

## CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO NO SETOR DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

*Eduardo Augusto Guimarães*

Uma indústria é caracterizada como um monopólio natural quando o suprimento do mercado através da produção de uma única firma permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido.<sup>62</sup> A constatação de que uma indústria apresenta tais características implica um desafio para a política pública: preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça efetivamente seu poder monopólico. Esse desafio tem sido, tradicionalmente, enfrentado através da intervenção direta do Estado em tais indústrias, seja pela constituição de empresa estatal que assume o papel de monopolista, seja pela implementação de mecanismos de regulação econômica.<sup>63</sup>

Os serviços de transporte têm sido tradicionalmente objeto de intervenção do setor público, através da atuação direta de entidades estatais ou da implementação de marco institucional destinado a regular a operação das empresas prestadoras desses serviços. Tais iniciativas tem constituído, em geral, mas nem sempre, respostas a situações caracterizáveis como de monopólio natural.<sup>64</sup> Por outro lado, a forma e os objetivos da intervenção

---

<sup>62</sup> Essa especificidade reflete a magnitude das economias de escala e de escopo observadas na indústria vis-à-vis a dimensão do mercado correspondente. Além disso, o exercício efetivo e continuado do poder de monopólio nesse mercado depende da presença de barreiras à entrada na indústria e do volume e da natureza do investimento a ser realizado por um novo competidor para ingressar nesse segmento produtivo. De fato, se não existem maiores obstáculos à entrada, se o investimento requerido é de menor magnitude e se tal investimento pode ser recuperado caso um novo produtor resolva abandonar o mercado, o aparecimento de lucro extraordinário propiciado pelo exercício do poder de monopólio atrairá novos competidores, fazendo desaparecer, ainda que temporariamente, o monopólio e afetando assim a política de preço e os lucros do monopolista.

<sup>63</sup> Isto não significa, evidentemente, que as intervenções direta do Estado em segmentos produtivos tenham se restringido a indústrias caracterizáveis como monopólio natural. Outras motivações têm também inspirado a criação de empresas estatais e a adoção de mecanismos regulatórios.

<sup>64</sup> Em alguns casos, a motivação foi exatamente oposta a que preside a intervenção no monopólio natural: não se trata de procurar reproduzir os resultados que seriam observados em um ambiente competitivo, mas sim de amortecer o próprio processo de competição.

governamental no setor tem sofrido modificações significativas ao longo do tempo refletindo aliás uma evolução comum a outras indústrias sujeitas a intervenções da mesma natureza.

Este texto tem por objetivo examinar as transformações ocorridas no caso do transporte rodoviário e suas implicações do ponto de vista do marco regulatório. Seu foco está restrito ao transporte interurbano.

## **CONCORRÊNCIA NOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERURBANO**

A prestação do serviço de transporte consiste no deslocamento de uma carga (passageiros ou produtos) entre dois pontos do espaço. A prestação desse serviço pode ser desdobrada em atividades subseqüentes - embarque, deslocamento e desembarque - cada uma delas requerendo uma infra-estrutura própria: os pontos (terminais) de embarque/desembarque e, no caso do deslocamento, a via e os veículos de transporte. Diferentes modalidades de transporte estão associadas a diferentes infra-estruturas, cujas características são determinantes quanto à forma de organização da prestação do serviço e quanto à natureza do mercado correspondente.

A via de transporte constitui o elemento mais importante para essa determinação - inclusive porque assume características dicotômicas entre as diversas modalidades de transporte. De fato, contrapõem-se aqui, de um lado, o transporte marítimo e o aéreo - nos quais o uso da via é livre, não oneroso - e, de outro, os transportes ferroviário, rodoviário e dutoviário - os quais requerem investimentos bastante elevados e caracterizáveis como custos irrecuperáveis (sunk costs). O quadro a seguir resume as características associadas às diversas modalidades de transporte.

<b>Atividade</b>		<b>Embarque/ Desembarque</b>	<b>Deslocamento</b>	
<b>Infra-estrutura requerida</b>		<b>Pontos de embarque/desembarque</b>	<b>Via</b>	<b>Veículos</b>
Marítimo	Propriedade da Infra-estrutura	porto	livre	empresa de navegação
	Investimento/ custo fixo	Elevado e sunk	-	médio e não sunk
Aéreo	Propriedade da Infra-estrutura	aeroporto	livre	empresa aérea
	Investimento/ custo fixo	Elevado e sunk	-	elevado mas não sunk
Ferroviário	Propriedade da Infra-estrutura	ferrovia	ferrovia	Ferrovia
	Investimento/ custo fixo	médio e sunk	muito elevado e sunk	médio e não sunk
Rodoviário	Propriedade da Infra-estrutura	empresa transportadora	Governo/concessionária	empresa transportadora
	Investimento/ custo fixo	pequeno	muito elevado e sunk	pequeno e não sunk

No caso dos transportes marítimo e aéreo, apesar do investimento elevado requerido nos terminais de embarque/desembarque resultar freqüentemente numa situação de monopólio natural nessa etapa, o livre acesso às vias de deslocamento e a natureza recuperável dos investimentos nos veículos de transporte implicam que tais mercados são potencialmente competitivos. Nesse sentido, os mecanismos regulatórios e os acordos entre empresas que prevaleceram nesses setores durante muitas décadas refletem exatamente um movimento no sentido de impedir que o potencial competitivo se concretizasse.

No caso dos transportes ferroviário, o investimento elevado (e basicamente irrecuperável) associado à construção da via férrea, bem como os custos expressivos envolvidos em sua manutenção geram condições típicas de um monopólio natural, que tradicionalmente tem sido exercido pela empresa ferroviária - proprietária da via e do equipamento de transporte e dos terminais de embarque/desembarque, que são operados de forma integrada. A regulação, nesse caso, tem por objetivo limitar o exercício do poder discricionário da ferrovia monopolista.<sup>65</sup>

O transporte rodoviário constitui um caso distinto dos anteriores. A via de transporte não é um bem livre como nos transportes marítimo e aéreo; pelo contrário, sua construção envolve investimentos expressivos (e irrecuperáveis) como no caso da ferrovia. Diferentemente desta, no entanto, devido as características da operação da rodovia, o uso dessa via e a prestação do serviço de transporte propriamente dito não constitui um objetivo da entidade que investe na sua construção.

