

**AS RAZÕES DA REGULAÇÃO DA ECONOMIA DOS TRANSPORTES: FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E PAPEL DO ESTADO NA CORREÇÃO DAS FALHAS DE MERCADO****THE REASONS FOR REGULATING THE TRANSPORTATION ECONOMY: ECONOMIC FUNDAMENTALS AND THE ROLE OF THE STATE IN CORRECTING MARKET FAILURES** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.018-010>**Antonio Rosevaldo Ferreira da Silva**

Mestre em Desenvolvimento Urbano

Professor do curso de Economia da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

E-mail : [rosevaldo@uefs.br](mailto:rosevaldo@uefs.br)Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-8495-2371>**RESUMO**

A regulação econômica dos transportes é uma das expressões mais evidentes da atuação do Estado como agente normativo e garantidor do equilíbrio entre eficiência de mercado e interesse público. Este artigo analisa as razões que justificam a intervenção estatal na economia dos transportes, destacando a importância das agências reguladoras na correção de falhas de mercado e na prevenção do abuso de poder econômico em setores caracterizados por monopólios naturais. Fundamentado em revisão bibliográfica e análise documental, o estudo recupera contribuições da teoria econômica da regulação e da legislação brasileira, notadamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.884/94, para demonstrar que a ausência de concorrência compromete o bem-estar coletivo e torna necessária a presença da “mão visível” do Estado. Argumenta-se que, nos serviços públicos concedidos, como o transporte de passageiros, a regulação deve assegurar preços justos, qualidade adequada e acesso universal, aproximando os resultados obtidos àqueles que seriam verificados em mercados competitivos. Conclui-se que a regulação é condição indispensável para garantir eficiência social e justiça econômica em um setor essencial à mobilidade e à coesão urbana.

**Palavras-chave:** Regulação econômica; Poder de mercado; Transporte público; Concorrência; Estado.**ABSTRACT**

The economic regulation of transportation is one of the most evident expressions of the State's role as a regulatory agent and guarantor of the balance between market efficiency and public interest. This article analyzes the reasons that justify state intervention in the transportation economy, highlighting the importance of regulatory agencies in correcting market failures and preventing the abuse of economic power in sectors characterized by natural monopolies. Based on a literature review and document analysis, the study draws on contributions from the economic theory of regulation and Brazilian legislation, notably the 1988 Federal Constitution and Law No. 8.884/94, to demonstrate that the absence of competition compromises collective well-being and necessitates the presence of the "visible hand" of the State. It argues that, in public services granted, such as passenger transportation, regulation should ensure fair prices, adequate quality, and universal access, bringing the results obtained closer to those that would be achieved in competitive markets. It is concluded that regulation is an indispensable condition for ensuring social efficiency and economic justice in a sector essential to mobility and urban cohesion.

**Keywords:** Economic regulation; Market power; Public transportation; Competition; State.



## 1 INTRODUÇÃO

A regulação econômica dos transportes constitui um dos temas centrais do debate sobre o papel do Estado no domínio econômico. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, confere ao poder público a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, atribuindo-lhe a responsabilidade de fiscalizar, incentivar e planejar os setores estratégicos. Entre esses, o transporte coletivo ocupa posição de destaque por sua natureza de serviço público essencial, cuja provisão envolve complexas relações entre Estado, concessionários e usuários.

O problema que orienta esta investigação pode ser formulado nos seguintes termos: quais são as razões econômicas que justificam a intervenção estatal e a regulação dos serviços de transporte de passageiros em mercados não competitivos? A questão é relevante porque, na ausência de concorrência, os mecanismos de mercado não asseguram a eficiência alocativa nem o bem-estar social, permitindo o abuso de poder econômico e a deterioração da qualidade dos serviços. Assim, compreender as motivações teóricas e institucionais que legitimam a ação regulatória do Estado é fundamental para a formulação de políticas públicas que garantam preços justos, qualidade adequada e acesso universal ao transporte coletivo.

