

QUANTO CUSTA UM ESTÁDIO DE FUTEBOL? Ou: Ainda temos tempo de economizar 42 Maracanãs¹

Marcos Mendes²

Alexandre Guimarães³

Apesar do caráter difuso dos protestos populares que tomaram conta do país neste mês de junho de 2013, um ponto parece claro: a população está indignada com as prioridades adotadas pelos governantes. Tomou-se consciência de que os governos federal, estaduais e municipais preferiram construir estádios de futebol a investir na superação dos nossos crônicos problemas de transporte urbano ou na melhoria da oferta de serviços de saúde e educação.

A indignação não é apenas com a inversão de prioridades, mas também com os custos totais dos estádios, que levantam suspeitas acerca de superfaturamento e corrupção.

Será que os estádios brasileiros realmente custaram caro, quando comparados com outros construídos para copas do mundo anteriores? Essa comparação pode ser feita consultando-se a base de dados da ONG *Play the Game* (www.playthegame.org), uma entidade com sede na Dinamarca, cujo objetivo é fortalecer a ética no esporte. O critério básico de custo utilizado por essa entidade é o custo total dos estádios dividido pela sua capacidade (custo por assento).

A Tabela 1 compara o custo médio por assento dos seis estádios brasileiros já concluídos e dos estádios utilizados nas Copas de Japão/Coréia do Sul, Alemanha e África do Sul. Observa-se que o custo por assento da Copa brasileira ficou 10% acima do observado na Copa da África do Sul e 14% superior ao da Copa de Japão e Coréia do Sul. Há grande diferença em relação à Alemanha, cujo custo de estádios foi quase 40% menor que o brasileiro.

Ainda que diferenças no poder de compra das moedas possa afetar essa comparação, é surpreendente que o Brasil não tenha gasto muito mais que Japão e Coréia do Sul, que são países muito mais produtivos e com processo de engenharia mais avançado que o Brasil. Todos aqueles que conhecem o Brasil esperariam preços muito acima da média internacional, não só devido a uma percepção de alta corrupção e ineficiência, como também pelo fato de que o custo de investir no Brasil é elevado⁴.

A grande diferença entre a Alemanha e as outras sedes de Copas se deve ao fato de que aquele país já dispunha, antes de sua Copa, de diversos estádios que atendiam ao padrão da FIFA, e que necessitavam de apenas alguns ajustes. Isso reduziu fortemente os custos de reforma e construção. Para a Copa brasileira todos os 12 estádios foram construídos do zero ou fortemente reformados. Um exemplo oposto ao do Brasil foi o

¹ Agradecemos a Gustavo Mendes que contribuiu para o levantamento estatístico usado neste texto.

² Doutor em Economia. Consultor-Legislativo do Senado.

³ Jornalista. Consultor-Legislativo do Senado na área de esporte e turismo

⁴ Sobre esse ponto ver, por exemplo, <http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/05/24/preco-do-investimento-no-brasil/>

da Copa dos EUA, para a qual não foi preciso construir um estádio sequer, pois bastou adaptar os já existentes campos de futebol americano.

Para a dúvida se todos os estádios brasileiros realmente precisavam ser totalmente reconstruídos, ou se faltou capacidade de negociação de nossas autoridades junto à FIFA, no sentido de flexibilizar exigências. Principalmente no caso do Maracanã, que passou por ampla reforma há poucos anos.

Tabela 1 – Custo Médio dos Estádios das Últimas Quatro Copas do Mundo (US\$ por assentos)

PAÍS	US\$/Assento	% do custo do Brasil
Brasil(*)	5.886	1,00
África do Sul	5.299	0,90
Coreia/Japão	5.070	0,86
Alemanha	3.442	0,58

Fontes: www.playthegame.org (estádios internacionais) e Portal da Transparência da Copa 2014. Elaborado pelos autores.

(*) Seis estádios já concluídos em junho de 2013 e utilizados na Copa das Confederações.

(**) Os valores dos estádios internacionais foram corrigidos de US\$ de 2010 para US\$ de 2013 pela taxa de inflação ao consumidor dos EUA. Os valores dos estádios brasileiros foram convertidos para dólar pela taxa média do período janeiro de 2012 – maio de 2013 (R\$ 1,97).

A Tabela 2, abaixo, apresenta estádios dos outros países que foram inteiramente construídos ou sofreram grandes reformas, para tornar a comparação mais equilibrada com as arenas brasileiras, que, como afirmado acima, estão todas na categoria de nova construção/grande reforma. Para tanto, utilizamos os estádios de maior custo porque o relatório da *Play the Game* não especifica quais foram os estádios das três copas passadas que estão na categoria construção/grandes reformas⁵.

