



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS COMO FONTE DE CONFIANÇA
INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
INDEPENDENTES NO BRASIL

Ana Luiza Lima Mahon

Brasília, DF

2023

BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS COMO FONTE DE CONFIANÇA
INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
INDEPENDENTES NO BRASIL

Ana Luiza Lima Mahon

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Doutor Daniel Pires Vieira.

Brasília, DF

2023

Ana Luiza Lima Mahon

BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS COMO FONTE DE CONFIANÇA
INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS
INDEPENDENTES NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 07/12/2023

Comissão Examinadora:

Professor Doutor Daniel Pires Vieira – Orientador

MPA/Unb

Professor Doutor Luciano Rossoni – Examinador Interno

MPA/Unb

Professor Doutor Valmir Emill Hoffmann – Examinador Externo

UFSC

Professora Doutora Siegrid Guillaumon Dechandt – Examinadora Suplente

PPGA/Unb

“Caminhante, são tuas pegadas o caminho e nada mais; caminhante, não há caminho, faz-se caminho ao andar. Ao andar faz-se o caminho, e ao olhar-se para trás vê-se a trilha que jamais se há de voltar a pisar. Caminhante, não há caminho, somente sulcos no mar.” (Machado; Cano, 1976, p. 146, tradução nossa)

RESUMO

A confiança desempenha papel relevante na redução dos custos de transação inerentes ao contexto das organizações públicas, em especial às dinâmicas entre agências reguladoras e partes interessadas no processo regulatório. Influencia no consentimento de decisões e ações administrativas, confere legitimidade e impacta positivamente na conformidade por parte dos regulados, o que traduz serviços públicos mais eficientes. Esta pesquisa explora a influência das boas práticas regulatórias, particularmente a Análise de Impacto Regulatório (AIR), na construção da confiança institucional em agências reguladoras federais brasileiras, focando na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e as principais associações representativas do setor. Desenvolveu-se método qualitativo, baseado em 15 entrevistas semiestruturadas realizadas com o Presidente da autarquia, o Superintendente de Regulação, respectivos gerentes da área e servidores que lidam diretamente com essa ferramenta. Além disso, foram entrevistados os presidentes e os diretores das principais Associações representativas dos setores envolvidos. Os resultados indicam que a competência técnica na utilização da AIR é fundamental para estabelecer a confiança institucional. No entanto, a análise das percepções de benevolência e integridade pelos regulados não mostrou diferenças significativas, sugerindo que essas dimensões da confiança são avaliadas de forma integrada. Além disso, a confiança varia conforme a perspectiva analisada, sendo diferente entre reguladores e regulados. Observou-se também a relevância da confiança interpessoal entre os servidores responsáveis pela aplicação da AIR e o setor privado regulado. O diálogo foi posto como chave na condução de um processo de AIR que gere confiança. Dessa forma, revela-se que para a geração de confiança institucional, a confiança interpessoal importa. A pesquisa também identificou a presença de aspectos “pró-forma” na aplicação da ferramenta de boa prática, como as audiências públicas. Uma solução proposta e já implementada pela ANTAQ é a adoção de audiências participativas, um método mais dinâmico que reforça o diálogo construtivo e facilita a obtenção de informações relevantes e sensíveis para o setor regulado. Por fim, a complexidade de uma AIR repercute em possível limitação de participação do setor regulado e demanda capacitação contínua do regulador, sua aplicação e assimilação na tomada de decisão. Por fim, foi proposta minuta de portaria que regulamenta reuniões participativas no setor público. As limitações deste artigo incluem a análise restrita a uma agência reguladora. Para pesquisas futuras recomendam-se estudos em outros contextos do setor público, além de explorar a relação da confiança interpessoal no processo regulatório.

Palavras-chave: confiança; confiança institucional; regulação; *better regulation*.

ABSTRACT

Trust plays a vital role in reducing transaction costs inherent in the context of public organizations, particularly in the dynamics between regulatory agencies and stakeholders in the regulatory process. It influences the consent to decisions and administrative actions, confers legitimacy, and positively impacts compliance by the regulated entities, which translates into more efficient public services. This research explores the influence of good regulatory practices, especially Regulatory Impact Analysis (RIA), on the building of institutional trust in Brazilian federal regulatory agencies, focusing on the National Agency for Waterway Transportation (ANTAQ) and the main representative associations of the sector. A qualitative method was developed based on 15 semi-structured interviews conducted with the President of the agency, the Superintendent of Regulation, respective area managers, and employees who directly handle this tool. