**MAPEANDO OS GRUPOS DE REPRESENTAÇÃO NO PROCESSO REGULATÓRIO DO SETOR DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO**

***Oliveira, Alexsander.1***

1 Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista, e-mail: alexsander.oliveira@unesp.br

**RESUMO**

O processo de criação das agências reguladoras criou mecanismos de participação robustos para a sociedade civil de forma a resolver o insulamento democrático proporcionado pela própria estrutura institucional dessas autarquias. Porém, para quem serve esses mecanismos? Atende aos interesses da população ou de grupos organizados pelas próprias firmas reguladas?

Com base nessas provocações o trabalho se propôs a mensurar através de documentos oficiais disponibilizados pela própria agência os principais *players* envolvidos na arena de representação e analisar quais fatores que contribuem para esse cenário e quais as consequências para o setor como um todo.

Os resultados obtidos apontam que hoje os mecanismos de participação da agência regulatória servem para atender os grupos mais organizados e profissionais em contraponto com uma representação coletiva desorganizada e difusa nos interesses e isso tem uma consequência negativa na fomentação da competição e posteriormente no atendimento ao usuário da política pública de transporte ferroviário.

**Palavras-chave:** política pública; regulação; representação; lobbyng

**ABSTRACT**

The process of creating regulatory agencies has created robust participation mechanisms for civil society in order to address the democratic insulation provided by the institutional structure of these agencies. However, for what purpose do these mechanisms served? Does it benefit the interests of the population or those of groups organized by the regulated firms themselves?

Based on these questions, this study decided to measure, through official documents made available by the agency itself, the main players involved in the representation arena and analyze which factors contribute to this scenario and what are the consequences for the sector as a whole.

The results obtained point out that today the participation mechanisms of the regulatory agency serve to serve the most organized and professional groups in counterpoint with a disorganized and diffuse collective representation in the interests and this has a negative consequence in the fomentation of competition and subsequently in the service to the user of the public policy of railroad transportation.

**Keywords:** public policy; regulation; advocacy; lobbyng

**1. INTRODUÇÃO**

No início dos anos 90 a reforma administrativa proposta pelos governos de caráter liberal, trouxe consigo a transferência de empresas que antes eram operadas pelo estado para o operador privado, a chamada privatização das empresas públicas. Inserido neste contexto a criação das agências regulatórias se fez necessário para se passar uma credibilidade regulatória e jurídica aos concessionários recém-chegados e consequentemente fazer valer a premissa institucional do seu papel: a de ente fiscalizador. (MELO et al., 2002),

A forma na qual hoje é constituída a estrutura dessas agências – de amplitude decisória e funcional que afetam diretamente a relação de custo e benefício do mercado regulado – tem como consequência um debate acerca da legitimidade de ações e interposições das mesmas, já que existe um “vazio” de representação política na sua própria formação institucional.

Acerca desse vazio representativo foram criadas nas agências regulatórias mecanismos que possibilitaram preencher o “*gap*” provocado por esse insulamento político. As audiências públicas, as ouvidorias e as consultas públicas são respectivamente o canal de comunicação que permitem a representação dos grupos setoriais da sociedade para a arena de debate regulatório e a participação dos mesmos nas decisões finais de temas importantes para a construção de arcabouços regulatórios executados pela agência reguladora. (SILVA, 2012).

A problemática que se coloca aqui é justamente na estrutura da deliberação dos instrumentos regulatórios, ou seja, quais *players* participam efetivamente da arena de representação de interesses e quais seus principais beneficiados. Para isso esse artigo se propõe em um primeiro momento mostrar como se deu a criação da agência reguladora e quais são suas principais características de estrutura e deliberação representativa além da caracterização dos grupos de representação no contexto regulatório, em um segundo momento levantaremos dados quantitativos e qualitativos dos principais atores envolvidos na arena de debates da agência e por fim em um terceiro momento traremos as principais conclusões acerca do tema estudado.

