

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JÉSSICA GONÇALEZ RIBEIRO

**REGULAÇÃO ECONÔMICA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O CASO DA
AGEMS EM 2025**

Campo Grande - MS

2025



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Jéssica Gonçalez Ribeiro

REGULAÇÃO ECONÔMICA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O CASO DA AGEMS EM 2025

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas pela Escola de Administração e Negócios (ESAN) da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Professor Dr. Odirlei Fernando dal Moro.

Campo Grande - MS
2025



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



TERMO DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado REGULAÇÃO ECONÔMICA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O CASO DA AGEMS EM 2025, apresentado por JÉSSICA GONÇALEZ RIBEIRO como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas ao Professor Orientador, dentro do prazo legal e com as formalidades exigidas, sendo considerado APROVADO.

Campo Grande - MS, 27 de novembro de 2025.

Prof. Dr. Odirlei Fernando dal Moro – Presidente

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Matheus Wemerson Gomes Pereira - Membro

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Luciane Cristina Carvalho - Membro

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder força, coragem e sabedoria nos momentos em que tudo parecia frágil e difícil demais.

À minha família, que é o meu alicerce. Ao meu pai, Rafael, e ao meu irmão, Cauã Rafael, obrigada por todo o apoio, incentivo e compreensão nos períodos de ausência e cansaço.

Um agradecimento especial à minha prima Flávia, que mais do que família, é minha amiga, irmã e parceira de vida. Obrigada por estar sempre presente e me lembrar que não caminho sozinha.

Aos meus padrinhos, pelo apoio e acolhimento, e à minha querida avó, que partiu, mas segue viva em minhas lembranças e no meu coração.

Ao Lucas, meu companheiro em todos os sentidos, obrigada por acreditar em mim, por dividir sonhos, desafios e conquistas, e por estar comigo em cada passo, com leveza e carinho.

Aos amigos que tornaram esta jornada acadêmica mais leve e feliz, e àqueles que permaneceram sempre por perto apesar da distância, agradeço pelas conversas, risadas e palavras de incentivo que tanto significaram.

Aos professores que contribuíram grandemente para minha formação acadêmica e pessoal, em especial ao professor Odirlei, pela orientação, paciência e confiança depositadas em mim.

À UFMS, pela oportunidade de aprendizado e crescimento, e à ESAN, pelo suporte, estrutura e recursos fundamentais à realização deste trabalho e à minha formação.

E, por fim, a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha trajetória, que me apoiaram, ensinaram, inspiraram ou torceram por mim. Cada gesto, palavra e presença teve um papel essencial na construção de quem sou e de quem irei me tornar.



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



RESUMO

O trabalho abordou a importância da regulação econômica como instrumento de atuação do Estado diante das transformações estruturais e institucionais que marcaram a economia nas últimas décadas. A pesquisa partiu da compreensão de que, mesmo em um contexto de liberalização, a presença estatal continuou essencial para garantir a estabilidade dos mercados e proteger o interesse público. Teve como objetivo geral compreender a regulação econômica como política de Estado, analisando seus fundamentos teóricos e práticos a partir do estudo de caso da Agência Estadual de Regulação de Mato Grosso do Sul (AGEMS). A metodologia adotada foi qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais, como legislações, contratos e relatórios institucionais. O referencial teórico reuniu contribuições de diferentes correntes do pensamento econômico sobre a intervenção estatal, além da Teoria da Regulação, que permitiu compreender as mudanças no papel do Estado e os mecanismos de coordenação que sustentam o desenvolvimento. Os resultados mostraram que a regulação, ao substituir a atuação produtiva direta, consolidou-se como meio de equilibrar interesses públicos e privados, garantindo eficiência, previsibilidade e qualidade na prestação de serviços essenciais. Concluiu-se que a regulação econômica representa uma função permanente do Estado moderno, indispensável à promoção do desenvolvimento e ao fortalecimento institucional.

Palavras-chave: intervenção estatal; eficiência; regulação econômica; Mato Grosso do Sul.



ABSTRACT

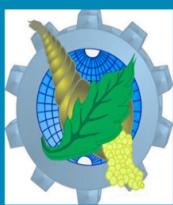
The study addressed the importance of economic regulation as an instrument of state action in the face of the structural and institutional transformations that have shaped the economy in recent decades. The research was based on the understanding that, even in a context of liberalization, the presence of the State remained essential to ensure market stability and protect the public interest. The general objective was to understand economic regulation as a state policy by analyzing its theoretical and practical foundations through the case study of the State Regulatory Agency of Mato Grosso do Sul (AGEMS). The adopted methodology was qualitative and exploratory, based on bibliographic review and analysis of official documents such as legislation, contracts, and institutional reports. The theoretical framework gathered contributions from different schools of economic thought on state intervention, as well as from Regulation Theory, which helped to explain the changes in the State's role and the coordination mechanisms that sustain development. The results showed that regulation, by replacing direct productive intervention, became a means of balancing public and private interests while ensuring efficiency, predictability, and quality in the provision of essential services. It was concluded that economic regulation represents a permanent function of the modern State, indispensable for promoting development and strengthening institutions.

Keywords: state intervention; efficiency; economic regulation; Mato Grosso do Sul.



SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 DA INTERVENÇÃO ESTATAL | 10 |
| 2.1 O pensamento econômico sob a ótica da intervenção estatal..... | 10 |
| 2.1.1 Das falhas de mercado..... | 14 |
| 2.2 O pensamento econômico sobre intervenção estatal na América Latina | 16 |
| 2.2.1 Das controvérsias do liberalismo no Brasil | 20 |
| 3 MATERIAL E MÉTODOS..... | 24 |
| 4 DA TEORIA DA REGULAÇÃO..... | 26 |
| 4.1. Dos motivos para regular | 28 |
| 4.1.1 A regulação econômica das utilidades públicas | 30 |
| 4.1.2 A regulação tarifária..... | 34 |
| 5 DA REGULAÇÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL..... | 37 |
| 5.1 O papel regulatório da AGEMS | 38 |
| 5.1.1 Notas sobre os fundamentos econômicos da regulação em vista do caso.... | 40 |
| 5.2 O Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul | 41 |
| 5.3 Estrutura e áreas de atuação da agência | 44 |
| 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES | 51 |
| 6.1 Parcerias Público-Privadas, Concessões e Regulação Tarifária..... | 52 |
| 6.2 Função Pública da Regulação | 52 |
| 6.3 Atuação da AGEMS na regulação | 53 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 57 |
| Referências | 59 |



1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e mercado é um dos temas centrais da economia contemporânea, e ganha ainda mais relevância diante das transformações institucionais ocorridas nas últimas décadas, tendo em vista o avanço do neoliberalismo, a partir dos anos 1980, que redefiniu o papel do Estado nas economias capitalistas, deslocando-o de agente produtor e planejador para agente regulador e garantidor da estabilidade dos mercados.

No Brasil, esse movimento foi intensificado a partir das reformas dos anos 1990, quando se consolidou o modelo de Estado regulador, voltado a mediar a provisão de serviços públicos essenciais por meio de concessões e parcerias com o setor privado. Esse processo, embora tenha ampliado a presença do capital privado em setores de infraestrutura, também criou a necessidade de instituições regulatórias capazes de corrigir falhas de mercado, assegurar eficiência produtiva e proteger o interesse coletivo.

Como observa Bresser-Pereira (2007), a substituição do Estado produtor pelo Estado regulador não eliminou a intervenção estatal, mas a reconfigurou sob novas formas de coordenação e controle. Assim, a regulação econômica passa a representar um instrumento indispensável à estabilidade dos mercados liberalizados, sendo que em setores de infraestrutura a regulação é particularmente relevante, pois a competição plena é inviável e o poder de mercado tende à concentração. Deste modo, segundo Decker (2015), a regulação visa substituir a concorrência pelo estabelecimento de incentivos e contratos que reproduzam, tanto quanto possível, os resultados de um mercado competitivo. Possas, Fagundes e Pondé [s.d.] complementam essa ideia ao afirmarem que a regulação não apenas corrige falhas de mercado, mas também cria condições para a eficiência dinâmica, promovendo inovação, previsibilidade e redução de custos de transação.

No Brasil, a regulação econômica foi institucionalizada de forma mais ampla a partir da criação de agências reguladoras especializadas — entidades que têm a função de aplicar o marco regulatório de cada setor, fiscalizar os prestadores de serviços, resolver conflitos e propor ajustes normativos. Dentro desse contexto, a atuação da AGEMS como estudo de caso é apresentada como um campo relevante de observação.



O problema de pesquisa que orienta este estudo é: "Qual é o papel da regulação econômica na coordenação de mercados em um contexto de redução da intervenção direta do Estado?". A hipótese central sustenta que, mesmo em um cenário de liberalização econômica, a regulação econômica continua sendo essencial para assegurar a eficiência, a modicidade tarifária e a continuidade dos serviços públicos. Nesse sentido, a presença de instituições reguladoras fortes e tecnicamente capacitadas é crucial para coordenar mercados não competitivos, prevenindo que os interesses privados se sobreponham ao bem-estar coletivo.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar como a atuação da Agência Estadual de Regulação de Mato Grosso do Sul (AGEMS) contribui para a coordenação e o funcionamento eficiente de mercados não competitivos no estado de Mato Grosso do Sul, examinando seus instrumentos, práticas regulatórias e impactos econômicos. Como objetivos específicos, pretende-se: discutir os fundamentos econômicos e institucionais que justificam a intervenção do Estado; descrever os principais conceitos sobre regulação; e, por meio do estudo de caso, identificar como o modelo regulatório se expressa em Mato Grosso do Sul.

A justificativa deste estudo se dá, em primeiro lugar, teoricamente, tendo em vista que o tema contribui para a compreensão da relação entre Estado, mercado e instituições, havendo, ainda, uma justificativa sociopolítica, uma vez que compreender a função da regulação em ambientes liberalizados é fundamental para o debate sobre o papel do Estado e as fronteiras da intervenção pública na economia.

O trabalho está estruturado em sete seções. A Seção 1 apresenta a introdução, situando o problema de pesquisa e objetivos. A Seção 2 discute a intervenção estatal sob diferentes correntes do pensamento econômico, com atenção especial ao contexto latino-americano e brasileiro. A Seção 3 descreve os materiais e métodos utilizados, detalhando o percurso metodológico adotado. A Seção 4 aborda a teoria da regulação, destacando seus fundamentos, motivações e aspectos relacionados à regulação das utilidades públicas. A Seção 5 desenvolve o estudo de caso sobre a regulação em Mato Grosso do Sul, apresentando a estrutura institucional, o papel da AGEMS e as parcerias público-privadas no Estado. A Seção 6 reúne os resultados e discussões, analisando a atuação da agência à luz do referencial teórico. Por fim, a Seção 7 apresenta as considerações finais, refletindo sobre os achados do estudo e o papel contemporâneo da regulação econômica no Brasil.



2 DA INTERVENÇÃO ESTATAL

O pensamento econômico moderno se desenvolveu a partir de diferentes correntes teóricas que, ao longo do tempo, ofereceram interpretações distintas sobre o papel do Estado na economia, com formas diferentes de entender a intervenção estatal.

Por muito tempo, a ideia de que o mercado e o Estado funcionam de forma separada dominou os debates econômicos, o que não foi defendido, todavia, pelos economistas clássicos que fundaram a ciência econômica, que entendiam que o Estado tem um papel importante para garantir o funcionamento dos mercados e, por isso, chamavam essa área de estudo de "Economia Política", e não apenas de "Economia" (Bresser-Pereira, 1989).

A Economia Política, deste modo, analisa a produção e a distribuição da riqueza dentro de um sistema onde o mercado segue a lógica do valor, mas também é regulado pelo Estado, de modo que a intervenção estatal pode ocorrer de diferentes maneiras, dependendo da situação e do momento histórico.

Bresser-Pereira (1989) aponta quatro formas principais dessa atuação: a regulação macroeconômica, que cuida de questões como inflação e crescimento; a regulação microeconômica normativa, que define regras para proteger os consumidores; a regulação microeconômica administrativa, como a concessão de subsídios ou outras decisões específicas; e as estatizações, que envolvem a produção direta de bens e serviços pelo Estado.

Assim, o papel do Estado na economia pode não ser visto como uma interferência indesejada, mas como parte essencial do sistema, de forma que separação completa entre mercado e Estado não foi defendida pelos fundadores da ciência econômica.

2.1 O pensamento econômico sob a ótica da intervenção estatal

Analizando a história do capitalismo, é possível perceber que a relação entre o Estado e o mercado nunca foi estática, pois desde o início da industrialização o papel do Estado passou por ciclos de maior e menor intervenção, respondendo às necessidades do momento econômico e às pressões sociais.



Segundo Bresser-Pereira (1989), no período mercantilista, que marca o primeiro estágio do capitalismo, houve uma forte presença do Estado, que visava apoiar a acumulação primitiva de capital, essencial para o surgimento das primeiras economias industriais — como Inglaterra, França e Estados Unidos.

O mercantilismo, predominante entre os séculos XV e XVI, conforme apontam Dutra et al. (2020) e Manoel (2009), associava a riqueza nacional à acumulação de metais preciosos e defendia um forte interventionismo estatal como estratégia para garantir essa acumulação. A atuação do Estado incluía políticas protecionistas, como tarifas aduaneiras e subsídios à produção nacional, com o objetivo de estimular exportações, restringir importações e fortalecer a economia interna, buscando consolidar o poder do Estado frente às demais nações e garantir sua soberania. A ação estatal, nesse contexto, era vista como instrumento central para moldar o comportamento dos agentes econômicos, promover o desenvolvimento interno e proteger os mercados nacionais da concorrência externa.

Com o avanço da Revolução Industrial e o crescimento do capitalismo de livre concorrência, no século XIX, a intervenção estatal diminuiu, em um período marcado pela valorização da liberdade de mercado e por críticas às intervenções excessivas herdadas do mercantilismo. Assim, surgiu a Escola Clássica, cujo marco é a publicação de *A Riqueza das Nações* (1776), de Adam Smith, que defendia que o interesse próprio dos indivíduos alinhado à liberdade de mercado, resultaria em benefícios coletivos – ideia representada pela “mão invisível” do mercado (Manoel, 2009).