Essa dissociação permite caracterizar, em relação ao deslocamento de carga através da rodovia, duas atividades econômicas potenciais distintas: a primeira tem como mercadoria o uso da rodovia; a segunda, o deslocamento da carga, ou seja, a prestação do serviço de transporte propriamente dito. É possível identificar, assim, dois mercados potenciais: o mercado do uso da rodovia, do qual participam, do lado da oferta, a entidade que a explora a rodovia e, do lado da demanda, empresas transportadoras e particulares; e o mercado de serviços de transporte propriamente dito, no qual as empresas transportadoras respondem pela oferta e indivíduos e empresas em geral compõem a demanda.

---

<sup>65</sup> A constituição do setor em alguns países (os Estados Unidos no final do século passado, por exemplo) gerou, no entanto, um ambiente de forte concorrência, ensejando a introdução de mecanismos regulatórios destinados a refrear o processo competitivo. (W.K. Viscusi, J.M. Vernon and J.E. Harrington Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*. Third Edition. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2000., p.530-51)

O mercado de serviço de transporte rodoviário mostra-se muito competitivo. A inexistência de barreiras à entrada e a possibilidade de recuperar os investimentos realizados na indústria impedem que o mercado evolua no sentido de um maior grau de concentração e limita a possibilidade de obtenção de lucros extraordinários. Contribui para aumentar o nível de concorrência no mercado o fato de não haver, em geral, maiores obstáculos a que os próprios usuários dos serviços de transporte se tornem “auto-transportadores” - possibilidade que está presente tanto no transporte de passageiros, quanto no de cargas, nesse caso envolvendo sobretudo os grandes usuários. Além disso, freqüentemente as demais modalidades de transporte constituem efetivamente substitutos dos serviços supridos pelos transportadores rodoviários.

No tocante ao mercado do uso da rodovia, assinala-se que sua existência não é necessária. De fato, tradicionalmente, o investimento para a construção das rodovias tem sido realizado pelas diferentes esferas de Governo e seu uso disponibilizado gratuitamente a particulares e empresas transportadoras, não configurando portanto um mercado do uso da rodovia. Em conseqüência, embora os investimentos elevados requeridos pelas rodovias caracterizem uma situação de monopólio natural, as questões usualmente associadas a essa condição de mercado não têm estado presente nesse caso.

### *A privatização das rodovias*

Ao longo das últimas década, no entanto, a construção das rodovias pelo setor público e seu uso gratuito tem dado lugar, pontualmente, à cobrança de pedágio e, complementarmente, a sua privatização, vale dizer, à construção e/ou exploração da rodovia por concessionários.<sup>66 67</sup>

---

<sup>66</sup> Essa transição tem lugar na Europa a partir da década de sessenta (inicialmente, na França, Espanha e Itália), nos Estados Unidos a partir dos anos oitenta (retomando uma tradição do século anterior, que havia sido progressivamente substituída por uma participação crescente do Estado ao longo das décadas precedentes) e nos países emergentes a partir do final dos anos oitenta (México) mas sobretudo nos anos noventa. (A.Estache, M.Romero and J.Strong. “Toll Roads” in A.Estache and G.Rus. editors, Privatization and Regulation of Transport Infrastructure. Washington, D.C.: The World Bank, 2000, p.245-46).

<sup>67</sup> A privatização de atividades previamente conduzidas pelo Estado pode ocorrer em formas distintas, atribuindo-se ao setor privado alternativamente (i) o financiamento, projeto, construção, manutenção e operação da rodovia [build-operate-transfer (BOT)

Essa evolução está basicamente associada a considerações de natureza fiscal, que refletem duas preocupações distintas. A utilização gratuita das rodovias implica, evidentemente, um subsídio em favor do usuário e um encargo para alguma esfera de Governo. Assim, a primeira preocupação, associada ao reconhecimento do subsídio, envolve uma questão distributiva: os contribuintes como um todo estão sendo penalizados em benefício dos usuários diretos e indiretos do serviço de transporte. Nesse sentido, a cobrança do pedágio visa fazer o custo do serviço incidir sobre seu beneficiário.<sup>68</sup> O segundo aspecto tem a ver com a preocupação crescente com o equilíbrio das contas públicas por parte das diferentes esferas de governo: trata-se, aqui, de desonerar o Estado do encargo de realizar os investimentos requeridos para a expansão e recuperação da malha rodoviária, bem como dos custos envolvidos em sua manutenção e conservação.

Essa última perspectiva tem implicações importantes no tocante à opção entre a cobrança de pedágio pelo próprio Estado e a exploração das rodovias por concessionários. A opção entre essas alternativas envolve uma escolha intertemporal, uma vez que a privatização da construção e da exploração da rodovia significa não só evitar hoje a realização de investimentos requeridos para sua implantação ou recuperação (embora abrindo mão de uma possível receita de pedágio no futuro), mas também a possibilidade de antecipar o fluxo futuro de recursos propiciado pela cobrança de pedágio. Assim, a opção pela concessão aparece como mais a atrativa do ponto de vista de governos empenhados em avançar na direção do equilíbrio fiscal.

---

contracts ou greenfield projects]; (ii) seu financiamento, recuperação, manutenção e operação [rehabilitate-operate-transfer (ROT) contracts]; (iii) sua manutenção e operação, inclusive a realização de investimentos necessários ao longo do tempo [franchise contracts]; e (iv) sua manutenção e operação [operations and maintenance (O&M contracts)]. (Estache et al., op.cit., p.251-53). A legislação brasileira distingue entre a (i) concessão de serviço público e (ii) a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública; nessa última, o concessionário assume, por sua conta e risco, a responsabilidade pela construção, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, devendo o investimento a ser realizado ser remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra (Lei 8987/95, art.2). A concessão de serviço público precedida da execução de obra pública corresponde, assim, aos BOT e ROT contracts.

<sup>68</sup> Esta preocupação está presente na legislação brasileira que inclui, entre os princípios gerais que devem orientar o gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes terrestre, a determinação de “assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência” (Lei 10233/01, art. 11, V).