**2. DESENVOLVIMENTO**

**2.1. A criação do desenho institucional da Agência Nacional de Transportes Terrestres**

A criação das agências regulatórias de atuação independente aponta como principal produto da reforma gerencial de 1995 proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso, sua formação dá início a uma nova perspectiva de participação do Estado na esfera econômica e social: o ente estado se torna um facilitador e regulador consequentemente abandonando sua característica executora de políticas setoriais econômicas (BOSCHI e LIMA, 2002)

Segundo (MELO et al., 2002), esse processo implicou em uma dupla transformação: a primeira de caráter patrimonial representado pela transferência dos bens da esfera pública para privada e a segunda voltada para uma reforma administrativa de definição de um núcleo de atividades exclusivo do estado na qual seriam concentradas as ações de fiscalização, regulação, fomento e segurança jurídica desses bens convertidos para a iniciativa privada.

A opção pelo formato de agência autônoma no setor da infraestrutura ferroviária segundo (MELO et al., 2002), está intrinsecamente ligada a redução do risco regulatório, ou seja, a busca pelo aumento da credibilidade e redução ao máximo do risco de investimentos inerentes ao setor de infraestrutura. A questão da credibilidade se refere a estabilidade jurídica dos contratos de concessão, em outras palavras, de que o agente político seja capaz de honrar os editais e contratos de investimentos e de que no horizonte de eventos o jogo político se mantenha estável (como no caso de estatizações, congelamento de preços, etc.)

Os riscos de investimentos (*high sunk costs¹*), estão ligados a questão de altos custos requeridos na construção de obras de infraestrutura e são naturais da própria natureza da operação ferroviária e pela característica única dos ativos (*asset specifity²*) envolvidos na operação, sendo assim, não transferíveis para outros tipos de operações de infraestrutura.

A ANTT foi constituída através da lei nº 10.233 de 2001, na qual desenha suas principais características como uma autarquia especial vinculada ao ministério dos transportes, sua diretoria é formada através de forma colegiada com 1 diretor geral e 4 diretores sendo nomeados pela presidência da república e sendo aprovado posteriormente pelo senado federal, as principais características que fortalecem o insulamento do capital político são as receitas próprias originadas das taxas e as receitas de concessões e outorgas, mandatos fixos com duração de 4 anos não coincidentes e membro ouvidor com mandato fixo (SILVA, 2012).

Na parte da arena de representação de interesses, segundo levantamento realizado no próprio site da ANTT, os meios de comunicação entre concessionário – regulador – consumidor se dão pelas audiências públicas, ouvidorias, e consultas públicas que buscam integrar todas os setores da sociedade diretamente em todas as atividades da agência promovendo um maior atendimento aos anseios das firmas e dos usuários.

Justamente neste cenário da arena de representação se colocam as questões centrais deste artigo: a quem beneficiam estes instrumentos de participação? Qual o grau de participação dos atores envolvidos nesse processo de construção de representação na arena regulatório do setor ferroviário?

**2.2. A criação do desenho institucional da Agência Nacional de Transportes Terrestres**

Para podermos responder todas a provocações colocadas no último parágrafo devemos primeiro entender que a regulação no âmbito das agências reguladoras está relacionada à necessidade de substituir o ente mercado na otimização da prestação de serviços públicos, ou seja, ela pode ser entendida como uma intervenção direta do estado na economia não no sentido direto como produtor (agente econômico), mas sim como coordenador e disciplinador das atividades econômicas privadas. (VI CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 2009)

A justificativa para essa coordenação do estado em uma economia de mercado é dada pela existência de algumas disfunções (ou falhas de mercado) que causam a perca do paradigma de eficiência produtiva e eficácia alocativa. Essas disfunções são classificadas como: concorrência imperfeita, excesso de competição e assimetria de informações. (VI CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 2009)

Já para (FIANI, 2004) esperava-se que a regulação econômica corrigisse justamente essas falhas de mercado em benefício dos consumidores eliminando a competição predatória, garantindo a estabilidade da oferta dos bens e serviços, ambos os autores concordam que os grupos de pressão conseguem realizar a “captura” das agências regulatórias de forma que a autarquia trabalhe para os interesses da firma.