Para esta Escola, segundo Dutra et al. (2020), o papel do Estado deveria se restringir a funções essenciais, como a garantia da ordem, da defesa nacional e da propriedade privada, e a regulação da economia, portanto, deveria ser mínima, com os mercados livres operando por meio da concorrência. Manoel (2009) complementa essa visão ao destacar a Lei de Say, segundo a qual “toda oferta cria sua própria demanda”, ideia que reforçava a crença na autorregulação dos mercados, sugerindo que desequilíbrios, como desemprego ou recessão, seriam temporários e corrigidos espontaneamente pelas forças de mercado. Dessa forma, os economistas clássicos consideravam desnecessárias as políticas públicas voltadas à regulação da demanda agregada ou à intervenção direta nos mercados.



John Stuart Mill, todavia, embora seja considerado um representante da tradição clássica do pensamento econômico, se destaca por sua abordagem distinta ao defender que as políticas e instituições de um Estado devem ser ajustadas de acordo com o nível de desenvolvimento de cada sociedade, por não haver um modelo de governo único que se aplique universalmente, uma vez que as necessidades e as capacidades das nações variam conforme seu estágio de civilização (MATTOS, 2008). Assim, para Mill, o papel do Estado deveria ser adaptado, buscando promover o progresso social, seja por meio da intervenção econômica, ou da educação e do desenvolvimento das virtudes necessárias para o avanço da sociedade (MATTOS, 2008).

Já a Escola Histórica Alemã, segundo Brue (2006), propunha uma abordagem contrária, defendendo o nacionalismo e a intervenção ativa do Estado na economia, onde o Estado deveria ser o principal agente de desenvolvimento econômico, incentivando setores como a indústria e a infraestrutura.

A Escola via a sociedade e o Estado como os elementos centrais para a dinâmica econômica, enfatizando que a economia não deveria se limitar a estudar a atividade econômica em si, mas também deveria avaliar suas consequências sociais e morais, buscando um padrão justo para a produção e distribuição da riqueza e rejeitando a ideia do laissez-faire, pois a liberdade econômica irrestrita nem sempre resultava em benefícios para toda a sociedade, e a intervenção estatal poderia corrigir desigualdades e promover a justiça social (Brue, 2006).

Na segunda metade do século XIX, a Escola Neoclássica retomou e aprofundou os princípios liberais da escola clássica, reforçando a defesa da mínima intervenção estatal. Dutra et al. (2020) explicam que, para os neoclássicos, o equilíbrio da economia resultava das interações espontâneas entre os agentes, e o papel do Estado seria limitado à garantia dos direitos de propriedade e da estabilidade monetária, pois o mercado era visto como o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos.

Essa abordagem, focada em modelos matemáticos e hipóteses de racionalidade dos agentes, manteve a confiança na eficiência dos mercados também no plano micro, desconsiderando falhas como poder de mercado, informação imperfeita ou externalidades, assim, os neoclássicos viam a regulação como um obstáculo, não como uma solução.



Contudo, no início do século XX, apesar da resistência das elites políticas, as pressões sociais dos trabalhadores e as falhas do mercado fizeram com que o Estado voltasse a intervir de forma mais ativa. A partir daí, as ideias formuladas por John Maynard Keynes a partir da obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936) passaram a orientar as políticas públicas, dando origem ao chamado Estado de bem-estar social (welfare state) e à macroeconomia keynesiana.

A Grande Depressão de 1929 revelou as limitações da confiança irrestrita na autorregulação, e a crise econômica global mostrou que os mercados podem permanecer em desequilíbrio por longos períodos, com desemprego elevado e queda na atividade econômica, contexto no qual surgiu o keynesianismo.

Keynes argumentava que o Estado deveria atuar ativamente por meio de políticas fiscais e monetárias para estimular a demanda agregada, combater o desemprego e suavizar os ciclos econômicos. Manoel (2009) ressalta que essa abordagem se tornou uma resposta direta às falhas dos mercados observadas na crise, e Dutra et al. (2020) que o keynesianismo também serviu de base para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (modelo em que o governo assume responsabilidade ativa pela garantia de direitos sociais, visando a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar da população), propondo a redistribuição de renda e a ampliação de políticas públicas voltadas às camadas mais vulneráveis da população.

Embora o enfoque do keynesianismo fosse inicialmente macroeconômico, sua defesa da intervenção estatal teve efeitos concretos também sobre a microeconomia, entre as ações derivadas dessa perspectiva, por exemplo, estão a regulação do mercado de trabalho, a fixação de salários mínimos e o fortalecimento de políticas públicas para corrigir falhas estruturais.

Essas intervenções moldam o comportamento dos agentes econômicos, alteram incentivos e garantem uma alocação de recursos mais próxima do socialmente desejável, assim, o keynesianismo reforçou a ideia de que a atuação estatal é necessária não apenas para corrigir crises, mas também para garantir justiça e eficiência em mercados com imperfeições estruturais.

A partir das décadas de 1970 e 1980, no entanto, houve um movimento de crítica ao modelo keynesiano, impulsionado pelas dificuldades enfrentadas por economias ocidentais, como inflação elevada e baixo crescimento. Em resposta, surgiram as ideias da Escola Novo-



Clássica, que propôs uma retomada do liberalismo, agora baseada na teoria das expectativas racionais. Nessa abordagem, os agentes econômicos antecipam os efeitos das políticas públicas e ajustam seu comportamento de forma a neutralizar os impactos esperados, tornando ineficazes as ações governamentais (Dutra et al., 2020).

A Escola reafirmava a confiança nos mercados como sistemas eficientes e que o Estado deveria se limitar à manutenção da estabilidade macroeconômica, sem interferências diretas na economia. Políticas como regulação de preços, controle de salários ou intervenções no mercado de trabalho eram vistas como ineficientes, pois os agentes agiriam estrategicamente, anulando os efeitos dessas medidas.

Para Bresser-Pereira (1989), essa oscilação na atuação do Estado pode ser entendida dentro de ciclos de longo prazo, como os ciclos de Kondratieff, onde a economia não cresce de forma constante, mas sim por meio de longos períodos de expansão seguidos por fases de retração. Deste modo, durante os períodos de crescimento, a intervenção tende a aumentar; já nos períodos de crise, ela tende a se reduzir; no entanto, o papel do Estado continua sendo essencial, tendo em vista que o mercado autorregulado não consegue garantir uma distribuição justa da renda, nem assegurar a continuidade da acumulação de capital e, por isso, mesmo diante de críticas ideológicas, a intervenção estatal continua sendo necessária (Bresser-Pereira, 1989).

2.1.1 Das falhas de mercado

A crítica ao liberalismo econômico passa, em boa parte, pela contestação da ideia de mercados perfeitamente competitivos devido à presença de falhas de mercado estruturais. Vários economistas do século XX mostraram como tal visão idealizada não se sustenta diante das condições reais de funcionamento da economia, sendo, entre esses críticos, o italiano Piero Sraffa, ligado à tradição pós-keynesiana, que em sua obra *Production of Commodities by Means of Commodities* (1960) apresenta argumentos contra os pressupostos neoclássicos.

Sraffa parte de uma constatação simples e central: os mercados não funcionam de forma perfeita. Um dos pontos destacados pelo autor é o comportamento dos custos de produção, de modo que, ao contrário do pressuposto da teoria neoclássica de que os custos unitários



aumentam conforme a produção cresce, Sraffa observa que, na prática, eles muitas vezes diminuem (o que hoje chamamos de economias de escala), e isso significava que empresas maiores tendem a ser mais eficientes, favorecendo a concentração da produção e abrindo espaço para os monopólios (Brue, 2006).

Esse processo vai na contramão da ideia de que muitos pequenos produtores competem em um ambiente de igualdade, como previsto no modelo de concorrência perfeita, já que nas indústrias em que a escala faz diferença, é improvável que pequenas empresas sobrevivam por muito tempo. O resultado é a formação de mercados monopolistas ou oligopolistas, nos quais poucas empresas controlam a oferta e, com isso, têm poder para influenciar os preços, rompendo com a lógica do mercado competitivo, onde os preços seriam definidos apenas pela interação livre entre oferta e demanda (Brue, 2006).

A crítica à concorrência perfeita também aparece com Edward Hastings Chamberlin em *The Theory of Monopolistic Competition* (1933), onde propõe um modelo intermediário no qual as empresas até competem entre si, mas cada uma consegue algum grau de controle sobre o mercado por meio da diferenciação de produtos, fazendo com que elas enfrentem uma demanda que responde aos preços, ou seja, os produtores conseguem cobrar mais do que o custo marginal, algo que não acontece em concorrência perfeita.

Assim, embora no longo prazo os lucros tendam a desaparecer com a entrada de novos concorrentes, o modelo ainda apresenta ineficiências: a produção ocorre abaixo da escala ideal, há capacidade ociosa e os preços seguem acima do nível ótimo (Brue, 2006). Esse tipo de estrutura gera distorções que comprometem o bem-estar coletivo, mesmo quando, à primeira vista, o mercado parece competitivo e, por isso, a regulação econômica precisa ir além de conter monopólios tradicionais, devendo também atuar sobre mercados com concorrência imperfeita, que muitas vezes escondem ineficiências.

Outra crítica importante vem de Joan Robinson, em *The Economics of Imperfect Competition* (1933), onde a autora aprofunda o entendimento das falhas tanto do lado da oferta quanto da demanda. Em sua análise do monopólio, Robinson mostra que, ao reduzir preços para vender mais, o monopolista acaba com uma receita marginal decrescente, o que o leva a produzir menos do que seria socialmente desejável e cobrar mais do que o preço competitivo, resultando em perda de bem-estar para os consumidores (Brue, 2006).



Robinson também introduz um conceito muito relevante para o debate contemporâneo: o monopsônio, que oposto ao monopólio é uma situação em que há um único comprador, ou poucos compradores, com alto poder de barganha. No mercado de trabalho, por exemplo, quando há apenas um grande empregador numa região, esse empregador pode pagar salários mais baixos do que o valor efetivamente gerado pelo trabalhador, o que Robinson caracteriza como uma forma de exploração. Essa estrutura é comum em mercados concentrados e contribui para manter os salários abaixo do que seria justo em um mercado competitivo (Brue, 2006).

Mais do que apontar imperfeições técnicas, Robinson também critica o uso de modelos econômicos baseados apenas no equilíbrio estático, pois, para ela, essa abordagem ignora que os mercados estão em constante transformação e que relações de poder, instituições e contextos sociais influenciam as decisões econômicas. Assim, os modelos tradicionais, centrados apenas em preços e quantidades, se mostram insuficientes para lidar com a complexidade do mundo real (Brue, 2006).

Essa perspectiva aponta para uma visão de economia política na qual a regulação não se limita a corrigir falhas pontuais, mas assume o papel de organizar o funcionamento dos mercados de forma mais justa e eficiente: o objetivo da regulação, nesse caso, é também garantir condições mais equilibradas de participação econômica, e não apenas preservar a concorrência formal.

2.2 O pensamento econômico sobre intervenção estatal na América Latina

Ao longo do século XX, a América Latina também foi palco de importantes debates econômicos, especialmente em torno da superação do subdesenvolvimento, sendo a intervenção do Estado na economia um elemento central em contextos marcados por dependência externa, desigualdade social e fragilidade produtiva (Castelo, 2009).

A partir da década de 1940, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), liderada por Raúl Prebisch, passou a questionar a validade da teoria clássica das vantagens comparativas (onde os países deveriam se especializar na produção e exportação de bens produzidos internamente com o menor custo de oportunidade, beneficiando-se



mutuamente do comércio), tradicionalmente aceita pela economia internacional, demonstrando que os termos de troca entre países centrais e periféricos tendiam a se deteriorar ao longo do tempo, em prejuízo das nações exportadoras de produtos primários, como as da América Latina, o que levou ao desenvolvimento da teoria estruturalista, que interpretava o subdesenvolvimento não como uma etapa natural do progresso capitalista, mas como o resultado de uma inserção internacional desigual (Kay, 2018).

A saída proposta por Prebisch e pela equipe da CEPAL, então, foi a industrialização por substituição de importações (ISI), estratégia baseada na construção de um mercado interno dinâmico por meio de políticas protecionistas, investimentos em infraestrutura e estímulos estatais à produção nacional, com o objetivo de reduzir a dependência das exportações de produtos primários, ou seja, com o Estado assumindo um papel central na coordenação do desenvolvimento econômico, principalmente diante da capacidade de investimento limitada do setor privado nos países periféricos (Kay, 2018).

Além disso, os estruturalistas ofereceram uma nova leitura sobre a inflação na América Latina, criticando a visão ortodoxa que a atribuía exclusivamente a fatores monetários, pois, para esta corrente, a inflação era resultado de causas estruturais, como o desequilíbrio entre a oferta agrícola e a demanda urbana, a rigidez da estrutura produtiva e os constantes déficits da balança comercial, sendo necessário, portanto, enfrentá-la por meio de reformas mais amplas, como a reforma agrária e o estímulo à produção doméstica (Kay, 2018).

Na década de 1950, influenciado por essas ideias, consolidou-se o pensamento que viria a ser conhecido como nacional-desenvolvimentismo, onde, com instituições como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Brasil, autores como Celso Furtado, Hélio Jaguaribe e Cândido Mendes defenderam que o subdesenvolvimento latino-americano era uma condição estrutural derivada da posição periférica da região na economia global, e não uma fase transitória do capitalismo. Nessa perspectiva, a industrialização foi concebida como o caminho necessário para alcançar a autonomia nacional, reduzir a dependência externa e transformar a estrutura econômica da região (Castelo, 2009).

O nacional-desenvolvimentismo atribuía ao Estado o papel de agente estratégico no planejamento do desenvolvimento, promovendo políticas públicas articuladas com a burguesia



industrial e os setores intelectuais, com foco na modernização produtiva e na substituição de importações, modelo que obteve grande prestígio até meados da década de 1960, sendo dominante na formulação de políticas econômicas em diversos países latino-americanos (Castelo, 2009). No entanto, os resultados alcançados ficaram abaixo das expectativas, já que a industrialização, embora significativa, não foi suficiente para superar problemas estruturais como a desigualdade de renda, a dependência tecnológica e a fragilidade institucional (Castelo, 2009).

