54(3), 29-46. Recuperado de <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/270>
- Arias, J. (2014, janeiro 27). Por que o Brasil está contra a Copa? *El País*. Recuperado de https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/opinion/1390865170_116679.html
- Avritzer, L., & Filgueiras, F. (2011). *Corrupção e Controles Democráticos no Brasil*. Brasília: CEPAL (Textos para discussão Cepal-Ipea, 32). Brasília, DF: Escritório no Brasil/Ipea.
- Bilhim, J. (2014). As práticas dos gestores públicos em Portugal e os códigos de ética. *Sequência*, 69, 61-82.
- Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40.
- Bresser-Pereira, L. C. (1997a). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, Caderno 1, 1-58.
- Bresser-Pereira, L. C. (1997b). Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. *Revista do Serviço Público*, 48(1), 5-25.
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9-30.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). O modelo estrutural de gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 391-410.
- Brito, B. M. B. de, & Silveira, A. H. P. (2005). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 56(1), 7-21.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2004). PPPs: Nature, development and unanswered questions. *Australian Accounting Review*, 14(2), 4-10.
- Brulon, V., Ohayon, P., & Rosenberg, G. (2012). A reforma gerencial brasileira em questão : contribuições para um projeto em construção. *Revista do Serviço Público*, 63(2006), 265-284. Recuperado de <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>
- Cabral, J. A., Cabral, M. V. F., & Silva, T. M. K. (2016). Impactos econômicos regionais e inter-regionais dos megaeventos esportivos sediados no estado do Rio de Janeiro. *Análise Econômica*, 34(66), 343-373.
- Campos, F. de A. O., & Pereira, R. A. de C. (2016). Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral. *Estudos Econômicos*, 46(2), 373-408.
- Castro, D. G., Gaffney, C., Novaes, P. R., Rodrigues, J. M., Santos, C. P. D., & Santos Junior, O. (2015). *Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*. Rio de Janeiro, RJ: E-papers. Recuperado de https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/114988/1/2015_GaffneyC_livro_megaeventos_2015.pdf
- César, F. S., Mazzei, L. C., Rocco, A. J. R., Jr., Oliveira, R., & Melloni, L. (2013). Sustentabilidade econômica em arenas e estádios: estudo sobre as instalações da Copa do Mundo de Futebol 2014. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 3, 1-13.
- Coakley, J., & Souza, D. L. (2013). Sport mega-events: can legacies and development be equitable and sustainable? *Motriz – Revista de Educação Física*, 19(3), 580-589.
- Costa, F. L. (2008a). Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42(5), 829-874.
- Costa, F. L. (2008b). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 271-288.

- Costa, L., & Miragaya, A. (2008). *Estado da arte do conhecimento sobre legados de megaeventos esportivos no exterior e no Brasil*. Brasília, DF: Shape.
- Costas, R. (2013, junho 26). De onde vem o dinheiro da Copa? *BBC Brasil*. Recuperado de https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130626_copa_gastos_ru
- Domingues, E., Betarelli, A. A., Jr., & Magalhães, A. S. (2010). *Copa do Mundo 2014: impactos econômicos no Brasil, em Minas gerais e Belo Horizonte*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Cedeplar.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2009). Project versus process management in public-private partnership: Relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal*, 12(3), 310-331.
- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, 15(2), 386-421.
- Freeman, L. C. (2002). Centrality in social networks: conceptual clarification. In J. Scott (Ed.), *Social Network: Critical Concepts in Sociology* (pp. 238-263). London, UK: Routledge.
- Freeman, L. C., Roeder, D., & Mulholland, R. R. (1980). Centrality in Social Networks: II. Experimental results. *Social Networks*, 2(2), 119-141.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2776392>
- Granovetter, M. (1992). The Sociological and Economic Approches to Labor Market analysis: A Social Structural View. In R. Swedberg, & M. Granovetter (Eds.), *The Sociology of economic life* (pp. 233-264). Boulder, CO: Westview Press.
- Granovetter, M. (2002). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In N. W. Biggart (Ed.), *Readings in Economic Sociology* (pp. 69-93). Malden, MA: Blakwell Publishers.
- Greve, C. (2015). Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organiz Rev*, 15(1), 49-65.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Hanneman, R. A., & Riddle, M. (2005). *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California,. Recuperado de <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>
- Hanneman, R. A., & Riddle, M. (2009). *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California.
- Hueskes, M., Verhoest, K., & Block, T. (2017). Governing public-private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 35(6), 1184-1195.
- Joyner, K. (2007). Dynamic Evolution in Public-Private Partnerships: the role of key actors in managing multiple stakeholders. *Managerial Law*, 49(5), 206-2017.
- Kulczycki, W., & Koenigstorfer, J. (2016). Why sponsors should worry about corruption as a mega sport event syndrome. *European Sport Management Quarterly*, 16(5), 545-574.
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil.
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil.
- Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (2011). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Naci. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil.
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (2013). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil.
- Leite, A. (2017, maio 15). Copa do Mundo da corrupção saqueou arenas construídas pelo Brasil. *O Estado de S. Paulo*.