A visão de (FIANI, 2004) argumenta que na medida que se coloca a possibilidade de regulação pelo estado o mercado como instrumento de decisão é alterado pelo processo político de decisão, decisões essas que envolvem um conjunto amplo de questões não individualizadas e que precisam ser discutidas com uma comunidade (aqui no caso, a sociedade civil) e não com os indivíduos participantes daquele processo, (FIANI, 2004) também se ampara na teoria de (STIGLER, 1971) para explicar a oferta e demanda em uma mercado regulado:

A indústria que demanda regulação deve procurar o vendedor desse produto, isto é, o partido político. Os partidos políticos têm custos significativos gerados pela sua organização e, assim, a indústria tem de pagar o preço da regulação com votos e recursos. (STIGLER, 1971)

Ou seja, para se manterem no poder os agentes políticos necessitam de recursos que vão desde recursos financeiros a votos e em contrapartida a solicitação desses recursos as firmas em um mercado regulado necessitam por exemplo de barreiras à entrada de novos players, assim a relação de oferta e demanda está modelada. Como a regulação econômica necessita do processo político e esta é bastante custosa a mesma tende a privilegiar um grupo menor e mais organizado com acesso a mais informações e recursos financeiros que estejam dispostos a financiar os agentes políticos em detrimento do interesse de outros grupos maiores e mais desorganizados no mercado regulado.

(VI CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 2009) traz a argumentação de que a captura do regulador é possível graças a diversos fatores, entre eles o mais importante é a assimetria de informações entre concessionária e Estado e está dividida em duas dimensões diferentes.

A dimensão exógena ou seleção adversa, que decorre de o fato do regulador não possuir o mesmo nível de informações de fatores exógenos que afetam a eficiência de uma firma regulada como os parâmetros tecnológicos, comportamento de demanda ou questões técnicas operacionais.

Já a dimensão endógena conhecida também como risco moral, é decorrente do fato de que somente a firma regulada possui o conhecimento de determinados resultados endógenos, como os custos, resultados de medidas administrativas, o que pode possibilitar a manipulação de esforços pelas concessionárias prestadoras do serviço com objetivo de atingir certas vantagens nos contratos de concessão ou estipulação de metas regulatórias.

A assimetria de informação somada aos objetivos distintos de cada ator (Estado, Concessionária, usuários) no mercado regulado e as repetidas interações entre regulado e regulador podem gerar os riscos de captura das agências reguladoras, podendo confundir os interesses da firma com o interesse geral.

**2.3. A caracterização da representação na arena regulatória**

A política regulatória tem uma especificidade que a diferencia dos demais tipos de políticas públicas executadas pelo Estado, sua atividade consiste no estabelecimento de padrões que interferem ou sobrepõe no curso do mercado, em outras palavras, é constituído por uma ação direta do poder do Estado para constranger as ações da firma. (SILVA, 2012)

Essa atividade gera um acalorado debate sobre a legitimidade que as agências independentes têm para interferir na liberdade dos atores privados já que a mesma é constituída por membros que não são eleitos democraticamente e não é controlada diretamente pelo poder político.

Dentro desse contexto e com o objetivo de diminuir essa ausência de legitimidade democrática seu desenho institucional foi formulado pensando na inserção da sociedade no processo regulatório, através de participação direta dos setores da sociedade e não somente indiretamente através dos agentes políticos. Sendo assim, os mecanismos de participação se constroem como sendo arenas formais de integração entre os anseios da sociedade e os objetivos da agência reguladora para a construção da política regulatória.