A partir da década de 1960, começaram a surgir críticas ao modelo da substituição de importações, culminando na formulação da teoria da dependência, que passou a interpretar o subdesenvolvimento latino-americano como parte de uma relação estrutural e histórica de dominação entre centro e periferia (Kay, 2018).

Essa teoria se dividiu em duas vertentes principais: a estruturalista e a marxista, de modo que a vertente estruturalista, com autores como Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, buscava alternativas dentro do próprio sistema capitalista, propondo reformas internas e maior autonomia frente ao capital estrangeiro — Furtado, por exemplo, destacou como os padrões de consumo das elites latino-americanas reforçavam uma estrutura produtiva dependente e excluente, enquanto Cardoso, por sua vez, formulou o conceito de “desenvolvimento dependente associado”, ao propor que a dependência podia coexistir com o crescimento econômico em determinados cenários (Kay, 2018).

Na vertente marxista, autores como Theotonio dos Santos e Ruy Mauro Marini ofereceram uma crítica mais radical. Santos introduziu a noção de “dependência tecnológica”, argumentando que os países periféricos eram incapazes de gerar suas próprias inovações, permanecendo subordinados aos centros capitalistas, e Marini desenvolveu a teoria da “superexploração do trabalho”, segundo a qual a inserção subordinada da América Latina na economia global impunha condições de trabalho degradantes e ampliava a desigualdade estrutural (Kay, 2018).

Nas décadas de 1970 e 1980, o pensamento econômico latino-americano passou por um desvio importante, influenciado pela crise do petróleo, pela crise da dívida externa e pela ascensão do neoliberalismo no cenário internacional. Vadell e Carvalho (2014) explicam que a



ruptura do sistema de Bretton Woods e a decisão dos Estados Unidos de desvincular o dólar do padrão ouro criaram um ambiente favorável à liberalização financeira, à desregulamentação dos mercados e à redefinição do papel do Estado na economia.

Nesse contexto, as instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, passaram a condicionar o acesso a financiamentos à adoção de reformas de orientação neoliberal, conhecidas como ajustes estruturais (Vadell e Carvalho, 2014).

As diretrizes do chamado Consenso de Washington, formulado nos anos 1990, incluíam a abertura comercial, a privatização de estatais, o controle da inflação e a desregulamentação da economia, com o objetivo de restaurar a confiança dos mercados e atrair investimentos externos, todavia tiveram efeitos sociais relevantes, como o aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, aprofundamento da desigualdade e erosão dos direitos sociais (Vadell e Carvalho, 2014).

Para Vadell e Carvalho (2014), o neoliberalismo deve, portanto, ser compreendido não apenas como um conjunto de medidas econômicas, mas como uma reestruturação das relações sociais e políticas, com base na lógica de mercado e na redução do papel do Estado como provedor de bens públicos.

Diante das limitações do modelo neoliberal, a CEPAL reformulou suas propostas nos anos 1990, elaborando o neoestruturalismo, cujo marco foi o relatório *Transformación productiva con equidad*, liderado por Fernando Fajnzylber (Kay, 2018). Essa nova abordagem propunha um modelo de desenvolvimento voltado tanto para o mercado interno quanto para a inserção internacional, com foco na diversificação das exportações, na inovação tecnológica e na qualificação da força de trabalho, onde o Estado deveria atuar como regulador e catalisador do desenvolvimento, promovendo parcerias público-privadas e políticas de inclusão social, ao mesmo tempo em que incentivava setores produtivos de maior valor agregado (Kay, 2018).

Apesar das críticas (por parte de neoliberais, que consideravam a proposta ainda intervencionista, e de setores da esquerda, que viam nela uma adaptação suave ao neoliberalismo), o neoestruturalismo influenciou diversos governos latino-americanos a partir dos anos 2000, especialmente os de centro-esquerda, que buscaram aliar crescimento



econômico com inclusão social. No entanto, na prática, muitos desses governos mantiveram a dependência de modelos baseados na exploração de recursos naturais, sem promover mudanças profundas na estrutura produtiva (Kay, 2018).

Nesse mesmo período, ressurgiu no Brasil a corrente do novo-desenvolvimentismo, que buscava responder à crise do modelo neoliberal com uma estratégia adaptada às condições do capitalismo global, defendendo a atuação coordenada do Estado para reduzir incertezas macroeconômicas, estimular o investimento produtivo e promover o crescimento com distribuição de renda. Dessa forma, propuseram políticas cambiais e monetárias ativas, controle de fluxos de capitais especulativos e ampliação do crédito, além de enfatizar a importância de um ambiente institucional favorável à atividade empresarial (Castelo, 2009).

Para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento econômico era condição indispensável para a redução da pobreza e da desigualdade e, por isso, o Estado deveria ser visto como um parceiro estratégico do setor privado, e não como um obstáculo, atuando para criar as condições que tornassem o investimento produtivo viável e sustentável — mas ainda que valorizassem as políticas sociais, os novo-desenvolvimentistas criticavam o assistencialismo de curto prazo e defendiam medidas estruturais que garantissem a igualdade de oportunidades, baseadas na geração de emprego e na expansão da capacidade produtiva nacional (Castelo, 2009).

2.2.1 Das controvérsias do liberalismo no Brasil

Ao analisar o avanço do discurso neoliberal nos países em desenvolvimento, é essencial não apenas compreender as ideias que sustentam essa corrente, mas também refletir sobre a trajetória histórica concreta desses países. Como destaca Bresser-Pereira (1989), um ponto crucial é a contradição presente em muitos defensores do neoliberalismo nestas economias, tendo em vista que os setores empresariais e intelectuais que atualmente clamam por "menos Estado" foram, na verdade, aqueles que mais se beneficiaram da atuação estatal no passado.

Durante a fase de industrialização no Brasil e em outras economias periféricas, o papel do Estado foi determinante. Não se tratava apenas de intervenções pontuais ou emergenciais,



mas de uma política estatal consistente, fundamentada em teorias desenvolvimentistas que viam o setor público como um motor essencial do progresso.

Autores como Rosenstein-Rodan (1943), Leibenstein (1957) e Hirschman (1958) defendiam a necessidade de um "empurrão" inicial do Estado (big push) para que os países conseguissem superar o subdesenvolvimento, já que o setor privado, por si só, carecia tanto de recursos quanto de incentivos necessários para promover essa transformação (Bresser-Pereira, 1989).

Com base nesse pensamento, o Estado brasileiro passou a mobilizar recursos para setores estratégicos da economia, seja por meio de investimentos diretos, seja criando condições favoráveis para a iniciativa privada, como subsídios, crédito facilitado e isenções fiscais, o que, segundo Bresser-Pereira (1989), foi uma estrutura crucial para o fortalecimento de uma burguesia industrial no Brasil, consolidada como grupo dominante ao longo do século XX.

A incoerência surge, porém, quando muitos desses empresários, que hoje criticam a presença do Estado na economia, foram, de fato, formados por ele. A competitividade da indústria brasileira, por exemplo, foi possibilitada em grande medida pelo protecionismo estatal e pelo financiamento público. Quando esses mesmos setores defendem a diminuição da atuação do Estado, não o fazem por um compromisso com princípios liberais, mas por conveniência política, e, nesse contexto, o discurso neoliberal acaba se tornando deslocado ou, nas palavras de Bresser-Pereira (1989), "fora de lugar".

Outro ponto relevante diz respeito à diferença no papel desempenhado pelo Estado nas economias centrais e nas periféricas. Após a Segunda Guerra Mundial, tanto na Europa Ocidental quanto nos Estados Unidos, o Estado se consolidou como garantidor de direitos sociais, incluindo saúde, educação e previdência, dentro do modelo do welfare state. Nos países periféricos, porém, a atuação do Estado foi diferente: seu foco esteve em impulsionar a economia, com ênfase em infraestrutura e na acumulação de capital, lógica que prevaleceu por décadas até os anos 1980, quando crises fiscais e externas, como a crise da dívida, abriram caminho para as ideias neoliberais (Bresser-Pereira, 1989).

Pressionados por organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, muitos países implementaram reformas com o objetivo de reduzir o papel do Estado, liberalizar os



mercados e atrair investimentos estrangeiros. Os resultados dessas reformas, porém, foram ambíguos, com o aumento da desigualdade social, desestruturação de setores estratégicos e instabilidade social (Bresser-Pereira, 1989).

O problema central não reside apenas nas propostas neoliberais, mas no esquecimento de sua própria história. Tal debate é fundamental para compreendermos como a visão sobre o papel do Estado na economia variou ao longo do tempo, sendo o Estado em determinados momentos visto como indispensável para o crescimento e bem-estar social e, em outros, como um obstáculo à eficiência dos mercados.

Nos últimos anos, o liberalismo ganhou novo destaque no debate público brasileiro, com setores das elites passando a defendê-lo como solução para os problemas estruturais exacerbados pela crise de 2013. A história do liberalismo no Brasil, no entanto, é marcada por ambiguidades, pois embora tenha sido um dos pilares ideológicos na formação do Estado nacional desde o Império, a corrente nunca foi plenamente discutida ou compreendida de maneira profunda (Santos Junior, 2024).

O liberalismo no Brasil, assim como em outros países da América Latina, muitas vezes serviu mais como um discurso adaptado às necessidades locais do que como uma prática coerente com seus fundamentos, e toda a América Latina teve dificuldades em conciliar os princípios liberais com as estruturas sociais herdadas do período colonial (Santos Junior, 2024).

Parte da complexidade do liberalismo reside em sua natureza contraditória e dinâmica. Embora existam tentativas de definição, o liberalismo nunca foi um conjunto de ideias estáticas, mas se desenvolveu ao longo do tempo, incorporando influências filosóficas, econômicas e religiosas diversas, que mudaram conforme o contexto histórico e geográfico (Santos Junior, 2024).

No caso brasileiro, o liberalismo foi moldado por condições bastante singulares. A independência, por exemplo, liderada por D. Pedro I, herdeiro da monarquia portuguesa, teve como resultado um Estado monárquico e escravocrata que diferia das repúblicas formadas nos países vizinhos, o que fez com que o liberalismo no Brasil assumisse características distintas, muitas vezes limitadas ao discurso das elites políticas e intelectuais (Santos Junior, 2024). Além disso, a historiografia brasileira, por muito tempo, negligenciou a comparação com os países



latino-americanos, focando em uma relação privilegiada com a Europa e os Estados Unidos, o que dificultou a compreensão da forma diversa como o liberalismo se manifestou nos diferentes contextos da América Latina, onde a dificuldade em adaptar os princípios liberais às realidades locais é um desafio comum.

Diante dessas reflexões, é possível perceber que o liberalismo, tanto em sua formulação teórica quanto em sua aplicação histórica no Brasil e na América Latina, foi marcado por ambiguidades, contradições e adaptações contextuais e, longe de ser uma ideologia neutra ou universal, sua trajetória revela disputas políticas e sociais profundas, muitas vezes desconectadas das realidades locais. Compreender essas tensões históricas é fundamental para analisar os modelos de desenvolvimento adotados nas periferias do capitalismo e, nesse sentido, para avançar na compreensão das transformações econômicas e sociais contemporâneas, é necessário recorrer a abordagens que considerem a dinâmica institucional e os conflitos estruturais do capitalismo, como propõe a Teoria da Regulação.



3 MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa qualitativa e exploratória, utilizando a análise de literatura e de documentos oficiais como principais fontes de informação. A escolha por esse tipo de abordagem se fundamenta na orientação de Lakatos e Marconi (2010), que destacam que pesquisas qualitativas e exploratórias são adequadas quando o objetivo é compreender um fenômeno ainda pouco sistematizado, permitindo ao pesquisador aproximar-se do tema, organizar o material disponível e construir uma visão inicial mais clara e fundamentada.

Na etapa de levantamento bibliográfico, foram consultados artigos acadêmicos e publicações que discutem temas como a intervenção do Estado na economia, os princípios da regulação econômica, e também experiências no Brasil e em outros países, priorizando fontes que oferecessem definições claras e análises mais detalhadas sobre o papel do Estado, especialmente no que se refere aos serviços públicos essenciais.

Na fase documental, a pesquisa se aprofundou na análise das normas e documentos legais, como legislações federais e estaduais. Em particular, foram examinados documentos disponíveis relativos à atuação da Agência Estadual de Regulação (AGEMS) para ilustrar de maneira prática os mecanismos e instrumentos regulatórios, escolha que se justifica principalmente pelas características de monopólio natural dos setores regulados, onde a competição não se estabelece de forma simples devido à necessidade de grandes investimentos em infraestrutura.

A análise foi conduzida de forma descritiva e interpretativa, dividida em duas fases. Na primeira, o objetivo foi organizar e apresentar os conceitos e fundamentos da regulação econômica com base no referencial teórico, para entender as origens, os objetivos e as justificativas por trás da intervenção estatal na economia, especialmente em setores estratégicos e essenciais, de forma que esse conhecimento teórico serviu de base para a etapa seguinte, cujo foco foi aplicar esses conceitos ao estudo de caso.

Assim, na segunda fase, optou-se por investigar a regulação econômica em Mato Grosso do Sul, considerando especialmente a atuação da AGEMS, tendo em vista os contratos de Parceria Público-Privada (PPP). Deste modo, buscou-se observar como os princípios da regulação econômica se concretizam na prática por meio de uma análise dos instrumentos, diretrizes e resultados regulatórios, proporcionando uma visão mais ampla para entender as



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



interações entre a regulação, a eficiência dos serviços públicos e o bem-estar da população, apresentando uma análise sobre a atuação do Estado nesse campo.



4 DA TEORIA DA REGULAÇÃO

A Teoria da Regulação (TR) oferece uma base analítica para compreender as transformações estruturais do capitalismo, suas crises e os mecanismos institucionais que garantem sua estabilidade ao longo do tempo. Assim, ao contrário das abordagens ortodoxas, a TR parte da premissa de que a estabilidade do sistema capitalista não decorre de mecanismos automáticos de mercado, mas é resultado de uma estrutura sustentada por instituições, normas e convenções sociais ao longo do tempo, que orienta comportamentos, reduzem incertezas e conciliam os interesses frequentemente divergentes entre capital e trabalho, como observa Faria (2001).

A Escola da Regulação (ER), então, surge na França, entre as décadas de 1960 e 1970, como resposta crítica às limitações das teorias econômicas dominantes, que se mostravam incapazes de explicar fenômenos históricos e institucionais complexos. Os regulacionistas, segundo Mello Filho (2016), propuseram que, no capitalismo, os mercados não operam de forma isolada, mas estão imersos em uma rede de instituições e práticas sociais que condicionam seu funcionamento. O objetivo da TR, neste modo, não é formular leis universais, mas compreender como tal sistema se reproduz historicamente por meio de arranjos institucionais específicos que combinam dimensões econômicas, políticas e sociais.

O contexto histórico do pós-guerra foi decisivo para o desenvolvimento dessa corrente, tendo em vista que a crise dos anos 1970, marcada pela estagflação (coexistência de estagnação econômica e inflação), revelou limites nas teorias keynesiana e neoclássica. Ao contrário do que ocorreu na crise de 1929, o novo cenário não levou a uma espiral deflacionária, mas a um quadro inédito que desafiava os modelos tradicionais e, diante disso, os regulacionistas procuraram compreender tanto as causas dessa crise quanto os fatores que haviam sustentado o longo período de prosperidade entre 1945 e 1973, conhecido como os Trinta Gloriosos (Mello Filho, 2019).

Na França, essas transformações se manifestaram de forma profunda, com o período pós-guerra marcado por reformas estruturais de grande alcance, como a ampliação dos direitos civis, a criação de um sistema de segurança social, a nacionalização de setores estratégicos e a



implantação de órgãos de planejamento estatal (Mello Filho, 2019). A ER procurou compreender, portanto, como esse arranjo institucional foi capaz de sustentar o desenvolvimento capitalista e por que entrou em crise a partir da década de 1970, onde a hipótese central era que a estabilidade do período foi garantida por um regime de acumulação baseado em instituições sólidas, acordos sociais duradouros e na atuação de um Estado com papel ativo na economia. O enfraquecimento dessas bases teria, assim, conduzido ao esgotamento desse modelo (Mello Filho, 2019).

Do ponto de vista conceitual, a TR estrutura sua análise em duas categorias fundamentais: o **regime de acumulação** e o **modo de regulação**. O primeiro corresponde ao conjunto de condições que, em determinado período histórico, tornam compatíveis a produção, o consumo e a realização do excedente, ou seja, a forma como o capital assegura sua reprodução e o equilíbrio entre oferta e demanda globais. Já o segundo diz respeito ao conjunto de normas, instituições, políticas e práticas sociais que garantem a estabilidade desse regime, coordenando comportamentos e limitando os conflitos entre capital e trabalho (Mello Filho, 2016).

A relação entre esses conceitos tem natureza recíproca, dado que ambos se condicionam e se transformam mutuamente: o regime de acumulação só se consolida mediante um modo de regulação que lhe sustente, enquanto este se redefine em resposta às transformações do regime produtivo, o que permite compreender tanto os períodos de prosperidade e estabilidade quanto os momentos de crise. Como observa Faria (2001, p. 188): “as situações de estabilidade são uma das trajetórias possíveis, ao lado da crise — uma outra situação para a qual o sistema também tende —, e resultam da atuação dos mecanismos responsáveis pela regulação do sistema, as instituições.”.

Mello Filho (2016) amplia essa estrutura analítica ao destacar o conceito de modo de desenvolvimento, entendido como a articulação entre o regime de acumulação e o modo de regulação, expressando o padrão histórico de organização econômica e social que caracteriza determinado período. Assim, o desenvolvimento capitalista é compreendido como um processo em constante transformação, no qual a harmonia entre essas duas dimensões é continuamente construída e reconstruída.



Deste modo, para Faria (2001), a proposição de um equilíbrio baseado apenas em variáveis econômicas não tem sentido, pois ignora as determinações sociais e políticas que sustentam o sistema. Desse modo, a estabilidade do capitalismo resulta da ação coordenada das instituições e das forças políticas que administram as contradições do sistema.

A partir dessa perspectiva, Mello Filho (2016) analisa também a transformação do papel do Estado que, nas últimas décadas, deixou de atuar prioritariamente como agente econômico direto, passando a exercer funções de mediação institucional. Agora, cabe a ele estabelecer marcos regulatórios, preservar a estabilidade monetária e garantir previsibilidade às relações de mercado no chamado modo de regulação neoliberal, caracterizado pela ênfase na estabilidade macroeconômica, na disciplina fiscal e na abertura comercial. Nesse modelo, a intervenção direta é substituída por formas de regulação indireta e setorial, apoiadas em instituições voltadas à normatização e fiscalização de setores estratégicos (Mello Filho, 2016).

Assim, ao deslocar o foco das leis abstratas do mercado para as formas concretas de regulação da economia, a TR demonstra que o desenvolvimento capitalista depende de mecanismos de coordenação que se transformam historicamente: evoluem, entram em crise e se reconstroem ao longo do tempo, de modo que a regulação passa a constituir, na verdade, a própria condição de existência e de continuidade histórica do capitalismo (Mello Filho, 2016).

4.1. Dos motivos para regular

A partir da perspectiva econômico-contemporâneo, autores como Joseph Stiglitz (2010), partem do reconhecimento de que a ideia de mercados perfeitamente eficientes é incompatível com a realidade, pois obter resultados Pareto eficientes depende de condições altamente restritas, como concorrência e racionalidade perfeitas e simetria de informações, mas, na prática, o que se observa é que os mercados operam com informações assimétricas, poder de mercado concentrado e falhas institucionais persistentes, tornando inevitável a necessidade de intervenção para corrigir distorções, promover equidade e garantir estabilidade sistêmica.

Stiglitz (2010) argumenta que os mercados reais estão repletos de falhas estruturais, de modo que, ainda que exista certa eficiência alocativa em alguns contextos, isso não significa



necessariamente que os resultados sejam justos do ponto de vista social, pois a eficiência econômica, por si só, não garante equidade, dado que indivíduos ou corporações com maior poder econômico podem atuar dentro das regras do mercado, de forma tecnicamente eficiente, enquanto promovem práticas que aprofundam desigualdades ou excluem grupos vulneráveis, tornando esses resultados socialmente inaceitáveis (Stiglitz, 2010).

Além disso, o funcionamento dos mercados é condicionado por estruturas de poder que influenciam os incentivos e moldam os resultados. Stiglitz (2010) observa que a existência de instituições “grandes demais para quebrar”, frequentemente amparadas por garantias implícitas de resgate estatal, distorce os mecanismos de risco e cria o que ele denomina “incentivos perversos”. Nesses casos, as instituições internalizam os lucros em períodos de prosperidade, enquanto socializam as perdas em momentos de crise, operando sob a certeza de que o Estado intervirá para evitar o colapso. Como destaca o autor: *“Las instituciones que se vuelven demasiado grandes para quebrar saben inevitablemente que si emprenden actividades de alto riesgo y quiebran el gobierno recogerá los pedazos”* (Stiglitz, 2010, p. 14–15).

Stiglitz (2010) também problematiza os limites da famosa “mão invisível” de Adam Smith, frequentemente citada como justificativa para a autorregulação dos mercados. Essa metáfora, no entanto, foi originalmente formulada com ressalvas, pois Smith reconhecia que os agentes econômicos têm incentivos para restringir a concorrência, formar cartéis e manipular preços, por ser mais fácil aumentar os lucros limitando a competição do que oferecendo produtos melhores ao mercado.

A teoria econômica ortodoxa parte do pressuposto de que os agentes atuam de forma racional, buscando maximizar a utilidade em mercados competitivos. Contudo, essa visão tem sido contestada tanto por evidências empíricas quanto pelos avanços da economia comportamental, que demonstram que os indivíduos frequentemente se comportam de maneira incompatível com os modelos de racionalidade. Fenômenos como bolhas financeiras, especulação e pânico coletivo exemplificam essas dinâmicas, revelando as limitações dos modelos tradicionais (Stiglitz, 2010).

Além disso, mesmo que todos os agentes atuassem de forma plenamente racional em nível individual, isso não garantiria a estabilidade do sistema econômico como um todo. A



dinâmica econômica é marcada por interdependências complexas, nas quais externalidades positivas ou negativas emergem da interação entre instituições diversas, afetando não apenas os agentes diretamente envolvidos, mas também podendo gerar impactos sistêmicos (Stiglitz, 2010).

A regulação deve ser ampla e consistente, de modo a evitar que atividades econômicas se desloquem para áreas menos fiscalizadas, o que aumentaria os riscos sistêmicos. Embora os mercados sejam fundamentais para o funcionamento das economias modernas, sua desregulação excessiva tende a gerar resultados contrários ao interesse público, demonstrando que mercados não regulados não conseguem atender adequadamente às necessidades da sociedade. Por essa razão, a regulação não é apenas um complemento, mas a própria condição necessária para que os mercados desempenhem suas funções de forma equitativa, estável e socialmente desejável (Stiglitz, 2010).

Contudo, a introdução da concorrência em setores de infraestrutura é complexa e exige cautela, dado que a concorrência encontra obstáculos em setores nos quais existem monopólios naturais, como iremos destrinchar a seguir.

4.1.1 A regulação econômica das utilidades públicas

A regulação econômica dos serviços públicos essenciais (energia, saneamento, telecomunicações, etc.) surge como resposta institucional às limitações dos mercados em lidar com bens e serviços de natureza monopolista. Nesses setores, a tentativa de implementar competição plena nem sempre resulta em ganhos de eficiência; ao contrário, pode provocar desequilíbrios técnicos e econômicos. Fiani (2000) observa que a duplicação de infraestrutura nesses segmentos provoca desperdício de recursos e compromete a eficiência operacional, pois, em mercados marcados por fortes economias de escala e redes indivisíveis, a competição direta tende a ser ineficiente ou inviável.

Diante disso, a simples aplicação da lógica concorrencial (que foi idealizada para mercados com oferta múltipla) seria inadequada. Como apontam Possas, Fagundes e Pondé [s.d.], os setores de infraestrutura apresentam uma estrutura produtiva verticalizada, onde



coexistem atividades com diferentes graus de exposição à competição, por exemplo: enquanto a produção de energia elétrica pode ter algum nível de concorrência, o segmento de transmissão permanece como um monopólio natural, de modo que a estratégia regulatória mais eficaz seria dividir a cadeia, permitindo a introdução da concorrência em determinadas etapas e mantendo a regulação direta nas outras.

Nesse cenário, o conceito de "concorrência pelo mercado" ganha certo destaque, sendo defendido por Fiani (2000) como uma alternativa viável à concorrência "no mercado", ou seja, em vez de permitir que múltiplos operadores disputem os usuários de forma simultânea (duplicando redes e investimentos), o Estado realiza licitações para conceder a operação exclusiva de dado serviço por um período definido, com base em critérios de eficiência e qualidade, o que permitiria preservar os ganhos de escala de monopólios naturais ao mesmo tempo em que introduz mecanismos de competição periódica entre operadores.

Contudo, a introdução dessa forma de competição exige um ambiente institucional sólido, e, como Possas, Fagundes e Pondé [s.d.] enfatizam, a viabilidade da regulação depende de um conjunto de regras claras, estáveis e coerentes, que tragam previsibilidade aos agentes privados e evite assimetrias regulatórias entre diferentes entes do Estado.

Além disso, a forma como o bem ou serviço é oferecido influencia diretamente a estrutura da regulação. Para Fiani (2000), em mercados onde há externalidades relevantes, presença de bens públicos ou forte assimetria de informações, o risco de falhas de mercado é ampliado, e nessas situações a atuação do Estado não deve se restringir à correção pontual de desequilíbrios, mas sim à construção de arranjos institucionais que assegurem o funcionamento eficiente do setor, como a definição de regras de acesso à infraestrutura, mecanismos de alocação de riscos entre os agentes e incentivos à eficiência dinâmica, ou seja, a capacidade de inovação e adaptação ao longo do tempo.

A complexidade dos contratos de concessão também impõe desafios adicionais à regulação, pois para além da fixação de tarifas ou padrões de qualidade, os contratos devem prever mecanismos de revisão periódica, mediação de conflitos e gestão de incertezas técnicas, econômicas e institucionais.



Decker (2015) argumenta que a regulação pode ser justificada por duas grandes categorias de racionalidade: a normativa, que se baseia em objetivos como eficiência alocativa, equidade e correção de falhas de mercado; e a instrumental, voltada para necessidades práticas, como evitar a duplicação de infraestruturas e garantir a estabilidade econômica do setor. Em ambos os casos, a ausência de regulação tenderia a produzir resultados socialmente indesejáveis, sobretudo em ambientes onde a concorrência não se estabelece de forma espontânea ou sustentável.

Um dos problemas que a regulação busca evitar é a chamada “concorrência destrutiva”, que ocorre de modo que, em mercados com alta rigidez de custos fixos, a entrada desordenada de novos agentes pode gerar excesso de capacidade instalada, queda abrupta nos preços e posterior falência de operadores, resultando em instabilidade setorial e descontinuidade dos serviços (Decker, 2015). Além disso, há o risco da “entrada seletiva”, quando novos concorrentes se concentram apenas em segmentos mais rentáveis, deixando para trás as demais áreas, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro do sistema como um todo.

No entanto, a regulação também tem seus próprios desafios, pois em ambientes de monopólio regulado, são comuns as chamadas “ineficiências X”, conceito que descreve a tendência à acomodação gerencial e à elevação de custos operacionais onde não há ameaça de perda de mercado. Nesses casos, sem incentivos adequados, o desempenho da empresa regulada pode ser comprometido, tanto no aspecto técnico quanto na capacidade de inovação, uma vez que a eficiência deixa de ser uma necessidade para a sobrevivência no mercado (Decker, 2015).

Decker (2015) destaca também a importância da regulação para que os efeitos indiretos da atividade econômica sejam considerados nas decisões das empresas. No caso das externalidades negativas, que impõem custos à sociedade sem serem refletidos nos preços, cabe ao Estado criar regras que obriguem os agentes a assumir esses custos, seja por meio de limites de emissão, exigências tecnológicas ou mecanismos de compensação.

Já as externalidades positivas justificam ações que incentivem efeitos benéficos, como subsídios cruzados, investimentos públicos ou instrumentos que ampliem o acesso a serviços em áreas economicamente menos atraentes. Assim, a regulação não se limita a organizar



mercados, mas também desempenha um papel redistributivo, promovendo um equilíbrio entre eficiência econômica e interesse social.