A viabilidade do recurso à concessão está condicionada, no entanto, à capacidade da rodovia gerar receita e lucro, de modo a atrair investidores privados — o que depende do volume potencial de tráfego e da elasticidade-preço dessa demanda, por sua vez afetada pela renda do usuário potencial e pela existência de serviços substitutos.<sup>69</sup>

### *A concorrência nos mercados criados pela privatização*

A cobrança de pedágio e a concessão dão origem à constituição de um mercado do uso da rodovia, trazendo à tona a questão do monopólio natural e, conseqüentemente, da atuação do Estado no sentido de supervisionar sua operação.

Embora a ação requerida do Estado decorra da existência de monopólio, não há que falar aqui de defesa da concorrência, uma vez que não há como induzi-la.<sup>70</sup> Na verdade, a atuação regulatória do Estado deve antes evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio e, quando muito, tentar reproduzir as condições que vigorariam em um regime de concorrência — o que constitui um objetivo distinto da promoção da concorrência.

Embora não exista a possibilidade de concorrência no mercado associado ao uso da rodovia, é possível introduzi-la na escolha do concessionário que vai explorar esse serviço, recorrendo-se ao processo de licitação. Tal processo tem sido apontado como dando origem à concorrência pelo mercado (ou concorrência ex ante). Esta não garante, no entanto, aos consumidores no mercado, os mesmos resultados que seriam derivados da concorrência no mercado, nem torna prescindível a atuação de agências de regulação, como se verá adiante.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> O volume de tráfego requerido para viabilizar a exploração rentável da rodovia depende, evidentemente, da magnitude do investimento requerido do concessionário.

<sup>70</sup> Exceto através da oferta de serviços substitutos por outras rodovias ou por outros meios de transporte; tais serviços são, no entanto, em geral, substitutos imperfeitos e não afetam de forma significativa a atuação do monopolista.

<sup>71</sup> A caracterização do processo de licitação como concorrência pelo mercado está, no entanto, associada, em sua origem, à proposta de que a regulação dos mercados de serviços públicos fosse substituída pela licitação dos direitos de exploração de tais serviços. Ver H.Demsetz. ‘Why Regulate Utilities?’, *Journal of Law and Economics*, vol.11, (Apr 1968), pp.55-65

A concorrência pelo mercado tem sido freqüentemente tratada de forma pontual, como se o processo de licitação relativo à exploração de um mercado específico se esgotasse em si mesmo, constituindo fenômeno isolado. Ora, o processo de concorrência tem lugar necessariamente em um mercado (já que, invertendo a proposição, o mercado é, por definição, o espaço no qual tem lugar a concorrência). Cabe afirmar, portanto, que o processo de licitação, ao induzir essa concorrência pelo mercado, suscita a constituição de um mercado no qual se negocia o mercado do uso da rodovia — vale dizer, cria um mercado do mercado do uso da rodovia, o qual será designado aqui, de forma abreviada, como metamercado do uso da rodovia.<sup>72</sup>

A política de regulação e, notadamente, a de defesa da concorrência para o setor de transporte rodoviário devem ter presente a existência e a dinâmica desse metamercado - em particular, porque a concorrência pelo mercado (ou seja, a concorrência no metamercado) é de natureza completamente distinta da concorrência no mercado e requer, portanto, um enfoque específico por parte daquelas políticas.

Essa especificidade será apontada mais adiante. Importa examinar aqui, no entanto, algumas questões relativas ao metamercado, mais precisamente relativas à natureza da mercadoria em torno da qual se estrutura e a singularidades do seu processo de concorrência.

O usufruto da mercadoria negociada no metamercado — isto é, o acesso, o direito de exploração do mercado do uso da rodovia — se instrumentaliza através do contrato de concessão, que é o objeto imediato do processo de licitação. Por conseguinte, a mercadoria negociada no metamercado não é um mercado pré-existente à licitação, mas sim o mercado do uso da rodovia como definido no contrato de concessão. De fato, esse contrato reconfigura o mercado quando define (i) a estrutura da oferta (ao conferir ao concessionário a situação de monopolista pelo período de vigência do contrato), (ii) a forma de operação do mercado (ao fixar tarifas, ao estabelecer as características técnicas e o padrão de qualidade do serviço e ao indicar critérios para a revisão de cláusulas contratadas) e (iii) encargos que incidirão sobre o empreendedor (por exemplo, investimento a ser realizado na construção/

---

<sup>72</sup> Em uma perspectiva mais ampla, é possível caracterizar a existência de um único metamercado de uso das rodovias, que abrange todos os mercados de uso de todas as rodovias oferecidas a licitação, como se destacará adiante. A análise apresentada nesse momento, no entanto, considerará o metamercado como referido a apenas uma rodovia.

recuperação da rodovia ou pagamento a ser feito ao poder concedente).<sup>73</sup>

No tocante às singularidades da concorrência no metamercao, registre-se, inicialmente, o fato de não ser contínua no tempo, mas de se concentrar em processos de licitação que ocorrem em momentos definidos e eventualmente separados por intervalos de muitos anos.

Além disso, destaque-se, em relação ao processo de licitação, que o poder concedente pode contemplar dois objetivos distintos.

De um lado, pode ter presente os interesses dos usuários da rodovia e, indiretamente, dos demandantes dos serviços de transporte, procurando obter menor preço e melhor qualidade nos serviços disponibilizados pelo futuro concessionário.<sup>74</sup> Nessa perspectiva, o poder concedente poderá eleger o preço como critério de decisão e definir previamente a qualidade do serviço a ser prestado, o que, se houver concorrência efetiva entre os licitantes com maior nível de eficiência, fará com que o preço resultante do processo licitatório se aproxime do custo médio do concessionário e o lucro efetivo tenda para o lucro normal. Assim, o resultado do processo de concorrência pelo mercado, embora não reproduza nem substitua a concorrência no mercado, orienta-se na mesma direção desta.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> A legislação brasileira que regulamenta o transporte terrestre considera como cláusulas essenciais do contrato de concessão, dentre outras, (i) o prazo de vigência da concessão e condições para sua prorrogação; (ii) o modo, forma e condições de exploração da infra-estrutura e da prestação dos serviços; (iii) os deveres relativos a exploração da infra-estrutura e prestação dos serviços, incluindo os programas de trabalho, o volume dos investimentos e os cronogramas de execução; (iv) obrigações dos concessionários quanto às participações governamentais e ao valor devido pela outorga, se for o caso; (v) tarifas; (vi) critérios para reajuste e revisão das tarifas; (vii) receitas complementares ou acessórias e receitas provenientes de projetos associados; (viii) critérios para reversibilidade de ativos (Lei 10.233/01, art.35).