A justificativa deste estudo reside na necessidade de atualizar a discussão sobre a regulação da economia dos transportes diante das transformações recentes do setor, marcadas pela expansão das concessões públicas, pela crise de financiamento dos sistemas urbanos de transporte e pela emergência de novos arranjos tecnológicos e institucionais, como as plataformas digitais de mobilidade e as políticas de tarifa zero. Além disso, o debate sobre regulação adquire importância crescente no contexto da governança metropolitana e das mudanças no papel das agências reguladoras, frequentemente tensionadas entre a autonomia técnica e as interferências políticas.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa teórico-descritiva, baseada em revisão bibliográfica e em análise documental. Foram examinadas as principais contribuições da teoria econômica da regulação, com destaque para autores como Varian (1994), Santacruz (2002), Possas (2002), Salomoni (1999) e Bemerguy (2004), além de referências legais e normativas, como a Lei nº 8.884/94 (Lei Antitruste) e a Constituição Federal de 1988. O método adotado parte da abordagem analítica da falha de mercado, enfatizando as condições em que a ausência de concorrência justifica a intervenção estatal.

O objetivo geral deste artigo é analisar as razões econômicas que fundamentam a regulação dos transportes de passageiros, compreendendo-a como mecanismo de equilíbrio entre eficiência produtiva, interesse público e justiça social. Como objetivos específicos, busca-se: a) discutir o conceito de poder de mercado e suas implicações para o setor de transportes realizado nos diversos espaços urbanos. b) examinar o papel das agências reguladoras na mitigação de falhas de mercado e no controle de abusos econômicos. c) refletir sobre os desafios contemporâneos da regulação à luz das novas demandas de mobilidade urbana.



A partir dessa estrutura, o artigo retoma o debate clássico entre Estado e mercado, mostrando que, em determinadas condições — especialmente em setores caracterizados por monopólios naturais, como os transportes —, a intervenção pública não representa distorção da livre iniciativa, mas instrumento de promoção do bem-estar coletivo.

O texto constitucional autorizou o Estado a intervir no domínio econômico como agente normativo e regulador. Essa autorização permite que o Poder Público fiscalize, incentive e realize planejamento indicativo para o setor privado; todavia, devem ser observados os ditames constitucionais referentes à ordem econômica. A fundamentação econômica da intervenção do poder público nos mercados é a debilidade da concorrência. O Poder Público intervém nos mercados onde a concorrência não se manifesta de maneira adequada e suficiente para produzir resultados desejáveis, em termos de bem estar econômico e social.

## **2 RAZÕES DE MERCADO**

Num mercado onde a concorrência funciona, espera-se que os empresários, ao tentarem aumentar o seu lucro, procurem reduzir os custos e elevar seus ganhos, mantendo o preço constante. Apenas reduzir os custos já é bom para o empresário, porque ele ganha mais com preço constante e isso, por si só, pode não parecer benefício para a sociedade como um todo, mas é, mesmo que não haja repasse para o preço, pois o empresário passa a contar com uma renda maior, com mais recursos. Os recursos serão, provavelmente, investidos no seu negócio ou em novos negócios. Mesmo que não o faça e gaste, por exemplo, comprando automóveis de luxo, se estes forem automóveis nacionais, ele estará gerando demanda, emprego, renda, tributo. Mas a simples redução dos custos já traz um benefício social, mesmo que não haja repasse. É possível também que se reduzam os preços, com a finalidade de aumentar sua parcela de mercado e, conseqüentemente, ganhar mais num ambiente competitivo, o que proporciona ganhos para o consumidor na forma de preço mais baixo. Além disso, ao tentar elevar seus rendimentos num ambiente competitivo, o empresário vai procurar melhorar a qualidade de seu produto. Vai lançar novos e semelhantes produtos, sempre com a intenção de ganhar mais. O efeito, porém, é passivo, pois a sociedade passa a ter novos e melhores produtos a preços inferiores.