No Brasil, Santos e Souza (2018) ressaltam que a regulação não ocorre de maneira neutra ou puramente técnica, sendo frequentemente influenciada por disputas políticas, pressões de grupos de interesse e desigualdades de representação. Esse cenário se torna especialmente evidente em municípios de pequeno porte, onde a capacidade institucional é limitada e a implementação de políticas públicas depende de articulações que nem sempre seguem critérios técnicos.

A redefinição do papel do Estado na economia brasileira também faz parte de um processo mais amplo observado nos países desenvolvidos nas últimas décadas, em que a intervenção estatal passa a se justificar pela presença das chamadas falhas de mercado. Farina (1994) identifica três falhas centrais que fundamentam a atuação regulatória: externalidades, informação imperfeita e poder de monopólio.

As externalidades são efeitos indiretos das atividades econômicas que não são incorporados aos custos ou benefícios privados dos agentes, enquanto a informação imperfeita, por outro lado, é uma falha que impede que consumidores e produtores tomem decisões plenamente informadas, sendo particularmente relevante em setores onde a regulação estabelece padrões mínimos, certificações e mecanismos de fiscalização para proteger o consumidor. Por fim, o poder de monopólio surge quando a estrutura de mercado favorece a concentração de empresas que podem restringir a concorrência, aumentando preços e reduzindo a qualidade dos serviços (Farina, 1994).

Historicamente, diferentes países adotaram caminhos diversos para lidar com essas questões, por exemplo: enquanto muitos países europeus optaram pela estatização de setores estratégicos, buscando maior controle social e universalização dos serviços, os Estados Unidos preferiram a regulação econômica de monopólios privados, buscando conciliar eficiência de mercado com proteção ao consumidor.

No entanto, em setores que passaram por processos de desregulamentação, muitos mercados exibiram níveis de concentração superiores aos necessários para economias de escala, sugerindo que há espaço para competição e diferentes configurações industriais eficientes.



Nesse sentido, a atuação estatal pode ser efetiva quando se concentra em políticas antitruste, que combatem barreiras artificiais à entrada, práticas anticompetitivas e abuso de poder econômico, promovendo um ambiente de competição saudável (Farina, 1994).

4.1.2 A regulação tarifária

A definição de tarifas em setores regulados é um dos principais instrumentos de política econômica para garantir o equilíbrio entre os interesses do consumidor, a viabilidade financeira das empresas e a eficiência produtiva do sistema. Em setores de infraestrutura, a precificação correta dos serviços evita distorções econômicas e assegura a prestação adequada e contínua dos serviços essenciais.

Do ponto de vista microeconômico, a eficiência alocativa é alcançada quando o preço de um bem ou serviço corresponde ao seu custo marginal, ou seja, ao custo de produzir uma unidade adicional. Nessa situação, os consumidores consomem até o ponto em que o valor que atribuem ao serviço é igual ao seu custo de produção, e os produtores operam com incentivos adequados, o que caracteriza a chamada eficiência de Pareto.

No entanto, em mercados monopolistas, a tendência é que as empresas reduzam a quantidade ofertada e elevem os preços, com o objetivo de maximizar seus lucros, o que gera uma perda líquida de bem-estar conhecida como *deadweight loss*, na qual parte do excedente do consumidor (diferença entre o preço máximo que um consumidor está disposto a pagar por um bem ou serviço e o preço que ele realmente paga) é transferida para o produtor, e outra parte é simplesmente eliminada (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Essa perda é ainda mais grave nos monopólios naturais, devido à subaditividade de custos (custos totais minimizados quando apenas uma empresa atende a toda a demanda do mercado). Além disso, esses setores geralmente exigem investimentos elevados em ativos fixos, cujos custos são, em grande parte, irrecuperáveis (*sunk costs* — grandes investimentos em ativos fixos que dificultam a entrada e a saída do mercado), o que fortalece o poder da empresa concessionária (Pinto Jr. e Silveira, 1999).



Diversos modelos tarifários foram desenvolvidos para lidar com essas questões. Um dos mais tradicionais é o modelo de tarifação por custo de serviço, ou *rate of return regulation*, onde o regulador define tarifas com base nos custos operacionais da empresa, acrescidos de uma taxa de retorno considerada adequada sobre o capital investido, para que a concessionária recupere seus custos mais uma remuneração suficiente para manter os investimentos. No entanto, como a remuneração está vinculada ao valor dos ativos, há um incentivo à chamada *overcapitalization*, ou efeito Averch-Johnson, no qual a empresa tende a superdimensionar sua base de capital para aumentar seus lucros, resultando em ineficiências e alocação sub ótima de recursos (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Outra alternativa teórica é a precificação baseada no custo marginal, uma abordagem que, embora eficiente do ponto de vista econômico, raramente é viável na prática em setores com custos fixos elevados, pois o preço igual ao custo marginal não é suficiente para cobrir os custos totais da operação. Diante disso, adota-se a chamada regra do *second best*, que busca minimizar as perdas de bem-estar social ao mesmo tempo em que garante que a receita da empresa seja suficiente para sua sustentabilidade financeira (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Porém, quando há prestação de múltiplos serviços ou segmentos com diferentes níveis de demanda, aplica-se a regra de preços de Ramsey, onde a diferença entre preço e custo deve ser maior onde a demanda é menos sensível ao preço. Isso ajuda a reduzir os impactos negativos das tarifas sobre o bem-estar, mas exige conhecimento técnico avançado sobre os custos e elasticidade, além de poder causar efeitos regressivos, como o aumento do peso tarifário sobre consumidores de menor renda (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Diante dos limites dos modelos tradicionais, surgem os chamados modelos de regulação por incentivos, com destaque para o *price cap*, onde o regulador estabelece um teto para o reajuste tarifário, com base em uma fórmula que considera a inflação esperada, um fator de produtividade e eventuais ajustes exógenos, assim, caso a empresa consiga operar com custos inferiores ao previsto, ela pode reter os ganhos de eficiência, o que estimula a busca por inovações e a redução de despesas (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Entretanto, o ajuste inadequado do fator de produtividade pode comprometer os resultados: se o valor for superestimado, a empresa pode ter dificuldades financeiras; se for



subestimado, poderá obter lucros excessivos às custas do consumidor. Por isso, em cenários de elevada incerteza, os reguladores tendem a adotar parâmetros conservadores, o que reduz os incentivos reais à eficiência (Pinto Jr. e Silveira, 1999).

Diante da complexidade desses modelos, Pinto Jr. e Silveira (1999) concluem que não existe uma solução tarifária universalmente aplicável — cada modelo apresenta vantagens e desvantagens, e sua eficácia depende da estrutura institucional e informacional existente. Em todos os casos, é fundamental a existência de mecanismos que reduzam a assimetria de informações entre regulador e concessionária e garantam a transparência no processo decisório.



5 DA REGULAÇÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Como destrinchamos, a relação entre Estado e mercado é um dos temas centrais no debate econômico e político contemporâneo, especialmente quando se discute a produção, distribuição e regulação de bens e serviços essenciais (Leal, 2003). O entendimento da Teoria da Regulação de que o Estado é parte constitutiva do funcionamento econômico, rompendo com a visão de neutralidade do mercado, é crucial para analisar as experiências de agências reguladoras, pois demonstra que a racionalidade econômica depende de uma racionalidade institucional que garanta previsibilidade e confiança.

Nesse sentido, a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS) representa um marco institucional na consolidação da regulação econômica no âmbito subnacional brasileiro. Estabelecida como autarquia especial, com autonomia técnica, administrativa e financeira, a AGEMS foi concebida em um momento em que o Estado brasileiro redefinia seu papel diante das transformações estruturais provocadas pela globalização e pela difusão do paradigma neoliberal.

Esse processo traduziu-se na passagem do Estado desenvolvimentista, produtor direto de bens e serviços, para o Estado regulador, cuja principal função seria garantir a eficiência dos mercados e a estabilidade das instituições econômicas. Nesse contexto, a criação de agências como a AGEMS, para além de um desdobramento administrativo, serviu como um instrumento de reorganização da ação estatal, voltando-se à mediação entre o interesse público e a lógica privada em setores caracterizados por monopólios naturais com elevada concentração de capital.

A regulação estadual surge, portanto, como resposta a um duplo desafio: corrigir as falhas inerentes aos mercados de infraestrutura, nos quais a competição é limitada; e preservar a coerência macroeconômica e a legitimidade do Estado em um cenário de descentralização de sua esfera. A AGEMS atua nesse ponto, exercendo uma função de coordenação econômica onde a eficiência produtiva e o bem-estar coletivo dependem da qualidade das regras, da estabilidade institucional e da previsibilidade das decisões regulatórias.



5.1 O papel regulatório da AGEMS

A atuação da AGEMS representa, em escala estadual, a consolidação do modelo de Estado regulador no Brasil, no qual o poder público abandona gradualmente a execução direta de atividades produtivas e assume o papel de mediador e fiscalizador dos mercados. Essa transformação redefiniu a fronteira entre Estado e mercado, deslocando a intervenção estatal do plano produtivo para o plano normativo, no qual a regulação passa a funcionar como instrumento de coordenação econômica, mitigação de falhas de mercado e garantia de estabilidade institucional.

Criada pelas Leis nº 2.363/2001 e nº 2.766/2003, a AGEMS é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV), mas com atuação independente na formulação e execução das decisões regulatórias. Tal autonomia é condição essencial para que a regulação cumpra seu papel econômico e institucional, uma vez que a previsibilidade e a estabilidade das decisões são fundamentais para o equilíbrio entre os interesses públicos e privados.

A função institucional da AGEMS, portanto, vai além da simples fiscalização, tratando-se de uma instância de governança pública que traduz os objetivos do Estado em práticas concretas de coordenação econômica. Essa estrutura cria um ambiente regulado no qual o comportamento das empresas é disciplinado não pela concorrência direta, mas por contratos e regras que simulam incentivos competitivos em mercados de monopólio natural. Assim, a regulação torna-se uma forma de substituição institucional do mercado, permitindo ao Estado controlar, até certo ponto, os preços, investimentos e padrões de qualidade sem recorrer à propriedade direta dos meios de produção.

Como observa Mello Filho (2016), o modo de regulação neoliberal preserva a forma institucional do Estado, mas redefine suas funções em conformidade com as exigências da acumulação financeira. Nesse contexto, a atuação da AGEMS se insere em uma lógica de tensão estrutural, já que, por um lado, deve garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, e, por outro, precisa preservar os princípios da universalidade, modicidade tarifária e continuidade dos serviços.

É justamente nesse ponto que a regulação por tarifas, principal responsabilidade da agência no âmbito dos contratos de concessão do estado de Mato Grosso do Sul, assume papel



central. Como discutido por Pinto Jr. e Silveira (1999), a regulação tarifária é o principal instrumento para compatibilizar a eficiência produtiva com o bem-estar social, buscando reproduzir, de forma institucional, os efeitos disciplinadores da concorrência ao impor incentivos e restrições que orientem o comportamento das empresas concessionárias. Ou seja, em vez de deixar os preços livres para o mercado, a reguladora segue metodologias de cálculo, revisões e reajustes que equilibram a remuneração do capital investido com a proteção ao usuário.

A AGEMS aplica essa lógica com o objetivo de construir um sistema de incentivos que estimule a eficiência técnica e a inovação, sem comprometer a modicidade das tarifas e a sustentabilidade financeira dos contratos. Sob essa perspectiva, as tarifas deixam de representar apenas o preço pago pelo serviço e passam a constituir um mecanismo institucional de regulação, ao funcionarem como instrumentos de sinalização econômica, capazes de alinhar incentivos entre concessionárias e usuários, internalizar externalidades e corrigir falhas de informação, ou seja, em setores de infraestrutura a política tarifária é, também, uma ferramenta de estabilidade econômica, pois reduz incertezas e viabiliza investimentos de longo prazo.

Do ponto de vista institucional, a AGEMS exerce uma função estabilizadora ao reduzir a assimetria de informação entre Estado e empresas concessionárias, um dos maiores desafios apontados pela literatura (Stiglitz, 2010). A agência produz e certifica informações, supervisiona indicadores de desempenho e promove transparência nos processos decisórios, ampliando a capacidade do Estado de monitorar e coordenar o comportamento dos agentes privados.

A atuação da AGEMS, portanto, exemplifica como a regulação econômica se materializa como política pública institucionalizada, com a função de garantir que os setores de infraestrutura operem sob condições de estabilidade de longo prazo.

Conforme destaca Decker (2015), a previsibilidade regulatória constitui um ativo econômico: quanto mais estáveis forem as regras, menor o prêmio de risco exigido pelos investidores. Assim, a sua existência reafirma o papel do Estado como agente de coordenação e garante que o funcionamento dos serviços públicos essenciais se dê em bases eficientes, sustentáveis e socialmente legítimas.



5.1.1 Notas sobre os fundamentos econômicos da regulação em vista do caso

A justificativa econômica para a atuação da AGEMS está ancorada na teoria dos monopólios naturais e nas imperfeições estruturais dos mercados de infraestrutura. Esses setores, como destacam Pinto Jr. e Silveira (1999), apresentam características de elevada escala mínima eficiente, alta intensidade de capital e forte especificidade de ativos, o que inviabiliza a competição e torna a regulação o principal instrumento de coordenação e controle. As economias de escala e as indivisibilidades de capital implicam custos médios decrescentes e dificultam a entrada de novos agentes, configurando mercados naturalmente concentrados e sujeitos ao risco de abuso de poder econômico.

Nesse contexto, a regulação substitui a disciplina do mercado pela disciplina institucional (Fiani, 2000), por meio da qual o Estado estabelece parâmetros de eficiência, define incentivos e cria restrições capazes de reproduzir, institucionalmente, os efeitos disciplinadores da concorrência. Em vez de uma regulação baseada na intervenção direta, o poder público atua por meio de contratos, metodologias tarifárias e mecanismos de fiscalização, estruturando um ambiente de incentivos voltado à eficiência produtiva e à proteção do consumidor.