<sup>74</sup> Nessa perspectiva, o poder concedente pode contemplar inclusive o subsídio ao setor.

<sup>75</sup> Contudo, se a qualidade do serviço não for definida previamente pelo poder concedente, a concorrência pelo mercado reduzirá não apenas o preço mas também a qualidade. Uma alternativa consiste em substituir o preço como parâmetro de decisão da licitação por um critério multidimensional que envolva preço e qualidade. Trata-se, no entanto, de um processo licitatório mais complexo e mais difícil de operar do que o da licitação por preço. Para uma formalização, ver Vascusi et al., op.cit., pp.397-403.

O poder concedente pode, no entanto, privilegiar as preocupações fiscais do Estado - tendo em vista inclusive que tais preocupações estão, em geral, na origem do próprio processo de privatização da construção e/ou exploração da rodovia - e buscar maximizar a receita a ser gerada pelo concessionário em benefício do setor público. Nessa perspectiva, o processo de licitação deveria ser desenhado tendo em vista assegurar ao futuro concessionário condições que permitam maximizar seu lucro no mercado objeto da licitação - procurando, por conseguinte, aproximar o resultado do concessionário, antes do pagamento a ser feito ao poder concedente, daquele que seria obtido pelo monopolista. Evidentemente, quanto maior o lucro esperado no mercado, maior o preço que os agentes econômicos que participam da concorrência pelo mercado estarão dispostos a pagar pelo seu controle e maior a receita do poder concedente. Nesse caso, a função da concorrência pelo mercado é maximizar a parcela do lucro extraído pelo futuro concessionário monopolista nesse mercado que será transferida para o setor público.<sup>76</sup>

Não é de se esperar que as preocupações fiscais do Estado sejam traduzidas na postura radical sugerida no parágrafo anterior. Não obstante, essas preocupações podem estar presentes no desenho do processo de licitação.<sup>77</sup>

De resto, cabe enfatizar que qualquer que seja o objetivo do poder concedente, seu êxito depende da existência e do vigor da concorrência pelo mercado do uso da rodovia, ou seja, da concorrência no metamercao do uso da rodovia.

---

<sup>76</sup> Uma licitação que libere o preço cobrado do usuário do serviço e que seja decidida em função do pagamento que o concessionário se propõe a fazer ao poder concedente acarretará um resultado no qual o preço observado no mercado se aproxima do preço de monopólio, mas o concessionário auferirá apenas lucro normal. A diferença entre o lucro que seria propiciado pelo preço de monopólio e lucro normal será apropriado pelo poder concedente. Esse resultado será obtido qualquer que seja o critério de decisão da licitação - a importância a ser paga inicialmente ao poder concedente ou o percentual da receita da concessão que será lhe destinado. Para uma formalização desse resultado, ver Vascusi et al., *op.cit.*, pp.402-404.

<sup>77</sup> A legislação brasileira estabelece que os critérios para o julgamento da licitação de contrato de concessão de exploração de rodovia considerarão, isolada ou conjuntamente, a menor tarifa e a melhor oferta pela outorga (Lei 10.233/01, art.34 A, IV).

## A NATUREZA DA REGULAÇÃO NO SETOR DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Os comentários anteriores caracterizaram a existência de três mercados estruturados em torno do transporte rodoviário entre dois pontos do espaço: (i) o mercado de serviços de transporte rodoviário, (ii) o mercado do uso da rodovia e (iii) o mercado do mercado (o metamercado) do uso da rodovia. O quadro apresentado a seguir define esses mercados.

	<b>Mercadoria transacionada no mercado</b>	<b>Oferta composta por:</b>	<b>Demanda composta por:</b>	<b>Mercadorias substitutas</b>
<b>Mercado de serviço de transporte rodoviário</b>	serviço de transporte rodoviário	empresas de transporte rodoviário	indivíduos e empresas em geral	outras modalidades de transporte
<b>Mercado de uso da rodovia</b>	uso da rodovia	concessionário (monopolista)	empresas de transporte rodoviário e particulares	rodovias alternativas
<b>Mercado dos mercados do uso da rodovia</b>	mercado do uso de rodovia	poder concedente	concessionários potenciais	

As características substancialmente distintas desses mercados implicam diferentes padrões de concorrência e requerem atuação diferenciada dos órgãos reguladores. Examina-se a seguir a natureza do processo de regulação em cada um desses mercados. Esse exame reconhece os diferentes enfoques que podem estar presentes na ação regulatória do poder público e destaca, dentre esses enfoques, a defesa da concorrência, a defesa do consumidor e a supervisão da operação de mercados específicos<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Notadamente, mas não exclusivamente, daqueles mercados caracterizados como monopólio monopólio natural. Não se considera aqui outros enfoques contemplados na ação regulatória do poder público, como a defesa do meio ambiente e a defesa comercial.

esse último, considerado usualmente como objeto da regulação econômica stricto sensu). Tais enfoques são considerados como atribuições do aparato regulatório como um todo, evitando-se enquadrá-los em uma estrutura organizacional particular que os atribua a instituições específicas.

### *O mercado de serviço de transporte rodoviário*

Como já enfatizado, o mercado de serviço de transporte rodoviário mostra-se muito competitivo. Nesse contexto, não cabe, em princípio, uma ação governamental diretamente focalizada nesse mercado, aplicando-se aí apenas as orientações gerais das políticas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor. No entanto, o pleito por uma intervenção da autoridade governamental no mercado e pela implementação de um marco regulatório específico tem sido, algumas vezes, formulado por empresas transportadoras que compõem o mercado.<sup>79</sup> A intervenção esperada não é, contudo, uma ação em defesa da concorrência, mas antes uma defesa contra a concorrência. Tal pleito é apresentado, em geral, como uma resposta à ocorrência de políticas de preço predatórias e de práticas oportunistas — levada a cabo por segmentos da indústria e por concorrentes recém-ingressados no mercado — que caracterizariam uma concorrência destrutiva, acarretando instabilidade na prestação do serviço e deterioração de sua qualidade.<sup>80</sup>

De modo geral, no entanto, o mercado de serviços de transporte de cargas tem operado livremente. Distintamente, o transporte de passageiros tem sido submetido a controles específicos e operado sob um marco regulatório próprio.<sup>81</sup> Esse marco tem contemplado inclusive o controle pelo

---

<sup>79</sup> Ou mesmo por empresas ferroviárias. Esse é o caso do transporte rodoviário nos Estados Unidos que, como o ferroviário, esteve submetido a políticas de regulação, durante longos períodos no século passado. (Viscusi et al. op.cit, p.530-51).