Tabela 1 – Custo por Assento de Estádios Construídos ou Submetidos a Grandes Reformas para as Últimas Quatro Copas do Mundo (US\$ por assentos)

⁵ Relatório completo sobre os estádios das Copas Coreia/Japão, Alemanha e África do Sul está disponível em <http://www.playthegame.org/knowledge-bank/theme-pages/world-stadium-index.html>

ESTÁDIO	LOCAL	US\$/Assento
Saporo Dome	Japão	10.373
Cape Town Stadium	África do Sul	10.041
Nissan Stadium	Japão	8.846
Mané Garrincha(*)	Brasília	8.830
Maracanã (*)	Rio de Janeiro	7.730
Moses Mabhida Stadium	África do Sul	7.206
Allianz Arena	Alemanha	6.970
Miyagi Stadium	Japão	6.666
Ecopa Stadium	Japão	6.035
ESPIRIT Arena	Alemanha	5.915
Fonte Nova	Bahia	5.639
Arena Pernambuco	Pernambuco	5.518
Mineirão	Belo Horizonte	5.512
Olympiastadion	Alemanha	5.099
Nelson Mandela Bay	África do Sul	4.645
Daegu Stadium	Coréia do Sul	4.546
Soccer City	África do Sul	4.372
Busan Asiad Stadium	Coréia do Sul	4.284
Castelão	Fortaleza	3.932
MÉDIA		6.429

Fontes: Fontes: www.playthegame.org (estádios internacionais) e Portal da Transparência da Copa. Elaborado pelos autores.

(*) Valor inclui despesas a realizar relativas à infraestrutura no entorno dos estádios

(**) Todos os estádios brasileiros incluem custos de infraestrutura no entorno, tais como acesso viário e estações de metrô.

(***) Os valores dos estádios internacionais foram corrigidos de US\$ de 2010 para US\$ de 2013 pela taxa de inflação ao consumidor dos EUA. Os valores dos estádios brasileiros foram convertidos para dólar pela taxa média do período janeiro de 2012 – maio de 2013 (R\$ 1,97).

Nessa comparação os estádios brasileiros não parecem estar fora do padrão de preço internacional. Apenas o Mané Garrincha, em Brasília, e o Maracanã estão entre os mais caros, mas há na experiência internacional estádios que custaram ainda mais caro. Quatro dos seis estádios brasileiros representados na amostra estão abaixo da média da amostra. É verdade que estamos comparando com os estádios mais caros de cada um dos demais países, mas o retrato mostrado na Tabela 2 não parece ser o de um “desastre” generalizado de custos unitários. O que as Tabelas 1 e 2 estão mostrando é que estádio de futebol custa muito caro: aqui e no exterior.

A Tabela 3, por sua vez, compara o custo projetado para cada um dos estádios em 2010 com a despesa efetivamente verificada. Existem três casos distintos. O Maracanã e o Mané Garrincha sofreram claros estouros de orçamento, o que os levou a serem os dois estádios mais caros.

O Mineirão também estourou o orçamento, porém devido a uma mudança de planos no meio da execução da obra. Após a demolição resolveu-se alterar o projeto. Pelos custos estimados para o novo projeto, no momento da sua reformulação, praticamente não houve estouro de orçamento. Porém, a necessidade de alterar o projeto durante a execução da obra revela fragilidade técnica e/ou excesso de otimismo inicial.

Por fim, há os três estádios da Região Nordeste, que foram executados dentro da expectativa e, em dois casos, custaram menos que previsto.

Tabela 2 – Diferença entre o custo final da obra e a estimativa inicial de custo (%)

ESTÁDIO	Custo Final/Estimativa	Valor Inicial Estimado (US\$ por assento)
Maracanã	100	3.865
Mané Garrincha	66	5.329
Mineirão	63	3.380
Fonte Nova	3	5.461
Arena Pernambuco	-6	5.843
Castelão	-28	4.722
MÉDIA ESTÁDIOS INTERNACIONAIS DA TABELA 2		6.538

Fontes: Matriz de responsabilidade da Copa 2010 e Tabelas 1 e 2. Elaborado pelos autores.

O que diferencia o Maracanã e o Mané Garrincha dos demais estádios é que ambos foram reformados pelos respectivos governos estaduais, por meio de contratação de empreiteiras. Nos demais casos a execução da obra foi pela modalidade de PPP, em que as empresas que construíram as arenas serão responsáveis por sua gestão, contando com uma subvenção estatal. Tais empresas tinham, portanto, incentivos para reduzir os custos, pois quanto maiores fossem seus custos, menor o retorno que elas obteriam com a gestão do estádio. Já no caso do Maracanã e do Mané Garrincha esse incentivo não existia, pois as empreiteiras envolvidas na construção não iriam gerir os estádios posteriormente; estavam apenas recebendo pelo serviço de construção.