A teoria dos custos de transação, conforme desenvolvida por Williamson (1985), e incorporada por Possas, Fagundes e Pondé (1998) à análise da regulação, reforça esse argumento ao demonstrar que os mercados de infraestrutura são caracterizados por ativos altamente específicos e relações contratuais de longo prazo. A irreversibilidade dos investimentos e a dependência de trajetória criam vulnerabilidade ao comportamento oportunista, tanto por parte das concessionárias quanto do Estado. Assim, a regulação atua como um mecanismo de governança institucional, que reduz incertezas, estabiliza expectativas e assegura o cumprimento de compromissos entre os agentes públicos e privados.

Nesse sentido, a regulação não é apenas um arranjo jurídico, mas uma forma de coordenação econômica (Farina, 1994), na qual o regulador substitui os sinais de preço do mercado competitivo por regras, metas e contratos, que orientam a conduta das empresas e mitigam as falhas de informação. Stiglitz (2010) ressalta que a assimetria informacional é uma das falhas centrais dos mercados modernos, pois impede decisões eficientes e favorece desequilíbrios distributivos, logo, ao fiscalizar custos, auditar informações e validar indicadores



de desempenho, a AGEMS reduz essas assimetrias e fortalece a capacidade do Estado de controlar os resultados econômicos e sociais dos serviços públicos.

Além de corrigir falhas de mercado, a regulação desempenha uma função estabilizadora, reduzindo riscos e ampliando a previsibilidade dos investimentos. Mello Filho (2016) observa que a estabilidade institucional é condição essencial para a reprodução dos regimes de acumulação, pois confere segurança jurídica e credibilidade às relações econômicas, e Decker (2015) complementa essa análise ao afirmar que a previsibilidade regulatória é um ativo econômico, uma vez que a existência de regras claras e duradouras reduz o “prêmio de risco” exigido pelos investidores e diminui o custo de capital dos empreendimentos.

A atuação da AGEMS traduz, portanto, os fundamentos econômicos da regulação moderna, na qual o Estado assume papel ativo na coordenação produtiva, sem romper com os princípios de racionalidade e eficiência. Ao criar mecanismos que substituem a concorrência de mercado por incentivos regulatórios, a agência garante estabilidade institucional, reduz incertezas e promove o desenvolvimento econômico regional em bases sustentáveis e socialmente legítimas.

5.2 O Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul

O Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul (PROP-MS), instituído pela Lei Estadual nº 5.829 de 2022, como uma nova redação do antigo Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PROPPP-MS), criado pela Lei Estadual nº 4.303 de 2021. Essa lei tem como objetivo atrair investimentos privados para a execução de projetos de infraestrutura e prestação de serviços públicos, utilizando concessões e parcerias público-privadas (PPPs). Sua estrutura abrange desde a inclusão de projetos no Plano Estadual de Parcerias até a modelagem, licitação, contratação e a fiscalização das obrigações contratuais, com a intenção de otimizar a gestão pública e melhorar a infraestrutura do Estado.

Contudo, ao analisar o PROP-MS, percebe-se que ele reflete uma concepção de gestão pública influenciada por orientações liberalizadas, nas quais o Estado se posiciona como regulador e planejador, enquanto a execução das atividades e a prestação dos serviços são delegadas ao setor privado. Essa mudança implica na reconfiguração do papel do Estado, que



passa a ser visto majoritariamente como fiscalizador e normatizador, permitindo maior participação do setor privado em áreas que, tradicionalmente, eram de responsabilidade pública. Essa transformação na organização da gestão pública, como destacam Santos e Souza (2018), busca aumentar a eficiência, mas também pode acarretar em desafios no que se refere à proteção dos interesses sociais e ao equilíbrio entre os setores público e privado.

Além disso, o programa prevê a criação de instrumentos financeiros, como o Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) e o Fundo Estadual Garantidor de Parcerias (FEGAP), que têm a função de garantir a segurança financeira dos contratos firmados entre o Estado e os parceiros privados. Esses fundos asseguram o cumprimento das obrigações financeiras caso algum dos parceiros não as cumpra, contudo, embora esses mecanismos sejam importantes para garantir a continuidade dos projetos, eles também evidenciam uma questão relevante, pois, em várias situações, o risco dos contratos não é efetivamente compartilhado entre as partes, recaendo de forma mais significativa sobre o Estado e, consequentemente, sobre a sociedade. Esse desequilíbrio pode comprometer os objetivos originais do programa, que são promover o bem-estar social e a melhoria da infraestrutura pública, já que os benefícios gerados pelos projetos podem não ser adequadamente distribuídos entre os envolvidos.

Os contratos no âmbito do PROP-MS incluem, ainda, cláusulas que preveem a repartição de riscos e ganhos, mas que, na prática, costumam oferecer maior proteção ao parceiro privado, o que pode gerar distorções no equilíbrio entre os custos e benefícios sociais, pois como Stiglitz (2010) discute em sua obra, em muitos casos, as iniciativas privadas acabam concentrando os ganhos, enquanto os custos e riscos são transferidos para o setor público e, por consequência, para a população. Nesses casos, o Estado assume responsabilidades significativas para garantir a estabilidade dos contratos, inclusive mediante aportes financeiros ou renúncias fiscais, tornando necessária uma avaliação sobre quem efetivamente arca com os ônus e usufrui dos benefícios dessas parcerias, pois dessa maneira “[...] a repartição de riscos recai novamente sobre os cidadãos sul-mato-grossenses, que já arcaram com os investimentos iniciais e por essa via terão que arcar com os dividendos que entrarão para sanar o estabelecido em contrato” (Santos; Souza, 2018).

A fiscalização e a regulação dos contratos são, então, aspectos centrais para garantir que o PROP-MS cumpra seus objetivos de forma eficiente e justa. A Lei prevê a atuação de

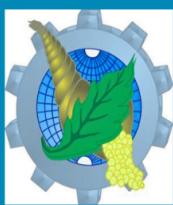


verificadores independentes e da Agência Estadual de Regulação para monitorar o desempenho dos parceiros privados e assegurar que as obrigações sejam cumpridas, no entanto, como Leal (2003) observa, a eficácia da regulação não depende apenas da criação de estruturas formais, mas também da capacidade técnica e da autonomia dos órgãos responsáveis pela fiscalização. A regulação precisa ser eficaz para que o interesse público seja protegido, especialmente em setores monopolistas ou estratégicos, onde a regulação deve se concentrar em garantir que os serviços atendam às necessidades da população, e não apenas na manutenção da estabilidade dos contratos.

A implementação do PROP-MS também está inserida em um contexto mais amplo de política pública, que reflete escolhas políticas e econômicas. A racionalização administrativa promovida pelo programa é muitas vezes apresentada como uma solução para a crise fiscal e a necessidade de reduzir os gastos públicos, mas essas medidas podem ter efeitos negativos sobre as populações mais vulneráveis, que são as mais impactadas pela transferência de responsabilidades para a iniciativa privada. Por isso, é importante considerar que as decisões de política pública refletem escolhas políticas e ideológicas, que podem, também, limitar a capacidade do Estado de atender de forma diferenciada e prioritária às populações mais vulneráveis, como destacam Santos e Souza (2018):

“[...] Entendemos que tais medidas, produto de políticas mercadológicas, visam “enxugar” a máquina pública e promover meios que intensifiquem o processo de internalização da ideologia de que o Estado não tem condições de sobreviver e que, por essa via, tem que diminuir os gastos. O que realmente se busca – na prática – é privatizar e terceirizar os setores de pessoal, atendendo aos anseios do capital.” (Santos; Souza, 2018).

Nesse sentido, a regulação econômica, como aponta Leal (2003), tem papel fundamental na correção de falhas de mercado, na defesa do interesse social e na promoção de um ambiente equilibrado entre eficiência e justiça social. Fortalecer essa função regulatória, com participação da sociedade e foco nos resultados sociais, é um caminho importante para garantir que parcerias público-privadas não se tornem instrumentos de desresponsabilização estatal, mas sim, complementos bem regulados a uma política pública comprometida com a inclusão e o desenvolvimento sustentável, pois:



“[...] ao que concerne, especialmente, aos setores estratégicos, a conformação de uma estrutura regulatória, encabeçada por entes regulatórios dotados de autonomia, deve também contar, como permite os instrumentos jurídicos, com a participação do Estado e da população no ato de controle do setor” (Leal, 2003).

A participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento dos resultados dessas parcerias é fundamental para que os benefícios gerados sejam de fato distribuídos de maneira justa e para que o PROP-MS não se torne uma solução que privilegie o setor privado em detrimento do interesse público. Ao garantir uma regulação eficaz e uma supervisão contínua, o programa pode contribuir para a melhoria da infraestrutura e dos serviços públicos, sem comprometer a justiça social ou a capacidade do Estado de atender as necessidades da população.

5.3 Estrutura e áreas de atuação da agência

A análise da estrutura institucional e das áreas de atuação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS) permite compreender de forma mais concreta como a regulação se materializa, no âmbito estadual, como instrumento de coordenação econômica, proteção do usuário e correção de falhas de mercado.

No modelo contemporâneo de Estado regulador, a intervenção pública não se dá por substituição da atuação privada, mas por meio de mecanismos que assegurem previsibilidade, transparência, qualidade e equilíbrio entre os agentes econômicos. Assim, a configuração multissetorial da AGEMS evidencia como os princípios teóricos da regulação econômica se traduzem em políticas públicas efetivas, alinhadas à busca pela eficiência coletiva e pela proteção de serviços essenciais. Como aponta Decker, setores de infraestrutura possuem características que naturalmente limitam a concorrência e produzem estruturas concentradas, exigindo o papel regulatório para equilibrar interesses e mitigar assimetrias de poder e informação (DECKER, 2015).

Nesse contexto, a AGEMS atua em segmentos cuja relevância econômica e social justifica a regulação: saneamento básico, manejo de resíduos sólidos, gás natural canalizado,



energia elétrica (por delegação da ANEEL), transporte intermunicipal de passageiros, rodovias concedidas, além de iniciativas em mobilidade, consumo, proteção social e governança pública. Tal diversidade de setores regulados decorre das competências estabelecidas pela Lei nº 2.766/2003 e de articulações institucionais que permitem à agência ampliar sua atuação por meio de convênios e parcerias, garantindo uma abordagem integrada e cooperação entre entes públicos.

No campo do saneamento básico, a atuação da AGEMS em 2025 se intensificou na direção de consolidar o setor como política estruturante de saúde pública, desenvolvimento urbano e sustentabilidade ambiental. A agência regula os serviços operados pela SANESUL em 69 municípios, acompanhando aspectos tarifários, operacionais e de desempenho, alinhados às diretrizes nacionais estabelecidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Durante o ano, iniciativas como o aprofundamento das fiscalizações técnicas, a consolidação de indicadores e a promoção de soluções inovadoras reforçaram a abordagem regulatória baseada em dados, inteligência e planejamento de longo prazo.

Um dos marcos do período foi o estudo técnico realizado em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde (SES) e a Secretaria Municipal de Saúde de Campo Grande (SESAU), que avaliou o impacto dos investimentos em saneamento na redução dos índices de diarreia, especialmente em populações vulneráveis. O trabalho analisou um período de 15 anos (2009–2024), cruzando notificações de doenças de veiculação hídrica com dados de expansão dos serviços de água e esgoto, permitindo identificar gargalos, orientar ações corretivas e subsidiar políticas públicas integradas entre saúde e saneamento em uma iniciativa que reforça a função regulatória como promotora de qualidade de vida ao reconhecer que a expansão do acesso ao saneamento implica impactos diretos nos indicadores epidemiológicos e na redução de desigualdades territoriais (AGEMS, 2025a).

Além da dimensão sanitária, o saneamento também avançou na agenda de inovação e sustentabilidade, pois em 2025 a AGEMS ampliou o uso de ferramentas digitais, como sistemas de business intelligence que aprimoraram o monitoramento dos serviços, dão mais transparência aos dados e permitem atuação mais precisa da fiscalização, fortalecendo a capacidade estatal de reduzir assimetrias informacionais típicas de mercados complexos (AGEMS, 2025b). O desenvolvimento de iniciativas educacionais, como o projeto “Agente AGEMS em Ação”,



também reforçou o papel da agência como promotora de cultura ambiental, formando mais de dois mil estudantes e quarenta professores em temáticas relacionadas à qualidade da água e à importância do saneamento para a saúde preventiva (AGEMS, 2025b).

No segmento de manejo de resíduos sólidos, a AGEMS manteve convênios com 38 municípios, intensificando visitas técnicas, fiscalizações e suporte técnico para garantir eficiência operacional e sustentabilidade econômica dos serviços de limpeza urbana. Apenas entre 2023 e 2024, vinte municípios passaram por inspeções detalhadas, e para 2025 foi prevista a ampliação da cobertura para mais de dezoito localidades adicionais (AGEMS, 2025c). O foco está na estruturação de modelos que assegurem a adequada disposição final e a redução de impactos ambientais e sanitários, como proliferação de vetores e deposição irregular de resíduos.

A política de resíduos sólidos ganhou também um reforço institucional com o Selo de Sustentabilidade, que reconhece municípios com boas práticas, aferindo critérios técnicos como desempenho ambiental, eficiência econômica e inovação na gestão. A certificação, concedida durante conferência estadual, se mostrou um instrumento de incentivo à melhoria contínua, ao mesmo tempo em que fortalece a capacidade das cidades de captar recursos para investimentos futuros, promovendo uma rede estadual de boas práticas, integrando governança ambiental, mobilização comunitária e educação ambiental permanente (AGEMS, 2025d).

A atuação no setor de gás natural canalizado também foi marcada por avanços estruturantes, tendo em vista que a AGEMS, responsável pela regulação da MSGÁS, intensificou ações para modernizar o marco regulatório e preparar o estado para um cenário de abertura de mercado e diversificação de fontes energéticas. Em 2025, a agência adotou o princípio da regulação responsiva, priorizando instrumentos que incentivam a conformidade dos agentes, ampliam a previsibilidade e reduzem custos de transação, além de modernizar as ferramentas fiscalizatórias (AGEMS, 2025e).