Atualmente todas as agências reguladoras possuem algum tipo de mecanismo de participação social e mesmo que não exista nenhuma padronização entre elas há um entendimento de que são fundamentais na institucionalização da legitimidade nos órgãos reguladores, no caso de nosso objeto de estudo a ANTT possui os mecanismos de ouvidoria, audiências e consultas públicas. Outras agências do mesmo setor de infraestrutura também possuem mecanismos de participação popular como mostra a figura abaixo:

Figura 1: Mecanismos de participação por agência regulatória no setor de infraestrutura



Fonte: elaboração própria com base nos sítios oficiais das agências reguladoras.

De fato, a instituição das agências reguladoras no âmbito das reformas administrativas no seio do Estado trouxe consigo uma maior transparência e responsabilidade da atividade regulatória para a sociedade civil e tem como consequência a criação de novas arenas de atuação de interesses que como vimos neste artigo sempre irão buscar influenciar o processo em direção ao benefício de seus interesses. A ANTT apresenta hoje diversos mecanismos que podemos classificar como sendo uma arena de representação de interesses, são elas: as audiências públicas, consultas públicas e a ouvidoria com diversos canais de comunicação.

As audiências públicas estão previstas nos artigos 68 da lei nº 10.233/2001, lei de criação da agência, no artigo 32 do decreto nº 4.130/2002 que aprova o regulamento da agência, de acordo com essas normas esse mecanismo é utilizado para consolidar a proposta final da ação regulatória, aberto ao público e que permite a participação oral ou escrita em sessões físicas e presenciais, os interessados sendo pessoas físicas ou jurídicas poderão participar diretamente ou através de representantes diretos ou de organizações representativas e além disso é necessário que as audiências públicas sejam realizadas concomitantemente com as consultas públicas como se fosse um único instrumento, devendo ocorrer assim um intercambio documental. (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2021)

A consulta pública está prevista através do art. 108 da resolução ANTT nº 3.00/2009 e é um instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, abertas ao público e que possibilitam aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre a matéria em debate definida pela agência em momento de sessão presencial. A obrigatoriedade da consulta pública só se dá quando existe a audiência pública e nas exceções das audiências esse instrumento se torna facultativo. (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2021)

Já a ouvidoria da agência é determinada pelo inciso II do artigo 7º do decreto nº 4.130/2002 e pela alínea “d” do inciso II do art. 2º do anexo de resolução da ANTT nº 3.00/2009 e suas atribuições gerais envolvem o recebimento de pedidos de informações, sugestões, reclamações encaminhadas diretamente a agência e produzir o relatório de atividades da agência quando a diretoria assim achar necessário além de funções administrativas técnicas nas consultas e audiências públicas. (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2021)

A escolha de analisar um mecanismo de participação nas audiências/consultas públicas da ANTT se dá pelas características específicas ali contidas: ser um espaço de atuação de interesse aberto a todos os setores da sociedade, a existência de uma possibilidade real de alteração do resultado final e também pela transparência dos procedimentos permitindo assim uma mensuração dos grupos de interesse no processo de formulação da política regulatória, diferentemente dos outros mecanismos de participação disponíveis.

**2.4. Resultados**

Para a mensuração da representação dos grupos setoriais da sociedade nas audiências públicas organizadas pela Agência optamos por realizar uma análise quantitativa de forma a responder a problemática central do artigo: a quem beneficiam estes instrumentos de participação?

Dito isso, foi realizado um mapeamento das audiências públicas realizadas no intervalo dos anos de 2011 até 2018 englobando cinco diferentes temas regulatórios, sendo respectivamente apresentados na figura abaixo:

Figura 2: Relação de audiências públicas mensuradas e sua descrição temática



Fonte: elaboração própria

Foram analisadas 1049 contribuições de todos os setores participantes das audiências públicas na qual discutiu-se quem são os participantes, quem envia as contribuições e qual o resultado final na alteração do arcabouço regulatório. Para as classificações utilizou-se a nomenclatura disponibilizada pela própria agência nos relatórios das audiências após a conclusão das mesmas.

