

**A CONCESSÃO DO ESTÁDIO MINEIRÃO: ANÁLISE REGULATÓRIA,
RESULTADOS E COMPORTAMENTOS OPORTUNISTAS EM UMA PARCERIA
PÚBLICO-PRIVADA**

Gabriel Alberto Zschaber
(Governo de Minas Gerais)
Claudio Burian Wanderley
(Fundação João Pinheiro/PUCMinas)

Resumo

Este trabalho analisa a concessão do Estádio Mineirão à iniciativa privada por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP) firmada entre o governo de Minas Gerais e a empresa Minas Arena. A pesquisa busca avaliar a eficácia do contrato firmado em 2010, investigando se os objetivos iniciais foram alcançados e se os mecanismos de regulação foram suficientes para evitar desequilíbrios e garantir a qualidade do serviço. A análise baseia-se em documentos oficiais, como o contrato de concessão, termos aditivos e relatórios institucionais, além da aplicação da teoria econômica da regulação e da teoria dos jogos. Os resultados apontam fragilidades nos instrumentos de controle, desequilíbrios financeiros não antecipados e a tendência ao comportamento oportunista por parte da concessionária, que prioriza atividades mais lucrativas em detrimento do uso esportivo. Também são discutidos os impactos sociais da gestão privada, como a elitização do espaço e a perda de seu caráter público. A pesquisa conclui com a proposta de revisão dos mecanismos contratuais, sugerindo incentivos mais claros e eficazes para preservar o interesse público na gestão de equipamentos esportivos de grande porte.

Resumo Expandido

O Estádio Governador Magalhães Pinto, conhecido popularmente como Mineirão, representa um marco cultural e esportivo para o estado de Minas Gerais e para o Brasil. Inaugurado em 1965, o estádio tem sido palco de grandes eventos, consolidando-se como símbolo da infraestrutura esportiva brasileira. Mais do que um espaço para partidas de futebol, o Mineirão cumpre função social, cultural e de lazer para a população mineira.

A necessidade de modernização do estádio ganhou destaque com a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014. Diante das exigências de adaptação da infraestrutura aos padrões internacionais e das limitações para execução das obras, o governo de Minas Gerais optou por um modelo de Parceria Público-Privada (PPP), firmando, em 2010, com a empresa Minas Arena. Coube à concessionária a responsabilidade pelas obras de modernização, bem como pela operação e manutenção do equipamento.

A opção pelo modelo de PPP se deu no contexto da Lei Federal nº 11.079/2004, que regulamenta as parcerias público-privadas no país. A proposta da lei é permitir que o setor privado contribua com a execução de projetos públicos, assumindo riscos e

responsabilidades, com expectativa de ganhos em eficiência, inovação e qualidade dos serviços, preservando o papel regulador do Estado.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a eficácia do modelo de PPP adotado na gestão do Mineirão, investigando se os objetivos traçados inicialmente foram efetivamente alcançados. Busca-se também compreender se os mecanismos de fiscalização, controle e acompanhamento contratual têm sido suficientes para assegurar o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, prevenindo comportamentos oportunistas da concessionária.

A metodologia adotada neste estudo baseia-se na análise documental, com foco em materiais escritos e oficiais que compõem a estrutura legal regulatória da concessão administrativa do Mineirão. Como destacam Cechinel et al. (2016), esta metodologia permite a coleta e reelaboração de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, tornando-a particularmente adequada para a análise de documentos, como os envolvidos no processo de concessão do Mineirão.

A análise se estrutura em três etapas principais. A primeira consiste na identificação e descrição das cláusulas contratuais centrais — como as relativas à alocação de riscos, incentivos, desempenho, equilíbrio econômico-financeiro e direitos das partes. Em seguida, é realizada uma leitura crítica e comparativa entre o contrato original e os aditivos celebrados ao longo da execução da PPP, verificando as justificativas das alterações e seus impactos sobre a operação do estádio. Por fim, procede-se à análise teórica, ancorada na Teoria do Principal-Agente (JENSEN; MACKLING, 1976) e na Teoria Econômica da Regulação, visando avaliar se a estrutura contratual é coerente com o que se espera de uma PPP: eficiência e sustentabilidade econômico-financeira (CAVALCANTE-FILHO et al., 2022).

A metodologia adotada permite, assim, investigar não apenas os aspectos formais da PPP, mas também os mecanismos de governança e de mitigação de comportamentos oportunistas por parte da concessionária. A análise documental é complementada por um modelo teórico baseado na teoria dos jogos, que simula possíveis estratégias adotadas pela Minas Arena diante das decisões do Cruzeiro Esporte Clube em permanecer ou abandonar o uso do Mineirão. Essa simulação fornece insumos importantes para compreender os incentivos e os potenciais equilíbrios contratuais que emergem da relação entre as partes.