Um dos destaques do ano no setor foi a autorização de um projeto-piloto de uso de GNV na indústria de celulose, implementado em ambiente regulatório controlado, com flexibilizações normativas para viabilizar testes reais de viabilidade técnica, ambiental e econômica. O projeto incorporou matriz de riscos, relatórios mensais e supervisão contínua,



constituindo referência para futuras regulamentações do setor, o que demonstra como a agência busca conciliar inovação tecnológica com segurança jurídica, ocupando papel estratégico na transição energética no estado (AGEMS, 2025f).

Outro avanço foi o acordo de cooperação técnica firmado com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com objetivo de harmonizar normas, fortalecer a segurança jurídica e aprimorar o fluxo regulatório em toda a cadeia do gás, do transporte ao consumo final. A cooperação reforça a importância da coordenação entre entes federados para garantir competitividade, atrair investimentos e estruturar políticas públicas capazes de responder às mudanças do setor energético (AGEMS, 2025g).

Em paralelo, o setor de energia elétrica contou com intensa agenda fiscalizatória. Por delegação da ANEEL, a AGEMS realizou inspeções técnicas na rede de distribuição urbana e rural, verificando conservação de ativos, manutenção, operação de subestações e cumprimento de indicadores de continuidade (AGEMS, 2025h). A fiscalização resultou em medidas corretivas, acompanhamentos periódicos e determinação de resarcimentos, assim, somente em 2025, mais de R\$ 890 mil foram direcionados a consumidores em razão de atrasos e falhas operacionais, o que se soma a devoluções anteriores, como os R\$ 1,5 milhão resarcidos em 2024 a clientes de geração distribuída devido a duplicidade de cobrança (AGEMS, 2025i). Essa atuação reforça o papel da AGEMS como mediadora entre concessionárias e usuários, contribuindo para a qualidade dos serviços e assegurando que direitos previstos em lei sejam efetivamente garantidos.

No transporte intermunicipal de passageiros, a AGEMS atuou em 2025 para fortalecer a segurança, a qualidade do serviço e a transparência das operações, renovando 148 autorizações provisórias válidas até 2026, para garantir a continuidade do atendimento e a regularização do setor diante de um cenário nacional marcado pela necessidade de substituição gradativa do antigo modelo de permissões federais (AGEMS, 2025k). A renovação não se limitou ao ato administrativo, mas foi acompanhada de orientações, inspeções e adequações técnicas realizadas pela Diretoria de Transportes, Rodovias, Ferrovias, Portos e Aeroportos (DTR), reforçando padrões de prestação de serviço, segurança veicular e conformidade documental.



Um dos grandes avanços do período foi a consolidação do manual inédito elaborado relativo ao Bilhete de Passagem Eletrônico (BP-e), que orienta a padronização de informações, integra sistemas e reduz a assimetria informacional entre empresas, usuários e Estado (AGEMS, 2025l). A digitalização do bilhete possibilita rastreabilidade de viagens, controle de frota, auditoria de dados e maior capacidade de combate ao transporte clandestino, além de promover transparência tarifária e proteção ao consumidor.

O combate ao serviço irregular, que afeta negativamente a forma como o setor é financiado, podendo comprometer linhas deficitárias e a continuidade de serviços essenciais, representou uma frente de atuação contínua em 2025. Em trabalho conjunto com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a AGEMS intensificou fiscalizações ostensivas em pontos estratégicos, como rodoviárias e corredores de acesso entre municípios, com o objetivo de mitigar riscos à segurança dos passageiros, garantir competitividade leal entre operadores e reduzir evasões tarifárias e tributárias (AGEMS, 2025m).

A digitalização também alcançou o Passe Livre Intermunicipal, com a implantação do Passe Livre Digital para idosos e pessoas com deficiência, substituindo documentos impressos por QR Code validado por fiscais e empresas. A iniciativa reduz fraudes, amplia a acessibilidade e melhora a experiência do usuário, além de permitir maior controle do fluxo de gratuidades, que impacta diretamente a formação tarifária e o equilíbrio econômico do sistema (AGEMS, 2025n).

Paralelamente, a infraestrutura viária regulada pela AGEMS passou por avanços ao passo certo que as rodovias concedidas sob supervisão da agência receberam investimentos superiores ao previsto contratualmente, conforme apontado pelos relatórios de fiscalização (AGEMS, 2025o). A MS-306, cuja concessão completou cinco anos em 2025, apresentou melhorias que ultrapassaram obrigações contratuais, com ampliação de capacidade, restauração de pavimento, implantação de dispositivos de segurança, sistemas inteligentes e sinalização aprimorada, e tais avanços resultaram em maior eficiência logística e redução de acidentes.

Outro marco foi a homologação, com um ano de antecedência, do sistema de monitoramento inteligente na MS-112, capaz de integrar dados de tráfego, condições de



pavimento, telemetria e imagens, fornecendo insumos para auditorias, revisão tarifária e tomada de decisão baseada em evidências (AGEMS, 2025p).

A Revisão Quinquenal nas concessões rodoviárias representou outro avanço relevante, sendo um mecanismo que prevê a revisão de contratos a cada cinco anos, com participação social e avaliação integrada de desempenho, investimentos, demanda e melhorias necessárias (AGEMS, 2025q). A revisão quinquenal reforça a previsibilidade regulatória e confere maior equilíbrio entre os riscos assumidos pelas concessionárias e a proteção do usuário, evitando defasagens contratuais e incentivando eficiência operacional ao longo do ciclo da concessão.

No âmbito da energia elétrica, a AGEMS ampliou sua participação no debate nacional sobre federalismo e desconcentração regulatória ao defender, em reunião na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o aprimoramento dos convênios que permitem a delegação de atividades fiscalizatórias às agências estaduais (AGEMS, 2025j). A posição da agência ressalta a importância de fortalecer o papel das entidades regionais na fiscalização, sobretudo em estados extensos e com características territoriais e logísticas específicas, como Mato Grosso do Sul. O diálogo institucional sobre descentralização contribui para garantir respostas regulatórias mais adaptadas à realidade local, uma vez que desafios como quedas de energia em áreas rurais, manutenção de linhas longas e atendimento a populações dispersas exigem conhecimento territorial e presença contínua de equipes técnicas.

A atuação na fiscalização energética também incluía a mediação de conflitos e o atendimento direto aos usuários. Em zona rural na região da MS-447, por exemplo, a agência buscou soluções para problemas de interrupções frequentes de energia, reunindo técnicos e comunidades, acionando a concessionária e monitorando a execução das medidas corretivas (AGEMS, 2025r), refletindo um modelo regulatório mais responsável, voltado ao diálogo com o cidadão, à proteção do usuário e à resolução de conflitos de maneira célere e coordenada.

A agenda de governança da AGEMS também se fortaleceu ao longo de 2025, especialmente com eventos, audiências, capacitações e parcerias. A agência promoveu ações de aproximação com o cidadão, como mutirões em bairros, participação em eventos de cidadania e presença ativa em atividades comunitárias, visando divulgar direitos dos usuários, orientar sobre canais de atendimento e apresentar os serviços regulados de forma acessível



(AGEMS, 2025s). A inovação institucional e o posicionamento estratégico da agência foram reforçados por sua participação ativa em conferências, encontros nacionais e debates sobre regulação, sustentabilidade, governança e transição energética. A agência apresentou projetos relacionados a inteligência regulatória, soluções digitais e infraestrutura conectada, que reafirmam sua atuação orientada por dados e pela modernização dos serviços públicos (AGEMS, 2025t).

Por fim, destaca-se que a atuação da AGEMS evidencia, assim, a consolidação de uma agência reguladora que além de fiscalizar, formula soluções, articula políticas, media conflitos e contribui para o desenvolvimento sustentável do estado.



6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como discutido no Capítulo 1, a intervenção estatal evoluiu de um modelo produtivista e centralizador típico do Estado desenvolvimentista para uma forma de atuação regulatória, em que o Estado mantém funções de planejamento, coordenação e controle, mas delega ao setor privado a execução das atividades produtivas. Essa transição decorreu, em parte, da difusão das ideias neoliberais, que, a partir da década de 1990, redefiniram o espaço de atuação do poder público sob o argumento da eficiência e da racionalidade de mercado.

Contudo, como observa Mello Filho (2016), essa transição não significou a retirada do Estado, mas sua adaptação às exigências do regime de acumulação financeirizado. O Estado neoliberal, ao priorizar a estabilidade macroeconômica e a valorização financeira, subordinou parcialmente suas políticas à lógica dos mercados, mantendo-se como garantidor das condições de reprodução do capital.

Nesse contexto, a criação das agências reguladoras, como a AGEMS, surge como resposta institucional à contradição de um Estado que reduz sua capacidade produtiva, mas precisa fortalecer mecanismos de regulação para corrigir as falhas estruturais que o próprio mercado produz.

A AGEMS representa, assim, a materialização do Estado regulador contemporâneo, cuja função não é mais produzir diretamente bens e serviços, mas garantir que sua provisão ocorra sob condições de eficiência, universalidade e justiça distributiva. Como demonstrado por Possas, Fagundes e Pondé (1998), a regulação é uma forma de disciplinar a atividade econômica por meio de instrumentos institucionais que substituem a concorrência de mercado, internalizando custos de transação e controlando práticas potencialmente ineficientes ou abusivas.

Essa configuração evidencia que a regulação é, mais do que um instrumento técnico, uma forma de governança econômica e política, que traduz a tentativa do Estado de conciliar eficiência e equidade em um ambiente marcado por tensões entre o capital financeiro e a soberania pública. Nesse sentido, a regulação é também um espaço de disputa (ideológica e institucional) sobre os limites da ação estatal.



A AGEMS, ao assegurar a estabilidade dos contratos e a previsibilidade dos investimentos, reforça o papel do Estado como mediador das relações econômicas, reafirmando que a racionalidade pública permanece indispensável para a estabilidade e o desenvolvimento do sistema capitalista.

6.1 Parcerias Público-Privadas, Concessões e Regulação Tarifária

As parcerias público-privadas (PPPs) e as concessões são instrumentos que representam a institucionalização da cooperação entre o público e o privado na prestação de serviços essenciais. Como discutido, a economia passou a depender cada vez mais de formas híbridas de organização, em que a coordenação estatal e os incentivos de mercado coexistem. Todavia, como sugerem Santos e Souza (2018), essas parcerias frequentemente expressam um processo de transferência de riscos e responsabilidades do capital para o Estado, mantendo a rentabilidade privada garantida por contratos públicos e pelo aparato regulatório.

Nesse cenário, a regulação assume papel decisivo como mecanismo de equilíbrio e controle. No caso da AGEMS, a regulação tarifária constitui o eixo central de sua atuação, pois é por meio dela que se compatibiliza a sustentabilidade financeira dos prestadores de serviço com o princípio da modicidade tarifária. Segundo Pinto Jr. e Silveira (1999), a política tarifária busca um ponto ótimo em que o incentivo à produtividade não resulte em aumento abusivo de preços, e a AGEMS, ao estabelecer metodologias de revisão tarifária e acompanhamento de custos atua como mediadora institucional, reproduzindo a disciplina da concorrência em mercados onde ela é inexistente.

A abordagem da agência evidencia que a eficiência regulatória é multidimensional e não depende apenas de produtividade, mas de estabilidade, previsibilidade e legitimidade social. A AGEMS, ao induzir comportamentos cooperativos e visar a transparência nas relações contratuais, atua como vetor de confiança e segurança jurídica. Assim, a regulação deixa de ser apenas uma função corretiva e se transforma em um componente ativo da política de desenvolvimento regional.



6.2 Função Pública da Regulação

A atuação da AGEMS permite compreender a regulação como um mecanismo de governança pública que articula dimensões econômicas, técnicas e sociais, de forma que, no plano econômico, a governança regulatória reduz incertezas e cria um ambiente favorável ao investimento, ao transformar regras jurídicas em garantias de estabilidade. Já no plano social, a participação da sociedade nos processos de consulta e audiência pública legitima as decisões e amplia a confiança institucional, e no plano técnico, a fiscalização e a certificação da qualidade dos serviços asseguram a veracidade das informações e a eficiência operacional.

Esses mecanismos concretizam a função pública da regulação, que, conforme Stiglitz (2010), consiste em corrigir as falhas informacionais e distributivas que inviabilizam o funcionamento eficiente dos mercados. Dessa forma, a AGEMS além de supervisionar o cumprimento de contratos, coordena expectativas e promove estabilidade, assim, a agência consolida-se como instrumento de racionalidade pública.

Deste modo, tomando como ponto de partida as discussões do Capítulo 1, onde foi expresso a maneira que o pensamento econômico evoluiu e divergiu ao longo do tempo em relação à intervenção, e do Capítulo 2, que mostrou que a regulação é, em essência, um arranjo institucional que substitui a competição imperfeita por mecanismos de controle e incentivo para assegurar a eficiência dinâmica, a experiência da AGEMS confirma que a presença organizada do Estado é condição indispensável à estabilidade e à legitimidade do sistema econômico, reafirmando que a regulação, constitui um instrumento de coordenação institucional do desenvolvimento.

6.3 Atuação da AGEMS na regulação

O panorama da atuação da AGEMS ao longo de 2025 permite observar como as transformações do Estado discutidas se materializam concretamente na organização dos serviços essenciais.

No saneamento básico, a AGEMS articula regulação, saúde pública e sustentabilidade, atuando como produtora de informação estratégica, algo crucial em um setor cuja estrutura



técnica impede a concorrência e demanda planejamento de longo prazo. A ação regulatória torna-se, assim, um elemento estruturante de políticas públicas intersetoriais, contribuindo para a redução de doenças, a orientação de investimentos e a qualificação das decisões governamentais. O caráter distributivo dessa atuação reforça que, mesmo em ambientes de delegação ao setor privado, a presença estatal permanece essencial para assegurar universalidade e qualidade.

O manejo de resíduos sólidos aprofunda esse panorama ao mostrar que a regulação também é capaz de promover convergência institucional entre municípios, corrigindo diferenças de capacidade técnica e ampliando a qualidade da gestão. As fiscalizações contínuas, a padronização de procedimentos, o acompanhamento de contratos e a criação de instrumentos como o Selo de Sustentabilidade evidenciam que a agência atua para fortalecer governos locais e criar uma cultura regulatória que não existia de forma consolidada. O resultado é a construção de um ambiente institucional mais robusto, coerente com a ideia de que a regulação não apenas corrige falhas de mercado, mas também contribui para suprir déficits estatais e aprimorar capacidades públicas.