Para a análise das contribuições enviadas foram realizadas as leituras individuais de cada contribuição por audiência juntamente com o parecer da agência de forma que a classificação do resultado alcançado pelo grupo representativo estivesse padronizada com o relatório disponibilizado pela ANTT.

A seguir elaboramos a primeira tabela para observamos quem participa e quem envia as contribuições:

Tabela 1: Contribuições e participantes por categoria.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Participantes | | Contribuições efetivas | |
| Categoria | Percentual | Valor absoluto | Percentual | Valor absoluto |
| Firma Regulada | 35,1% | 368 | 39,4% | 139 |
| Usuários | 39,0% | 409 | 31,7% | 112 |
| Poder público | 21,6% | 227 | 25,2% | 89 |
| Produtores | 1,3% | 14 | 0,6% | 2 |
| Outros | 3,0% | 31 | 3,1% | 11 |
| Total | 100,0% | 1049 | 100,0% | 353 |

Fonte: elaboração própria

Pode-se notar em um primeiro momento que a participação dos usuários (39,1%) é maior do que a das firmas reguladas (35,1%) o que leva a uma falsa impressão de que a arena de deliberações tende mais para o favorecimento das demandas dos usuários, mas na realidade se observamos o quadro de contribuições efetivas podemos ver que o resultado alcançado pelas firmas reguladas (39,4%) é muito mais aderente do que as outras categorias, isso acontece porque segundo (RESENDE, 2018) os grupos com maiores recursos financeiros e mais estruturados organizacionalmente terão oportunidades ampliadas de influência junto às decisões da agência tendo uma representação muito mais focada na especialização profissional da representação do que na representação coletiva.

Retrocedendo a análise das contribuições por categoria, qual ou quais participantes efetivamente conseguem influenciar a política regulatória? Qual ator ou quais atores tem suas reinvindicações atendidas?

Tabela 2: Contribuições analisadas por categoria

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Resultado Alcançado |  |  |  |  |  |  |
| Firma Regulada | Usuários | Poder Público | Produtores | Outros | Total |
| Aceita | 52 | 36 | 31 | 0 | 0 | 119 |
| 43,7% | 30,3% | 26,1% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| Aceita Parcialmente | 87 | 76 | 58 | 2 | 11 | 234 |
| 37,2% | 32,5% | 24,8% | 0,9% | 4,7% | 100,0% |
| Não Aceita | 229 | 297 | 138 | 12 | 20 | 696 |
| 32,9% | 42,7% | 19,8% | 1,7% | 2,9% | 100,0% |
| Total | 368 | 409 | 227 | 14 | 31 | 1049 |
| 35,1% | 39,0% | 21,6% | 1,3% | 3,0% | 100,0% |

Fonte: elaboração própria

Podemos observar que as firmas reguladas têm 43,7% das suas contribuições aceitas pela agência, seguido dos usuários com 30,3% de aceitação e pelo destaque da representação do próprio poder público com 26,1% das suas contribuições aceitas, esse cenário reforça a tese já abordada aqui que pequenos grupos de representação altamente especializados e organizados conseguem uma maior influência na arena regulatória do que a representação coletiva e difusa por parte das outras categorias.

Neste contexto pode-se afirmar que em um conflito de interesses a ação de pressão por meio da representação por um melhor resultado é mais efetiva quando levada pelas firmas reguladas do que quando levado por outras categorias e isso ocorre justamente porque a imposição de benefícios concentrados nas firmas reguladas e custos difusos para os usuários faz com que os benefícios tenham um valor per capita alto, gerando incentivos para os beneficiados (firmas reguladas) se organizarem e, opostamente, os custos tenham um valor per capita baixo e os prejudicados tenham pouco incentivo para executar uma pressão organizada (WILSON, 1989)

As consequências dessa representação de interesses ser mais preponderante nas firmas reguladas do que nas demais categorias reflete um cenário de desequilíbrio no sistema ferroviário nacional, já que segundo (FERREIRA, et al. 2017), há subutilização em 41% da malha ou 12.000 km, com o sistema apoiando-se integralmente em atender os chamados corredores de exportação na qual a maioria das cargas transportadas são de empresas acionárias das concessionárias.