Não havendo concorrência, como no caso do monopólio natural, o fornecedor tem condições de impor preço e qualidade. Para aumentar seus ganhos, o monopolista não precisa melhorar a qualidade de seus produtos nem reduzir seus preços. Ele pode deixar a qualidade cair, pode aumentar os preços, ou mesmo fazer as duas coisas e, mesmo assim, aumentar seu rendimento. Mas ele só fará isso, se tiver poder de mercado, ou seja, se puder impor ao comprador suas condições comerciais (VARIAN, 1994). Portanto, o funcionamento econômico da intervenção é a simples existência de poder nas relações de mercado entre quem compra e quem vende. Quando existe essa relação de poder, o mercado não funciona a contento, pois



os preços são impostos, não se busca melhorar a qualidade, não se lançam novos produtos no mercado e o consumidor é obrigado a comprar o que o vendedor impõe nos preços que ele determina. No caso da hipótese liberal, a “mão invisível” de Adam Smith cai por terra, pois quando não existe concorrência, o mercado livre é incapaz de gerar benefícios para a coletividade. Cabe, então, ao mercado apresentar a sua mão visível. Na hipótese de desequilíbrio de poder, nas relações entre quem compra e quem vende, cabe ao Estado intervir no mercado, garantindo o equilíbrio nessas relações (SANTACRUZ, 2002).

Normalmente é o vendedor quem impõe, através do monopólio ou de oligopólio, sua vontade aos compradores. Mas também pode ser que o comprador tenha poder e o exerça sobre os fornecedores. É o caso do monopsônio (VICECONTI; NEVES, 1996). Portanto, havendo qualquer desequilíbrio nas relações de mercado, esteja o poder nas mãos do vendedor ou comprador, cabe a intervenção. É interessante notar que, se o mercado contar, de um lado, com um monopólio (apenas um vendedor), e de outro, com um monopsônio (apenas um comprador), ele estará equilibrado. Havendo equilíbrio de poder de barganha entre comprador e vendedor, esse mercado provavelmente vai produzir resultados desejáveis, do ponto de vista do bem-estar econômico e social, uma vez que o monopolista será obrigado, pela força equivalente do comprador, a ofertar produtos de boa qualidade a menores preços, etc.

Em se tratando de intervenção do poder público, a questão não é saber se há monopólio, mas se há desequilíbrio de poder de barganha, se há poder de mercado. Havendo esse poder, torna-se necessária a intervenção econômica. Aliás, não é por outra razão que o art. 170 da Constituição Federal garante a ordem econômica fundada na livre iniciativa, desde que sejam observados os princípios da livre concorrência, da função social da propriedade e da defesa do consumidor. Se não houver livre concorrência, se um agente econômico tiver poder sobre o outro, a sociedade privada não cumprirá sua função social, cabendo então ao Estado intervir em defesa do consumidor. Se houver possibilidade de abuso de poder econômico, se uma das partes do mercado (oferta ou demanda) tiver poder para se impor, a livre iniciativa, a ordem econômica liberal não funcionará adequadamente. O liberalismo econômico só funciona adequadamente quando há concorrência, equilíbrio entre as partes, porque assim os vendedores, os agentes econômicos, para seu próprio bem, vão procurar reduzir custos e preços, melhorar a qualidade, etc., beneficiando a sociedade como um todo, ou seja, é muito complicado atingir esses objetivos com o mercado livre de intervenção estatal.

A teoria econômica diante do monopólio natural, condição máxima de poder numa relação de mercado propõe que ele seja regulado pelo Estado. Na verdade, diante de um mercado sob monopólio, diante de um vendedor que tem poder para impor suas condições comerciais aos compradores, o Estado tem três alternativas: primeiro, pode ele mesmo assumir a tarefa de produzir aquele bem ou serviço. Nesse caso, não há abuso do poder de mercado, mas surge a discussão sobre a competência do Estado para gerenciar e investir. Segundo ele pode deixar o mercado livre, que é a hipótese liberal radical. Não se



conhece nenhum país que faça isso; nem mesmo Margaret Thatcher, em seus 15 anos de poder na Inglaterra, propôs liberar os monopólios naturais (SANTACRUZ, 2002). Terceiro, o Estado pode regular o mercado, deixar a iniciativa privada atuar, deixar o mercado funcionar minimamente, porém com a mão visível do Estado garantindo resultados positivos em termos de bem-estar econômico. Os resultados perseguidos por uma agência reguladora são os mesmos obtidos nos mercados competitivos: preços mais baixos, melhores e novos produtos.