<sup>80</sup> Embora a questão da qualidade do serviço possa ser enfrentada a partir do enfoque da defesa do consumidor, a existência de um marco regulatório específico para o mercado tem sido justificada por sua maior eficácia. Para uma discussão sobre concorrência destrutiva, ver A.E.Kahn. *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1993, II, pp.172-250.

<sup>81</sup> A legislação brasileira estabelece que o exercício da atividade de transporte rodoviário de cargas independe de concessão, permissão ou autorização, requerendo-se apenas a inscrição do transportador em registro nacional mantido pela ANTT (Lei 9.074/95, art.2º, §2º e Lei 10233/01, art.14A). Em relação ao transporte rodoviário de passageiros,

poder público da entrada de concorrentes no mercado, através de seleção discricionária por parte de entidades governamentais ou, mais freqüentemente, através do recurso a processo licitatório. Nesse último caso, caracterizar-se-ia a substituição da concorrência no mercado pela concorrência pelo mercado (e a conseqüente constituição de um metamercado de serviços de transporte), induzida aqui não pela impossibilidade de promover a concorrência no mercado, como na situação de monopólio natural, mas exatamente pela razão oposta, pela intenção de coibir essa concorrência.

### *O mercado do uso da rodovia*

Como já se mencionou, o enfoque da defesa da concorrência não cabe no mercado do uso da rodovia, uma vez que não é possível induzi-la. É verdade que a concorrência por esse mercado, introduzida pelo processo de licitação, pode abrir espaço para que a competição determine as tarifas a serem aí observadas.<sup>82</sup> Contudo, mesmo nesse caso, não há que falar em concorrência nesse mercado já que o preço, fixado competitivamente através da licitação, corresponde apenas a uma das dimensões do processo de competição - que envolve também as características do produto ou do serviço, as quais ou serão especificadas em contrato ou serão deixadas à discrição do concessionário monopolista.

---

essa legislação exige permissão da ANTT no caso do transporte coletivo regular e simples autorização daquela agência no caso do transporte sob o regime de afretamento. A outorga da permissão pressupõe a realização de licitação e a existência de contrato que regule a atividade do permissionário, envolvendo inclusive a fixação de tarifas e de regras para sua revisão. Já a autorização da ANTT independe de licitação e é “exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição” (Lei 10233/01, arts. 14, 39 e 43). Em todos os caso, cabe, no entanto, à ANTT, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (art. 31).

<sup>82</sup> Como se viu, no entanto, esta não é uma conseqüência necessária do processo de licitação. O poder concedente, refletindo preocupações de natureza fiscal, pode optar por definir a tarifa a vigorar no mercado e decidir a licitação pelo maior pagamento que os concorrentes se dispõem a fazer ao Estado ou pelo menor prazo de concessão que estão dispostos a aceitar.

Da mesma forma, essa transmigração da concorrência do metamercaado para o mercado do uso de rodovia não dispensa a supervisão da agência reguladora, necessária, por exemplo, para fiscalizar a observância das cláusulas contratuais e coibir comportamento oportunista que pode envolver deterioração das condições de prestação do serviço sem descumprimento do contrato.

Assim, incapaz de introduzir a concorrência no mercado, a ação de supervisão que o aparato regulatório exerce em relação ao monopólio natural pode apenas procurar reproduzir as condições que vigorariam em um regime de concorrência. Desse ponto de vista, destaca-se, antes de mais nada, a intenção de evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio e, em particular, a preocupação em proteger o usuário do poder discricionário do monopolista, o que aproxima a intervenção governamental nesse mercado do enfoque da defesa do consumidor.

A política de defesa do consumidor, em geral, responde a situações concretas, sem se apoiar em regras pré-estabelecidas que balizem a atuação das empresas. Essa orientação tende a prevalecer também aqui, quando a rodovia é explorada por um ente estatal; nesse caso, a entidade fiscalizada e o fiscalizador se situam ambas no âmbito do setor público e, freqüentemente, se confundem. No caso de concessionários privados, no entanto, a atuação em defesa do consumidor deve envolver a definição prévia (no âmbito do contrato de concessão, por exemplo) de normas e parâmetros a serem observadas pelo concessionário — inclusive como forma de resguardá-lo de uma atuação discricionária do regulador — e a fiscalização da observância desse marco regulatório.

Contudo, além de evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio, a atividade reguladora deve também substituir a concorrência na sua função de mecanismo de ajuste das condições de operação das empresas e do mercado, face a eventuais alterações no ambiente econômico — no caso do mercado regulado, esse ajuste tende, aliás, a ser bloqueado pelas próprias normas e restrições estabelecidas pelo marco regulatório. Essa dimensão da política de regulação é uma decorrência da necessidade de preservar a viabilidade do empreendimento e assegurar a continuidade do serviço contratado (essa questão aparece, freqüentemente, referida como “manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”). É também um requisito para a atração de investidores privados e para que a incerteza quanto ao futuro não se reflita nas condições aceitáveis para esses investidores quando da contratação da concessão.

A possibilidade de prever situações futuras e estabelecer regras contratuais para enfrentá-las é, no entanto, evidentemente, limitada. Os contratos de concessão são, assim, inevitavelmente incompletos. Por conseguinte, essa dimensão da política de regulação se desdobra necessariamente em negociações entre a agência reguladora e o concessionário e, eventualmente, no exercício de poder discricionário por parte da agência, chamada a decidir sobre situações não previstas em contrato.