A análise documental revelou diversos pontos críticos na estrutura e execução da concessão do Estádio Mineirão, incluindo: fragilidades nos mecanismos de transparência e fiscalização, complexidade excessiva no sistema de avaliação de

desempenho, desequilíbrios econômico-financeiros provocados por fatores externos e impactos sociais negativos relacionados à gestão privatizada do espaço.

No que se refere à transparência e controle, observou-se uma estrutura institucional limitada para o acompanhamento eficaz do contrato. A ausência de um sistema de fiscalização acessível à sociedade civil e a baixa publicização de informações detalhadas — agravada por restrições da Lei de Acesso à Informação — comprometem a governança democrática da concessão. Essa opacidade dificulta a criação de um ambiente de confiança, essencial para a credibilidade de parcerias de longo prazo (FERREIRA; MENEGUIN, 2022).

Outro ponto relevante refere-se ao modelo de avaliação de desempenho, baseado em uma multiplicidade de critérios que, na prática, acabam diluindo os impactos de descumprimentos específicos. Essa dispersão pode reduzir a efetividade da regulação e enfraquecer os incentivos contratuais ao cumprimento de metas.

No campo econômico-financeiro, o contrato demonstrou vulnerabilidade frente a eventos imprevistos, como crises econômicas e alterações de demanda. A cláusula de garantia de demanda, gerou obrigações para o Estado. Essa cláusula questionada por Santos (2015), representa um risco tanto fiscal quanto ao equilíbrio de incentivos do contrato.

No plano social, a gestão privada do estádio contribuiu para um processo de elitização do espaço, restringindo o acesso popular e alterando a função pública do Mineirão. Embora o estádio continue sendo um local de eventos culturais e esportivos, a lógica de maximização de receitas da concessionária resultou em barreiras econômicas e simbólicas ao uso coletivo do espaço, comprometendo seu papel histórico como bem público (CAMPOS, 2016).

Para aprofundar a compreensão das interações entre a concessionária Minas Arena e o Cruzeiro Esporte Clube, foi desenvolvido um modelo baseado na Teoria dos Jogos. A matriz de pay-offs considera duas estratégias para cada ator: manter alto padrão de serviço (APS) ou reduzi-lo (RPS), no caso da Minas Arena; e permanecer no Mineirão (PM) ou buscar alternativas (BA), no caso do Cruzeiro. Os resultados apontam dois equilíbrios de Nash: (PM, RPS) e (BA, RPS). Em ambos os casos, a concessionária tem incentivos para reduzir custos, enquanto o Cruzeiro enfrenta perdas qualitativas e, eventualmente, a necessidade de buscar outro estádio.

Esse modelo revela uma tendência ao comportamento oportunista por parte da Minas Arena, que prioriza eventos mais lucrativos em detrimento dos jogos. Isto ameaça o

legado esportivo do Mineirão e evidencia a importância de cláusulas contratuais que incorporem incentivos claros para a manutenção de padrões de serviço compatíveis com os interesses públicos. Sem isso, há risco de o equipamento público tornar-se subutilizado ou esvaziado de seu papel social — um "elefante branco" moderno, com alta capacidade, mas baixo alinhamento com o interesse coletivo.

Referências bibliográficas

CAMPOS, Priscila Augusta Ferreira. AS FORMAS DE USO E APROPRIAÇÃO DO ESTÁDIO MINEIRÃO APÓS A REFORMA. Orientador: Profa Dra Silvia Cristina Franco Amaral. 2016. 313 p. Tese (Doutorado) -Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em:<https://each.usp.br/turismo/publicacoesdeturismo/ref.php?id=12153>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CAVALCANTE-FILHO, E.; DE-LOSSO, R.; SAMPAIO, J.; SANDE, F. Indicadores de desempenho no contexto de concessões e parcerias público-privadas. Temas de Economia Aplicada, v. 22, n. 6, p. 54-57, 2022.

CECHINEL, Andre; FONTANA, Silvia Aparecida Pereira; GIUSTINA, Kelli Pazeto Della; PEREIRA, Antonio Serafim; PRADO, Silvia Salvador do. **Análise documental: uma revisão teórica e metodológica. Revista Criar Educação – PPGE – UNESC, Criciúma, v. 5, n. 1, jan./jun. 2016.

FERREIRA, Rodrigo Abreu; MENEGUIN, Fernando Boarato. Novos paradigmas para combate e controle da corrupção em contratos de parceria público-privada (PPP). Revista REGEN, v. III, n. I, p. 91-117, 2022

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. Journal of Financial Economics, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf#:~:text=Keywords:%20Agency%20costs%20and%20theory,%20internal%20control%20systems>

SANTOS, R. S. Parceria Público-Privada para Obras de Reforma e Modernização do Complexo do Mineirão - Uma Análise por Opções Reais. Dissertação de Mestrado. PUC-Rio, 2015.