Assim, o papel da agência reguladora é garantir acesso universal ao bem ou serviço ofertado, com preço e qualidade adequados, daí a importância dos transportes de passageiros serem regulados. A teoria econômica propõe que o preço fixado pelo Estado, na exploração, por exemplo, de uma concessão pública, garanta uma rentabilidade mínima semelhante àquela obtida no mercado em concorrência perfeita. No mercado concorrencial, as margens se reduzem. O que se propõe para os transportes é que o agente regulador fixe o preço próximo do custo, garantindo rentabilidade semelhante a que seria obtida se houvesse concorrência. É certo que existem dificuldades de ordem prática para fazer isso eficientemente, mas essa é a lógica.

Regulação de mercado e intervenção do poder público nos mercados giram em torno de preço, qualidade e acesso a determinado bem ou serviço. Na prática, tudo se resume em termos de preço, porque, preço, afinal, não é apenas um valor normal; preço é um vetor de muitas variáveis, entre as quais qualidades, confiabilidade, prazo de entrega, garantia de fornecimento (SANTACRUZ, 2002).

### 3 REGULAÇÃO EM TRANSPORTES

Regular em transportes é garantir acesso ao serviço de boa qualidade a preço justo. A regulação se torna necessária, quando não há concorrência e quando se verifica abuso do poder econômico, abuso do poder de mercado, ou seja, a imposição de preços desfavoráveis ao comprador, em virtude do poder de monopólio do fornecedor. Nesse caso, cabe ao Estado restringir sua atuação e devolver o equilíbrio no mercado entre quem vende e quem compra.

O conceito de abuso do poder econômico ao qual a Constituição Federal se refere é desconhecido pela teoria econômica, não lhe sendo útil na regulação de mercado (POSSAS, 2002). Para lidar com o abuso no campo econômico, a teoria econômica conta com outro conceito, o de posição dominante, o qual consta na Lei nº 8.884/94, a Lei Antitruste, em seu art. 20, §2º, “*ocorre posição dominante quando uma empresa ou grupo de empresas controla parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa*” essa posição é definida pelos economistas como uma elevada participação da empresa no mercado. Assim, tem posição dominante uma empresa com sessenta por cento de participação no mercado. Mas a teoria econômica não pode afirmar com certeza, se uma empresa que controla vinte e cinco por cento do mercado tem posição dominante. Essa



difficuldade dos economistas é dirimida pela Lei nº. 8.884/93, em seu art. 20, §3º, que aduz que a posição dominante “*é presumida quando a empresa ou grupo de empresas controla vinte por cento de mercado relevante*”, podendo esse percentual ser diferente para determinados setores da economia, determinado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (BEMERGUY, 2004).

Com isso, apesar de um conceito eminentemente econômico, ser transformado num conceito jurídico, ainda assim, a definição de posição dominante não ajuda muito na fundamentação da intervenção do poder público, no mercado. Isso porque a empresa pode ter posição dominante ou mesmo ser monopolista e não ser capaz de impor seus preços, não ter poder de barganha. Um monopolista, que tenha como cliente a Petrobrás, não pode impor suas condições comerciais à gigante do petróleo. Mesmo detendo monopólio, mesmo tendo posição dominante, um fornecedor da Petrobrás não pode abusar do poder econômico. Nesse mercado, o poder está nas mãos de quem compra, que é a Petrobrás. Desse modo, o conceito de posição dominante também não resolve o problema da fundamentação da intervenção do poder público nos mercados, uma vez que a empresa pode ter posição dominante, pode ter cem por cento do mercado, mas não ter capacidade de abusar da posição dominante. Para ser punida pela Lei Antitruste ou ser alvo do poder regulador, a empresa tem que ter posição dominante e ser capaz de abusar dessa posição dominante, conforme a literalidade do art. 20, *caput*, inciso I e §1º,

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

[...]