Outra conseqüência da necessidade de criar uma alternativa ao mercado como mecanismo de ajuste diz respeito ao compartilhamento do risco decorrente de mudanças no ambiente econômico. No mercado competitivo, o risco é, em princípio, compartilhado por todos os participantes, cabendo à dinâmica do próprio mercado determinar, em cada situação particular, quem se beneficiará dos ganhos e quem arcará com as perdas decorrentes de tais mudanças (que podem, inclusive, resultar na exclusão do mercado). No caso do mercado regulado, cabe à autoridade competente — ao fixar normas contratuais de ajuste, ao renegociar contratos ou em decisões ad hoc — definir a forma e a extensão como eventuais perdas e ganhos serão repartidos. Vale notar, em particular, que a preocupação com a continuidade do serviço contratado, ou com a manutenção da taxa de retorno do empreendimento, significa, freqüentemente, fazer recair sobre o usuário o ônus do ajuste.<sup>83</sup>

Além disso, a preocupação com a continuidade do serviço contratado e a inconveniência de uma substituição não planejada do concessionário conferem, a este, certa capacidade de pressionar o órgão regulador no sentido de obter mudanças a seu favor nos termos do contrato de concessão. Essa possibilidade abre espaço inclusive para uma estratégia oportunista no processo de licitação: oferecer preços suficientemente baixos para derrotar concorrentes e obter o contrato de concessão, contando com alteração posterior nos termos desse contrato que lhe assegure a remuneração desejada.

Por outro lado, cabe reconhecer que o órgão regulador detem também poder de pressão nas negociações relativas a alterações dos termos do contrato de concessão requeridas por mudanças no ambiente econômico. De fato, a

---

<sup>83</sup> A legislação brasileira que regulamenta o transporte terrestre considera, como cláusulas essenciais do contrato de concessão, a definição de critérios para reajuste e revisão das tarifas, estabelecendo que esses critérios deverão considerar (i) os aspectos relativos a redução ou desconto de tarifas e (ii) a transferência aos usuários de perdas ou ganhos econômicos decorrentes de fatores que afetem custos e receitas e que não dependam do desempenho e da responsabilidade do concessionário (Lei 10.233/01, art.35,§ 1º)

possibilidade de punir o concessionário e, em particular, de decidir pela rescisão do contrato constitui uma ameaça efetiva, capaz de induzir concessões por parte do concessionário, sobretudo naqueles casos em que este incorreu em investimentos elevados e de difícil recuperação. Esse poder de pressão do regulador pode ter, no entanto, uma contrapartida indesejável: as propostas apresentadas pelos participantes do processo de licitação podem levar em consideração o risco associado a esse poder de pressão, resultando em condições menos favoráveis aos usuários do setor ou ao poder concedente.

Tais considerações sugerem que, face às mudanças de ambiente econômico que inevitavelmente ocorrem durante a vigência da concessão e ao caráter incompleto dos contratos, a eficácia do mecanismo de regulação em substituir o mercado, e assegurar a prestação eficiente do serviço de transporte, depende - não apenas do vigor da concorrência pelo mercado e do seu reflexo no processo de licitação - mas também da capacidade técnica e negociadora da agência de regulação e de sua independência e autonomia perante as partes envolvidas, entre as quais as demais instâncias do aparato de governo.

Aqui também, a transmigração da concorrência do metamercaado para o mercado do uso da rodovia pode, em princípio, contribuir para enfrentar essa questão. De fato, se os intervalos entre os processos de licitação forem reduzidos para períodos suficientemente pequenos, é possível evitar a renegociação do contrato, mantendo-o inalterado durante seu prazo de vigência e introduzindo, quando da licitação seguinte, as alterações eventualmente requeridas por mudanças no ambiente econômico. Essa sistemática permitiria, em particular, que a concorrência definisse os reajustes de tarifas quando do processo de licitação; além disso, possibilitaria também que, em determinadas situações, a licitação mantivesse a tarifa vigente e recorresse a outra variável, até mesmo de natureza qualitativa, para escolher o novo concessionário. Além disso, se o desempenho do concessionário for avaliado e puder afetar suas possibilidades de sucesso no processo de renovação do contrato, a preocupação com a sua reputação deverá se refletir na qualidade do serviço prestado durante a vigência do contrato.

Essa sistemática é, no entanto, de difícil implementação.<sup>84</sup> No caso dos contratos que envolvem financiamento e construção (ou recuperação)

---

<sup>84</sup> Exceto nos casos em que os custos não recuperáveis não são significativos e em que os ativos do concessionário não são específicos à concessão e podem ser transferidos para outros empreendimentos.

da rodovia (BOT ou ROT contracts), o prazo de vigência deve ser suficientemente longo para permitir a recuperação do investimento realizado pelo concessionário sem onerar excessivamente o valor da tarifa. É verdade que o ônus representado pelo ativo não depreciado durante a vigência da concessão pode ser transferido para o novo concessionário no término do contrato, repetindo-se esse processo nas sucessivas licitações. Essa transferência pode ser mediada pelo poder concedente, que compraria o ativo não depreciado no final do contrato e o revenderia ao concessionário seguinte, ou resultar de negociação direta entre o antigo e o novo concessionário. A implementação desse mecanismo, no entanto, não é simples.<sup>85</sup>

Além disso, para períodos realmente curtos, que dispensem efetivamente a necessidade de renegociação dos termos do contrato durante a sua vigência, mesmo admitida a eficácia do mecanismo de transferência de ativos acima indicado ou mesmo para contratos de manutenção e operação que não envolvem maiores investimentos, a curta duração do contrato pode acarretar, além de custos de transação elevados, desincentivo para a realização de inovações e de investimentos de mais longo prazo e instabilidade na prestação do serviço.

### *O mercado dos mercados (ou o metamercado) do uso de rodovias*

Até aqui, as referências ao mercado do mercado (ou metamercado) do uso da rodovia associaram-no a uma única rodovia. Em uma perspectiva mais ampla, cabe, no entanto, caracterizar a existência de um único metamercado, que é o mercado de todos os mercados de uso das rodovias, abrangendo assim todas as rodovias oferecidas ao capital privado para exploração. De fato, as mercadorias negociadas nesse metamercado - isto é, os mercados dessas rodovias, ou seja, os direitos de exploração de cada uma dessas rodovias - aparecem como produtos diferenciados (cada um deles oferecidos por um único vendedor), que, no entanto, são, do ponto de vista dos concessionários potenciais que compõem a demanda, substitutos próximos entre si.