- Liu, T., & Wilkinson, S. (2011). Adopting innovative procurement techniques. *Construction Innovation*, 11(4), 452-469.
- Lourenço, R. L. (2018). *Controle gerencial como prática social no Poder Judiciário: relações de poder no contexto de reforma gerencial* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de <https://ppgcc.ufrj.br/images/teses/2018/5--Tese-ROSENERY-LOUREIRO-LOURENO-final3.pdf>
- Maharaj, B. (2015). The turn of the south? Social and economic impacts of mega-events in India, Brazil and South Africa. *Local Economy*, 30(8), 983-999.
- Martins, H. F. (1997). Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, 48(1), 42-78.
- Moore, M. H. (2007). Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, 58(2), 151-179.
- Müller, M. (2015). The mega-event syndrome: Why so much goes wrong in mega-event planning and what to do about it. *Journal of the American Planning Association*, 81(1), 6-17.
- Nadel, S. F. (2002). Degrees of abstraction. In J. Scott (ed.), *Social Network: Critical Concepts in Sociology* (pp. 53-59). London, UK: Routledge.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2015). Review of studies on the critical success factors for public-private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346.
- Paiva, C. H. A. (2009). A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *História*, 28(2), 775-796.
- Paiva, L. R., Medeiros, M. G. P., & Álvares, L. M. C. (2013). O paradigma neoliberal e os megaeventos: como a Copa e as Olimpíadas servem à produção de cidades mais excludentes no Brasil. In *Anais do 15º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano*, Recife, PE.
- Pappon, T. (2007, outubro 30). Fifa confirma Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014. *BBC Brasil*.
- Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
- Pinho, J. A. G. (2016a). Reforma da administração pública no Brasil: a resistência do *bunker* patrimonialista e a reforma que não acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), 130-140.
- Pinho, J. A. G. (2016b). Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3), 118-129.
- Raud-Mattedi, C. (2005). A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(57), 127-208.
- Reis, C. A. (2007). Administrando conflitos de interesses: esforços recentes no Brasil. In *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-11), Santo Domingo, República Dominicana.
- Reis, C. J. O., & Cabral, S. (2017). 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*, 51(4), 551-579.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis*. London, UK: Sage Publications.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.
- Shearer, C. (2016). *The Constitution of Public Sector Management Work*. Sydney, Austrália: University of Technology Sydney.
- Skelcher, C. (2005). Public-Private Partnerships and hybridity. In E. Ferlie, L. E. Lynn Junior, & C. Pollitt (Eds.), *Oxford Handbook of public management* (pp. 347-366). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sousa, P. R. P. D. (2011). *Impactos econômicos e investimentos setoriais da copa 2014 no Brasil*. Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília.
- Swedberg, R. (2004). Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, 16(2), 7-34.
- Swedberg, R. (2009). A sociologia econômica do capitalismo: uma introdução e agenda de pesquisa. In A. C. B. Martes (Ed.), *Redes e Sociologia Econômica* (pp. 161-197). São Carlos, SP: EdUFSCar.
- Swedberg, R., & Granovetter, M. (1992). Introduction. In R. Swedberg & M. Granovetter (Eds.), *The Sociology of economic life* (pp. 1-26). Boulder, CO: Westview Press.

Tavares, O. (2011). Megaeventos esportivos. *Movimento*, 17(3), 11-35.

Thamer, R., & Lazzarini, S. G. (2015). Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 819-846.

Toledo, R. M., Grix, J., & Bega, M. T. S. (2015). Megaeventos esportivos e seus legados: Uma análise dos efeitos institucionais da eleição do Brasil como país-sede. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 21-44.

Trosa, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro, RJ: Revan; Brasília, DF: Enap.

Velotti, L., Botti, A., & Vesci, M. (2012). Public-Private Partnerships and Network Governance. *Public Performance & Management Review*, 36(2), 340-365.

Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293-316.

Gustavo Melo-Silva



<https://orcid.org/0000-0001-6431-1594>

Doutor em Sociologia; Professor associado do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). E-mail: gustavomelo@ufsj.edu.br

Rosenery Loureiro Lourenço



<https://orcid.org/000-0002-7889-111X>

Doutora em Ciências Contábeis; Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: rosenery@uems.br

Marcello Angotti



<https://orcid.org/0000-0001-6290-883X>

Doutor em Ciências Contábeis; Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). E-mail: angotti@ufsj.edu.br