II – Dominar mercado relevante de bens ou serviços;

[...]

§1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II.

Outro conceito utilizado na aplicação da Lei Antitruste é o de poder do mercado, que é definido pela teoria econômica como a diferença entre custos e preços. Se uma empresa tem poder de mercado, ela realiza elevados lucros. Nos manuais Antitruste publicados pela *Federal Trade Commission* e pelo Departamento de Justiça Norte-Americano, poder de mercado é definido como capacidade da empresa de aumentar seus preços de forma lucrativa, de forma perene no tempo. Desse modo, uma empresa pode ter posição dominante ou elevada participação de mercado e não ter poder de mercado ou capacidade de aumentar preços, mas só terá poder de mercado, se tiver posição dominante.

Assim, o alvo da intervenção do poder público nos mercados não é o monopólio, o oligopólio ou a capacidade da empresa de aumentar preço. Essa é uma definição na regulação de mercados e na defesa da





concorrência no mundo inteiro, inclusive no Brasil. O que se busca inibir é o mau exercício do poder de mercado. Uma empresa de ônibus, dentro de uma linha, detém o poder dominante e pode abusar do mercado, se não for eficientemente regulada. As Agências Reguladoras também buscam inibir esses comportamentos em seus regulados. Assim, a condição necessária para a intervenção, para a regulação econômica de mercado, é a existência de poder, o seu mau uso e a capacidade de impor preços e condições comerciais em geral em prejuízo do próprio mercado, e em última análise, da coletividade.

Uma agência reguladora é criada para garantir o direito do cidadão a um bem ou serviço no qual o ofertante detém grande poder de mercado, desde que seja um bem ou serviço de utilidade pública (SALOMONI, 1999); ou seja, o poder de mercado por parte de quem oferta o bem ou serviço é condição necessária para a regulação de mercado, mas não é a única. A regulação existirá nos mercados de bens ou serviços de utilidade pública, que são úteis, mas não essenciais, que atendem ao interesse da comunidade, conceito definido pelo Poder Público em decisão política e social, que também decide se irá fornecer pessoalmente ou transferir o encargo ao particular, que o fará sob sua fiscalização. Portanto, a regulação se dá nos mercados onde há demanda social a produtos e serviços, considerados de utilidade pública ou pró-cidadão, tais como o de transporte de passageiros.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Assim, a regulação de mercado diz respeito ao controle pela sociedade do preço (valor nominal do produto, qualidade etc.) de mercados onde existe uma forte assimetria de poder entre quem compra e quem vende. Se o bem ou serviço for relevante e considerado de utilidade pública, cria-se uma agência reguladora, com leis próprias, que garantam ao empresário regras claras, segurança jurídica e respeito ao devido processo legal. Nos demais casos, é aplicada a Lei Antitruste para reprimir o eventual abuso do poder econômico ou abuso do poder de mercado.

Quando a concorrência não funciona em todos os mercados, quando há poder de mercado e a mão invisível não garante o bem-estar econômico e social, a ordem econômica exige, então, a presença da mão visível do Estado na economia.



## REFERÊNCIAS

BEMERGUY, M. O papel do controle externo na regulação de serviços de infraestrutura no Brasil. Brasília: UNB, 2004.

POSSAS, M. Regulação e incentivo a competição. In: REGULAÇÃO, defesa das concorrências e concessões. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SALOMONI, J. L. Teoria general de los servicios públicos. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1999.

SANTACRUZ, R. As razões econômicas da regulação. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

VARIAN, H. R. Microeconomia: princípios básicos. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

VICECONTI, P. E. V.; NEVES, S. das. Introdução a economia. São Paulo: Frase, 1996.