No setor de gás natural canalizado, o panorama demonstra que a regulação desempenha função estratégica na transição energética. A modernização das ferramentas fiscalizatórias, a adoção de modelos responsivos e a autorização de projetos voltados à descarbonização revelam que a agência regula não apenas infraestruturas existentes, mas também trajetórias tecnológicas emergentes. A regulação, nesse caso, se torna mecanismo de coordenação de inovações e de redução de riscos para investimentos, atuando como pilar de políticas industriais e energéticas que dependem da previsibilidade jurídica para prosperar.

A atuação da AGEMS na energia elétrica evidencia a importância da descentralização regulatória. Ao fiscalizar redes urbanas e rurais, mediar conflitos e exigir resarcimentos à população em casos de falhas operacionais, a agência assume um papel que seria inviável se restrito à esfera federal, dada a magnitude territorial e a diversidade de realidades locais. Essa atuação confirma que a regulação opera também como mecanismo de justiça distributiva, redistribuindo responsabilidades entre concessionárias e usuários e garantindo que o ônus das falhas não recaia sobre o consumidor.



No transporte intermunicipal, a regulação é elemento essencial para estruturar um setor historicamente marcado por informalidade e dispersão de informações. O Passe Livre Digital, a intensificação do combate ao transporte clandestino e o monitoramento inteligente de viagens demonstram que o Estado regula para tornar o mercado mais transparente, reduzir incertezas operacionais e proteger direitos sociais associados à mobilidade. Ao mesmo tempo, cria uma base de dados confiável que permite formação tarifária mais precisa e gestão mais eficiente do sistema, algo coerente com a ideia de que a regulação substitui a concorrência inexistente por mecanismos de controle informacional.

A supervisão das rodovias concedidas materializa outro aspecto fundamental da teoria regulatória: a necessidade de instrumentos de longo prazo que permitam monitorar riscos, ajustar incentivos e garantir eficiência dinâmica nos contratos. A revisão quinquenal, a homologação antecipada de sistemas inteligentes de monitoramento e o acompanhamento de obras demonstram que a agência atua como guardião da racionalidade contratual, assegurando que a lógica do investimento privado esteja alinhada com a segurança dos usuários e a sustentabilidade financeira do contrato. A regulação apresentada nesse setor reforça a tese de que o Estado é indispensável para organizar setores que dependem de investimentos de grande escala e de ciclos de retorno longos, nos quais a imprevisibilidade econômica poderia inviabilizar a prestação adequada do serviço.

O eixo de governança pública e cidadania completa esse panorama ao mostrar que a regulação não se limita à técnica, mas possui dimensão política e social. As ações educativas, as audiências públicas, os mutirões, a mediação direta com usuários e a transparência ativa constroem um ambiente de legitimidade institucional no qual as decisões regulatórias são compreendidas, discutidas e validadas pela população. A prática regulatória, nesse sentido, cria condições para que a racionalidade pública prevaleça sobre dinâmicas de mercado que tenderiam a excluir grupos vulneráveis.

Dessa forma, o panorama de 2025 confirma empiricamente o percurso teórico apresentado nos capítulos anteriores: a intervenção estatal, hoje, é observada através da regulação, que funciona como mecanismo de coordenação de mercados complexos e a agência reguladora é o dispositivo institucional que viabiliza essa forma de intervenção. A atuação da AGEMS evidencia que o Estado permanece como elemento indispensável para assegurar a



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



estabilidade dos contratos, a integridade das infraestruturas, a proteção dos usuários e a efetividade dos direitos sociais. A regulação, assim, torna-se uma forma sofisticada de intervenção pública capaz de articular desenvolvimento econômico, justiça social e racionalidade técnica dentro de um mesmo arranjo institucional.



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou compreender a importância da regulação econômica em um contexto de liberalização e financeirização da economia brasileira, evidenciando que a presença do Estado é condição indispensável à coordenação e estabilidade dos sistemas econômicos modernos, pois mesmo diante das transformações institucionais que reduziram o papel produtivo direto do Estado, as experiências recentes demonstram que a intervenção pública permanece essencial para preservar as relações econômicas e evitar a captura de setores estratégicos pelos setores privados.

Nos segmentos de infraestrutura e serviços públicos essenciais, monopólios naturais com elevados custos fixos e assimetrias de informação, a regulação atua como mecanismo de equilíbrio entre eficiência produtiva e equidade social, pois o Estado assegura que o funcionamento econômico não se descole de seus objetivos sociais e que a lógica de mercado seja mediada por critérios de justiça distributiva e racionalidade coletiva.

Constatou-se que o Estado regulador é uma consequência do processo de liberalização, sendo um arranjo institucional criado para conter as contradições de um capitalismo que precisa de estabilidade para se reproduzir. Ainda que limitado, ele representa uma forma de presença estatal que, mesmo reduzida em suas funções produtivas, preserva a capacidade de ordenar, supervisionar e corrigir os desequilíbrios estruturais do sistema econômico.

Não é mérito deste trabalho afirmar se o funcionamento das agências, incluindo a agência reguladora objeto do estudo de caso, é perfeito ou ideal, mas reconhecer que a regulação econômica é imprescindível em um cenário de retração do poder do Estado, de modo que o Estado regulador se mostra como o mínimo necessário para que a economia permaneça a serviço da sociedade, e não o contrário, evitando que a eficiência seja confundida com a desregulação dos mercados.

Em última instância, os resultados aqui discutidos reafirmam que a racionalidade econômica depende da racionalidade pública. O mercado sem intervenções tende à concentração e ao desequilíbrio, e a regulação resgata seu papel, estabelecendo limites à mercantilização da vida econômica. Nesse sentido, o Estado regulador pode não representar o



ideal de planejamento e promoção do desenvolvimento que caracterizou o Estado desenvolvimentista, mas continua sendo a expressão mínima necessária da presença pública na economia como instrumento de preservação do interesse coletivo e de reafirmação da soberania econômica.

Assim, este trabalho reafirma que, diante das incertezas do capitalismo contemporâneo, a defesa da regulação é, em essência, a defesa do próprio Estado enquanto agente de equilíbrio, racionalidade e justiça social.

Como desdobramento deste estudo, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem a análise da efetividade das agências reguladoras subnacionais na promoção do desenvolvimento regional e na indução de investimentos em infraestrutura, especialmente em contextos de restrição fiscal e financeirização. Além disso, seria relevante examinar o impacto das parcerias público-privadas sob a ótica da economia política da regulação, investigando em que medida esses instrumentos ampliam ou limitam a função pública do Estado.

Tais estudos poderão contribuir para mensurar de forma mais precisa os efeitos econômicos e sociais da regulação, fortalecendo o debate sobre o papel do Estado regulador em economias periféricas e liberalizadas como a brasileira.



Referências

AGEMS. Estudo inédito mede impacto do saneamento na redução de índices de diarreia em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2025a. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Avanço regulatório, inovação e impacto social marcam ciclo de entregas da AGEMS na área de saneamento básico. Campo Grande, 2025b. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS amplia regulação e fiscalização dos serviços de manejo de resíduos sólidos em MS. Campo Grande, 2025c. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Municípios de MS recebem Selo de Sustentabilidade e inspiram boas práticas na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Campo Grande, 2025d. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Alinhada ao novo cenário do gás natural, AGEMS moderniza ferramentas fiscalizatórias com modelo de regulação responsável. Campo Grande, 2025e. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Com foco em descarbonização, AGEMS autoriza projeto piloto com GNV na indústria de celulose. Campo Grande, 2025f. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS e ANP assinam acordo inédito de cooperação que impulsiona setor de gás natural e biogás. Campo Grande, 2025g. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS realiza fiscalização técnica nas redes de distribuição de energia elétrica em Campo Grande. Campo Grande, 2025h. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Fiscalização da AGEMS determina R\$ 890 mil em resarcimentos por atrasos a consumidores de energia. Campo Grande, 2025i. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS debate na ANEEL o aperfeiçoamento de convênios e a descentralização da regulação do setor elétrico. Campo Grande, 2025j. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS renova 148 autorizações provisórias de transporte de passageiros até 2026. Campo Grande, 2025k. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. MS fortalece confiabilidade dos dados no transporte intermunicipal com novo manual sobre o BP-e. Campo Grande, 2025l. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS e ANTT intensificam fiscalização e combatem transporte clandestino em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2025m. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.



AGEMS. Novo Passe Livre Digital traz praticidade para idosos e pessoas com deficiência no transporte intermunicipal. Campo Grande, 2025n. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. MS-306 completa 5 anos de concessão com entregas acima do previsto e avanço da regulação. Campo Grande, 2025o. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Com um ano de antecedência, AGEMS homologa sistema inédito de monitoramento na MS-112. Campo Grande, 2025p. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. AGEMS é a primeira agência estadual a regulamentar revisão quinquenal de concessões rodoviárias. Campo Grande, 2025q. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Com fiscalização, AGEMS busca solução para problemas de energia elétrica na zona rural. Campo Grande, 2025r. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Na região do Anhanduizinho, AGEMS leva serviços regulados ao mutirão Todos Em Ação. Campo Grande, 2025s. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

AGEMS. Inovação e posicionamento estratégico aproximam AGEMS do cidadão e levam MS ao protagonismo nacional. Campo Grande, 2025t. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3 (35), p. 418-432, jul.-set. 1989. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/ZkdsVGLWNgGxTJ87KSj5RJz/?lang=pt>>.

BRUE, S. L. História do pensamento econômico. Tradução Luciana Penteado Miquelino. São Paulo: Thomson Learning, 2006. 1. reimpr. da 1. ed. de 2005. Título original: *The evolution of economic thought*. ISBN 85-221-0424-7.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *Revista Oikos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2009.

DECKER, C. Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice. Cambridge: University Printing House, 2015. Disponível em: <https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781139989817_A23869559/preview-9781139989817_A23869559.pdf>.

DUTRA, A. P. C. et al. Brief notes from the main schools of economic thought. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 10, p. e9729109417, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i10.9417. Disponível em: <<https://rsdjurnal.org/index.php/rsd/article/view/9417>>.

FARIA, L. A. E. As formas institucionais da estrutura: do micro ao macro na Teoria da Regulação. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.22, n. 1, p. 187-204, 2001. Disponível em:



<https://www.academia.edu/31842768/As_formas_institucionais_da_estrutura_do_micro_ao_macro_na_Teoria_da_Regula%C3%A7%C3%A3o>.

FARINA, E. M. M. Q. **Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática.** *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 3 (55), p. 417-434, jul.-set. 1994. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/VFjjtYTmXGgTy6ThFyTXSD/?lang=pt>>.

FIANI, R. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras.** 2000.

KAY, C. **As contribuições latino-americanas para a teoria crítica de desenvolvimento.** *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 451-462, set./dez. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/k6XLmtNWsdq7zb9Y6vSXHFn/?lang=pt>>.

LAKATOS, E. M. MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEAL, S. **O Papel das Agências Reguladoras no Brasil: Os paradoxos da atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.** *INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – BH/MG, 2 a 6 set. 2003. Disponível em: <<https://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/110344920889041257692269627188225703739.pdf>>.

MANOEL, V. **A teoria clássica e a antítese keynesiana do pleno emprego.** *Perspectiva Sociológica*, v. 2, n. 3, mai.-out. 2009. ISSN 1983-0076. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20180505162556id/http://www.cp2.g12.br/ojs/index.php/PS/article/viewFile/443/377>>.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual nº 13.646, de 4 de dezembro de 2013.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Estadual nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001.** Cria a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos (AGEPAN). Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2001.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Estadual nº 5.829, de 9 de março de 2022.** Institui o Programa de Parcerias do Estado de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Portaria nº 94, de 2013.** Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS). Dispõe sobre procedimentos de regulação. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. **Portaria nº 95, de 2013.** Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS). Dispõe sobre procedimentos complementares de regulação. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.



MATO GROSSO DO SUL. **Portaria nº 116, de 2015.** Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS). Dispõe sobre penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços públicos. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

MATO GROSSO DO SUL. **Portaria nº 298, de 27 de agosto de 2025.** Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEMS). Estabelece normas complementares para regulação de serviços públicos. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2025.

MATTOS, L. V. **A posição de J. S. Mill em relação ao Estado: os casos das sociedades ‘civilizadas’ e das sociedades ‘atrasadas’.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 135-155, abr. 2008.

MELLO FILHO, M. S. B. **Quarenta anos de Escola Francesa da Regulação: entre o marxismo e o institucionalismo histórico.** *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, IE, v. 28, n. 1 (65), p. 25-29, jan.-abr. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n1art02>>.

MELLO FILHO, M. S. B. **Escola francesa da regulação, escola da estrutura social de acumulação e as etapas do capitalismo.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte, MG. 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/FACE-AELQF9>>.

PINTO JR., H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Aspectos Teóricos de Regulação Econômica: Controle de Preços.** Agência Nacional do Petróleo (ANP), set. 1999. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/1999/nota-tecnica-08-1999-anp.pdf>>.

POSSAS, M. L.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. L. **Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual.** [s.d.].

SANTOS, E. C. **A escola da regulação e a construção para o debate da crise.** UNESP, 2011. Disponível em: <<https://docs.fct.unesp.br/semanas/geografia/2011/2011-ensino%20e%20epistemologia/Eliane%20carvalho.pdf>>.

SANTOS JUNIOR, V. D. **Musas, máscaras e mitos: as ambiguidades do liberalismo na historiografia sobre o século XIX na América Latina.** *História (São Paulo)*, v. 43, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-4369e20230044>>.

SANTOS, R. F.; SOUZA, A. O. **Análise do Programa Estadual de Parceria Público-Privada em Mato Grosso do Sul.** *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, Seção Três Lagoas , n. 27, p. 31-57. ISSN 1808-2653. Maio, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/5935>>.

STIGLITZ, J. **Regulación y fallas.** *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, v. 12, n. 23, p. 13-28, 2010.



Ciências Econômicas

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



VADELL, J. A.; CARVALHO, P. H. N. **Neoliberalismo na América do Sul: a reinvenção por meio do Estado.** *Cadernos de Informação Tecnológica*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 75-111, jan./jun. 2014. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/cint/a/7dxbLxxtGHGK7wQX45TrBkS/?format=pdf&lang=pt>.