Outra consequência é ligada a baixa conectividade e integração entre as malhas causado por oposição na operação do direito de passagem/tráfego mútuo, que representam baixo percentual da receita para as grandes concessionárias apesar dos esforços recentes da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para incentivar a competição e restringir a prática de preço e acesso discriminatórios.

**3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por objetivo analisar os mecanismos de participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres mais precisamente as audiências públicas nos anos de 2011 a 2016 com a finalidade de mensurar quais atores ou grupo (s) de atores conseguem de fato sobrepor seus interesses na arena e moldar a política regulatória.

Notou-se que de fato os usuários dos serviços de carga do transporte ferroviário têm uma forte participação nas contribuições para as políticas regulatórias mas diferentemente da firma regulada sua representação de interesses é pouco organizada e difusa, enquanto que as concessionárias (aqui tratadas como firmas) tem uma contribuição mais efetiva e com mais alcance para modificar as políticas voltadas ao setor de transporte ferroviário aos seus interesses, capturando assim indiretamente a decisão da Agência como sua.

Optou-se por escolher o setor de transporte ferroviário como objeto de estudo pela importância que esse modal tem na infraestrutura do país e pelas recentes notícias de mudanças no marco regulatório desse setor como por exemplo o Projeto de lei nº 261/18, tratando da desregulamentação para operação e exploração por autorização de operadores privados, neste contexto coloca-se a mensuração dos agentes na arena deliberativa para justamente dar luz a uma melhor representação de médios e pequenos concessionários e consumidores à política regulatória do setor de forma que o conflito de interesses não favoreça aos grandes *players* já inseridos no ambiente regulado.

**REFERÊNCIAS**

AS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS: GÊNESE, DESENHO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA. In: MELO, Marcus et al. **O ESTADO NUMA ERA DE REFORMAS: OS ANOS FHC: Parte 2**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002. v. 7, p. 247-305. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files\_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte2.pdf. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

BOSCHI, R. E LIMA, M.R de 2002. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In VIANNA, L.W. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

SILVA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0034-76122012000400004. Acesso em: 20 de janeiro de 2021.

WILSON, James. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. Nova York: Basic Books, 1989

FIANI, Ronaldo. **Afinal, a quais interesses serve a regulação? Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 23, ed. 2, p. 81-105, 2004.

STIGLER, George J. **The theory of economic regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science, New York, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971

VI CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, VI., 2009, Rio de Janeiro. **O RISCO DE CAPTURA NAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PUBLICOS: UMA ABORDAGEM À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA** [...]. Rio de Janeiro: [s. n.], 2009. Disponível em: http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab0204.pdf. Acesso em: 17 de fevereiro de 2021.

**PARTICIPAÇÃO Social**. [S. l.], 2021. Disponível em: https://portal.antt.gov.br/participacao-social. Acesso em: 12 de janeiro de 2021.

RESENDE, Ciro. **DA TEORIA DOS GRUPOS À LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA: ELEMENTOS PARA SE PENSAR A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NO LEGISLATIVO BRASILEIRO**. E-Legis, Brasília, ed. 26, p. 158-176, 2018.

FERREIRA, Marcelo et al. **FERROVIAS DE CARGA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE SETORIAL**. BNDES Setorial, Brasília, v. 46, p. 79-126, 2017.

**NOTAS TEXTUAIS**

¹. Também chamado de custos irrecuperáveis, são recursos empregados na construção de ativos que, uma vez realizados, não podem ser recuperados em qualquer grau significante ou seja, o custo de oportunidade desses recursos, uma vez empregados, é próximo de zero.

². É definido como o grau em que os investimentos feitos para suportar uma transação específica têm um valor mais alto do que teriam se fossem reimplantados para qualquer outra finalidade.