A história que parece ser contada pelas Tabelas 1 a 3 não é simplesmente de superfaturamento e corrupção na construção de estádios. Isto pode ter ocorrido, em especial nos estádios que tiveram maior custo por assento. Mas há outros fatores envolvidos.

Em pelo menos três casos (Maracanã, Mané Garrincha e Mineirão) o custo inicialmente apresentado era muito otimista, quando comparado com a experiência internacional e com a obra que efetivamente se executou.

Além disso, mesmo nos estádios em que não houve otimismo na estimativa de custos, houve superestimação dos benefícios a serem proporcionados pela Copa: investimentos complementares nas infraestruturas urbanas, estímulo à economia pelo aumento do turismo, melhoria da imagem internacional do país.

Com alguns estádios tendo seu custo subestimado e o evento como um todo tendo benefícios superestimados, a diferença entre benefícios e custos tornou-se douradamente positiva.

Igualmente otimista foi o argumento adicional de que parte substancial dos investimentos seria feita pela iniciativa privada, não onerando o erário. Na prática, mesmo nos projetos contratados sob a forma de PPP, há significativos recursos públicos envolvidos, seja na participação direta dos governos estaduais no financiamento das obras, seja no financiamento subsidiado concedido pelo BNDES, que, em última instância, obtém seus recursos por meio de receitas tributárias federais e de transferências do Tesouro Federal.

Superestimou-se, também, a capacidade de planejamento e execução do setor público brasileiro. Acreditou-se que seria possível fazer não só estádios, mas também ampla reformulação da infraestrutura urbana. Na prática, o esforço financeiro, de logística e organização para a construção dos estádios subtraiu recursos, capacidade de planejamento e tempo de trabalho que se pretendia investir na ampliação da infraestrutura urbana. Em vez de mais e melhores meios de transportes e equipamentos urbanos, a Copa deixará como legado um conjunto de estádios que implicarão custos de manutenção. Mesmo os que estão contratados sob a forma de PPP requererão participação pública em sua manutenção.

Muitos estádios não gerarão receita suficiente para cobrir tais custos. Compare-se, por exemplo, o Mané Garrincha com o Sapporo Dome, do Japão. Este é o estádio mais caro entre os elencados na Tabela 2. No entanto, de acordo com o já citado relatório da *Play the Game*, o estádio japonês é intensamente utilizado e lucrativo, recebendo eventos tão distintos quanto competições de esqui, jogos de baseball e de futebol. Já o Mané Garrincha tem poucas possibilidades de utilização após a Copa, dada a fragilidade da liga brasileira de futebol e a baixa flexibilidade do estádio para receber outros tipos de eventos.

O excesso de otimismo em projetos de engenharia e a conseqüente apresentação de relação benefício-custo superestimada é um fenômeno muito comum em todo o mundo sendo, inclusive, objeto de estudos acadêmicos. Bent Flyvbjerg⁶, por exemplo, afirma que:

A psicologia e a economia política explicam a imprecisão das estimativas. A psicologia explica a imprecisão em termos de viés de otimismo, ou seja, uma predisposição cognitiva, encontrada na maioria das pessoas, para julgar os eventos futuros em uma perspectiva mais positiva do que aquela oferecida pela experiência passada. A economia política, por sua vez, explica a imprecisão em termos de deturpação estratégica. Nesse caso, os planejadores deliberadamente superestimam os benefícios e subestimam os custos para aumentar a probabilidade de que os seus projetos, e não os projetos rivais, recebam aprovação e financiamento. (...)Embora os dois tipos de explicação sejam diferentes, o resultado é o mesmo: estimativas imprecisas e relação benefício-custo inflada. (tradução livre – grifo nosso)

Com relação aos estádios brasileiros, o leite está derramado ou, como gostam de dizer os economistas, o custo dos estádios está “afundado”. Não há como recuperá-lo. Mas ainda há como a população brasileira tirar proveito da experiência e obter um legado efetivamente positivo. As instituições públicas e privadas, tais como o TCU, o Ministério Público, as comissões temáticas do legislativo, as associações de classe, a imprensa e as ONGs precisam tomar consciência da existência do viés de otimismo e da deturpação estratégica. Cada vez que um planejador público apresentar um projeto de alto custo, é preciso questionar as estimativas de custos e benefícios que são apresentadas.