Nesse sentido mais amplo, a oferta provem do poder concedente constituído pelo marco legal do País, que pode operar no metamercado seja

---

<sup>85</sup> Para uma análise das dificuldades e alternativas associadas às licitações para renovação de contrato, ver M.Klein. "Rebidding for Concessions" in World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note nº 161, november 1998

como monopolista, no caso desse poder estar concentrado no governo central, seja individualizado em diferentes entes governamentais, quando esse poder é compartilhado por distintas esferas de governo.<sup>86</sup> Assim, o metamercao não é necessariamente um monopólio, embora seja composto, em geral, por poucos vendedores.

Do ponto de vista de produtos, a oferta apresenta significativa diferenciação. Como se mencionou, a mercadoria negociada no metamercao é o mercado de uso de rodovia como definido no contrato de concessão. A diferenciação dos produtos decorre, portanto, não apenas da extensão e das características de cada rodovia destinada à exploração privada e da peculiaridade da correspondente demanda por serviços de transporte, mas também dos dispositivos contratuais que regularão a sua exploração — dentre os quais sobressai a natureza da concessão, isto é, se envolve apenas a manutenção e operação da rodovia (O&M contracts) ou se compreende também seu financiamento, projeto e construção ou recuperação (BOT ou ROT contracts).<sup>87</sup>

Essa diferenciação, em particular a associada à natureza da concessão, dá margem a uma nítida segmentação do metamercao do uso de rodovias. Assim, enquanto os mercados de rodovias aos quais se associam contratos de operação e manutenção são acessíveis a demandantes de menor porte, aqueles que envolvem a construção (e, em menor grau, a recuperação) da rodovia estão restritos a candidatos que não apenas sejam dotados de capacitação técnica para levar a cabo o empreendimento, ou pelo menos para contratá-lo com terceiros e supervisionar sua execução, mas sobretudo que tenham suficiente capacidade financeira para fazer face ao investimento requerido e ao deferimento da receita durante o período de execução da obra.

No tocante à demanda do metamercao, cabe caracterizar os agentes econômicos que, como concessionários potenciais, a compõem. Nesse sentido, é importante ter presente que a privatização da exploração das rodovias é, na maioria dos países, um fenômeno recente. É de se esperar, por conseguinte, que os agentes econômicos que venham a participar dos

---

<sup>86</sup> A legislação brasileira relativa a concessões considera, como poder concedente, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão (Lei 8.987/95, art. 2).

<sup>87</sup> Ou, na terminologia da legislação brasileira, se a concessão é ou não precedida da execução da obra pública.

processos licitatórios induzidos por essa privatização - e que venham assim compor a demanda do metamercado - sejam empresas atuantes em outros setores da economia que se disponham a diversificar suas atividades.

Essa diversificação é mais atrativa para empresas que possam utilizar na exploração de rodovias a experiência acumulada em suas atividades originais. Daí porque as empresas do setor de construção pesada e de projetos, notadamente aquelas especializadas em obras rodoviárias, aparecem, isoladamente ou em associação, como os participantes naturais do novo mercado. De resto, no caso de contrato que envolva a construção (ou recuperação) da rodovia e seu financiamento, no qual o concessionário deve ser capaz de mobilizar os recursos financeiros requeridos pelo empreendimento, é natural que a participação no novo mercado envolva a associação entre empresas do setor de engenharia civil e instituições financeiras.

A trajetória bem sucedida de uma nova empresa que se propõe a atuar na exploração de rodovias compreende sua participação (como demanda) no metamercado de concessões, seguida de sua atuação (como oferta) em um mercado do uso de rodovia específico. A partir daí, sua expansão passa necessariamente por participações subseqüentes no metamercado, que lhe assegure a renovação das concessões obtidas e lhe garanta o acesso a novos mercados de uso da rodovia. Por outro lado, cabe admitir que, uma vez constituída uma empresa e assegurada sua presença em um ou mais mercados de uso da rodovia, existe, evidentemente, a possibilidade de que tenha seu controle transferido para novos acionistas, perdendo eventualmente o vínculo original com o setor de engenharia civil *stricto sensu*.<sup>88</sup>

Caracterizada a oferta e a demanda, é possível examinar a natureza do processo de regulação do metamercado do uso de rodovias e a orientação a ser perseguida pelo aparato regulatório nesse caso.

Como já se mencionou, qualquer que seja a expectativa do poder concedente em relação à outorga de concessões e ao processo de licitação de

---

<sup>88</sup> A legislação brasileira sobre transporte terrestre condiciona, à prévia e expressa autorização da ANTT, a transferência da titularidade da outorga de concessão, bem como as transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio de empresas concessionárias ou permissionárias (lei 10.233/01, art.30). Ao conceder a autorização, a ANTT deve ter presente sua atribuição de harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (arts.30 e 20)

rodovias (obter menor preço e melhor qualidade nos serviços disponibilizados pelo futuro concessionário ou maximizar a receita a ser apropriada pelo setor público), seu sucesso depende da existência e do vigor da concorrência pelo mercado do uso da rodovia, ou seja, da concorrência no metamercao do uso da rodovia.

Logo, o aparato regulatório deve atuar, em relação ao metamercao, sob o enfoque da defesa da concorrência. Contudo, contrariamente ao observado nos mercados em geral, no caso do metamercao, a concorrência relevante, do ponto de vista dos objetivos da política de regulação, é aquela que se dá entre os comparadores. É, portanto, sobre a demanda, e não sobre a oferta, que deve recair o foco da política de defesa da concorrência. Tal especificidade implica que essa política venha a enfrentar questões distintas e, eventualmente, tenha que desenvolver instrumentos diferenciados daqueles que constituem o arsenal tradicional das agência de defesa da concorrência.

Como na política de concorrência com foco na oferta, também aqui, uma preocupação central é a possibilidade de formação de cartel ou de conluio pontual (nesse caso entre compradores potenciais) com vistas a influenciar a formação de preço ou dividir o metamercao.