⁶ Flyvbjerg, B. Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice, *European Planning Studies*, v. 16, n. 1, p. 3-21, 2008.

Outra lição fundamental a ser aprendida pelos brasileiros é de que é fundamental elencar os investimentos por ordem de prioridade. Não é possível fazer tudo ao mesmo tempo, ainda mais com a restrição fiscal e a baixa capacidade de planejamento/execução do nosso setor público. O governo, ainda que conte com a participação da iniciativa privada, não consegue, ao mesmo tempo, construir estádios, ampliar metrô, redesenhar corredores de ônibus, ampliar o saneamento básico, construir hospitais ou aperfeiçoar a educação. É imperioso ter uma lista de prioridades.

Há atualmente no Brasil um projeto de engenharia que tem “toda pinta” de, assim como os estádios da Copa, ser um caso clássico de baixa prioridade associada à superestimativa de retorno econômico-social. Trata-se do chamado trem-bala, que ligará o Rio a São Paulo.

O projeto não é prioritário porque será um meio de transporte de luxo, com passagens caras, destinado a transportar pessoas de renda alta entre Rio e São Paulo. O nó urbano em que vivemos evidentemente indica que o prioritário é fazer São Paulo, Rio e demais cidades saírem do engarrafamento permanente que existe dentro de cada cidade, em vez de investir em transporte rápido, acessível a poucos, entre as cidades.

Quando questionado sobre quão prioritário seria o trem-bala em relação a outros projetos de infraestrutura, uma autoridade governamental diretamente encarregada de desenvolver o projeto deu clara demonstração de não estar preocupada com o adequado ordenamento de prioridades:

o que temos que entender no Brasil é que esse falso dilema de prioridades levou o País a parar. Quer dizer, vai lá no Pará e no Amazonas e vê se a Transamazônica não tem nenhuma funcionalidade lá hoje, se ela não gerou nenhuma transformação naquela região.

Quer dizer, a gente tem que perceber que temos que olhar este País no que ele precisa e buscar fazer o que ele precisa. Vamos supor: vamos abandonar o trem de alta velocidade, vamos puxar um projeto e colocá-lo em pé. E qual será o projeto?⁷ (grifo nosso)

Fazer uma lista de prioridades é, para essa autoridade, um “falso dilema”, ou seja, uma perda de tempo. Não importa buscar o projeto de maior retorno econômico e social: escolha-se qualquer um e toque-se em frente. É esse mesmo raciocínio que coloca estádios de futebol à frente de saneamento básico, transporte urbano e outras prioridades gritantes da realidade urbana brasileira.

Os sinais de subestimativa de custos e superestimativa de benefícios no projeto do trem-bala estão por toda a parte. O leitor que se interessar pode vê-los em outro artigo neste site ([Vale a pena construir o trem-bala?](#)⁸).

O enredo da novela é muito parecido com o dos estádios da Copa. Inicialmente, as autoridades afirmavam que não haveria um centavo de dinheiro público no projeto. Na formatação atual o governo já admite forte envolvimento de recursos públicos e subsídios do Tesouro via financiamento do BNDES, bem como está disposto a dar todo tipo de garantias e a absorver riscos.

⁷ Transcrição do depoimento de Bernardo Figueiredo, então presidente da ANTT, atual presidente da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) à Comissão de Infraestrutura do Senado, em debate sobre o trem-bala, em 12/4/2011.

⁸ Análises mais detalhadas estão publicadas nos seguintes textos para discussão [Trem de Alta Velocidade: caso típico de problema de gestão de investimento](#) e [Trem de Alta Velocidade: novas informações para debater o projeto](#)

Mesmo antes do início das obras, a estimativa de custo já pulou de R\$ 18 bilhões para R\$ 35,6 bilhões. Este é o valor atualmente apresentado pelas autoridades, mas com a ressalva de que está a preços de 2008⁹. Corrigindo-se tal custo pelo índice de preços da construção civil (INCC) chegamos a R\$ 50 bilhões! Essa é a estimativa oficial, provavelmente subestimada, como analisado nos estudos acima citados, que apontam indícios de viés de otimismo e deturpação estratégica no projeto do trem de alta velocidade.

R\$ 50 bilhões são nada menos que 42 Maracanãs! Se a experiência negativa da sociedade brasileira com os estádios da Copa servir para que possamos definitivamente interromper o projeto do trem-bala, recanalizando os recursos para prioridades mais urgentes, isso valerá mais que um hexacampeonato.

⁹ Fonte: <http://www.epl.gov.br/tav>