O fato da concorrência no metamercao não ser contínua no tempo, concentrando-se em licitações que ocorrem em momentos definidos, facilita o acordo entre licitantes potenciais; por outro lado, o fato dessas licitações serem pouco freqüentes e separadas por longos intervalos dificulta a divisão do mercado no âmbito de um cartel. De resto, a eficácia da cartelização depende de coordenação entre os compradores potenciais — o que incluem tanto concessionários, quanto empresas ainda não ativas como concessionárias mas que, pela sua atuação em outros setores produtivos, não teriam maiores dificuldades de diversificar suas atividades.

Contudo, a segmentação do metamercao do uso de rodovias, apontada acima, pode facilitar a coordenação entre licitantes, notadamente no caso do segmento cujos contratos envolvem a construção ou recuperação da rodovia, no qual a exigência de maior capacitação técnica e capacidade financeira reduz o número de licitantes potenciais.

Como na política de concorrência com foco na oferta, cabe aqui também a hipótese de que o número e as dimensões relativas dos agentes econômicos que compõem a demanda é relevante do ponto de vista da ocorrência de práticas contrárias à concorrência. Nesse sentido, merece consideração das autoridades reguladoras as iniciativas no âmbito da demanda que reduzem o número de licitantes potenciais. Dentre tais atos de

concentração, ressalta a associação entre concessionários e entre empresas atuantes em outros setores (notadamente, nos de engenharia civil) para participar de licitações de contratos de exploração de rodovias. O posicionamento do poder público ante tais consórcios depende - como no caso de fusões ou joint-ventures no âmbito da oferta - de avaliação de cada situação concreta para determinar se sua constituição visa aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços a serem prestados (ou mesmo fortalecer a capacidade de competição de licitantes potenciais de menor porte, favorecendo assim a concorrência no metamercaço) ou se corresponde apenas a um movimento no sentido da cartelização.<sup>89</sup>

O exame do grau de concentração no mercado relevante - enfatizado pela política de defesa da concorrência nesse contexto - esbarra em obstáculos, quando o foco dessa política se volta para a demanda. Antes de mais nada, porque não é simples, e nem sempre possível, individualizar os agentes econômicos que compõem efetivamente a demanda em um dado momento. Depois porque, ainda que se enumere os componentes da demanda, não existe uma variável que permita reconhecer o peso de cada um deles no mercado e que possa prover uma medida síntese do grau de concentração - papel cumprido pela capacidade instalada ou pelo volume de produção ou de venda, quando se trata da concentração da oferta.

Por fim, dentre as questões usualmente abordadas pela política de defesa da concorrência, aparece ainda aqui a prática de preço predatório. No metamercaço, no entanto, a questão ganha conotação peculiar e está associada a uma estratégia oportunista no processo de licitação: oferecer preços suficientemente baixos para derrotar concorrentes e ganhar o contrato de concessão, contando com a possibilidade de pressionar posteriormente o órgão regulador no sentido de obter alteração nos termos do contrato que assegure a remuneração desejada.

---

<sup>89</sup> A legislação brasileira de defesa da concorrência prevê sejam autorizados os atos de concentração que atendam as seguintes condições: (i) tenham por objetivo, aumentar a produtividade, melhorar a qualidade de bens ou serviço ou propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; (ii) os benefícios decorrentes sejam distribuídos equitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro; (iii) não impliquem eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços; (iv) sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados (Lei 8884/94, art. 54).

## RESUMO E CONCLUSÕES

A privatização da exploração das rodovias dá origem a um conjunto de cadeias de mercados, nas quais se sucedem mercados de serviços de transporte rodoviário, mercados do uso da rodovia e o metamercaado (mercado dos mercados) do uso da rodovia, que constitui o ponto focal dessas cadeias. O poder concedente, como oferta, e os usuários dos serviços de transporte, como demanda, se situam nos extremos dessas cadeias; os concessionários (ativos e potenciais) das rodovias e as empresas transportadoras aparecem entre esses extremos, atuando simultaneamente como oferta e como demanda em diferentes elos das cadeias.

A estrutura dos diversos mercados que compõem as referidas cadeias apresentam diferenças significativas. Os mercados de serviços de transporte mostram-se muito competitivos, enquanto os mercados do uso da rodovia caracterizam-se como monopólios naturais; o metamercaado é potencialmente competitivo, mas apresenta uma dinâmica singular.

A ação regulatória do poder público se desdobra em diferentes enfoques, dentre os quais importa considerar, no presente contexto, o da defesa da concorrência, o da defesa do consumidor e o da supervisão da operação de mercados específicos. As características substancialmente distintas e os diversos padrões de concorrência associados aos diferentes elos dessas cadeias de mercados requerem atuação diferenciada dos órgãos reguladores.

Assim, prescinde-se, em princípio, de uma ação governamental diretamente focalizada nos mercados de serviços de transporte, aplicando-se aí apenas as orientações gerais das políticas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor. Contudo, no caso particular do transporte de passageiros, tais mercados têm sido objeto de marco regulatório específico que reflete preocupação em assegurar a estabilidade na prestação do serviço e em garantir sua qualidade.

Em relação aos mercados do uso da rodovia, a atuação governamental deve se traduzir na supervisão da operação dos mercados, enquadrando-os em um marco regulatório específico. Essa atuação visa coibir e proteger o usuário do exercício ilimitado do poder de monopólio, aproximando-se assim do enfoque da defesa do consumidor. Deve também substituir a concorrência na sua função de mecanismo de ajuste do mercado face a mudanças no ambiente econômico, tendo em vista preservar a viabilidade do empreendimento e assegurar a continuidade do serviço.

No tocante ao metamercao do uso da rodovia, o aparato regulatório deve atuar sob o enfoque da defesa da concorrência. Contudo, nesse caso, contrariamente ao observado nos mercados em geral, é, sobre a demanda, e não sobre a oferta, que deve recair o foco da ação reguladora. Tal especificidade implica que a política dirigida ao metamercao ganha conotações próprias que a distingue da política tradicional de defesa da concorrência.

Evitou-se aqui enquadrar as diversos enfoques e atribuições que compõem a ação regulatória do Estado em uma estrutura organizacional particular que os atribua a instituições específicas. De todo modo, as diversas instituições envolvidas devem ter presentes, no exercício de suas atribuições, que a atividade de transporte rodoviário se desdobra em diversas classes de mercado, que essas classes de mercado requerem enfoques e políticas diferenciados por parte do aparato regulatório e que essas políticas específicas interagem e devem ser articuladas.

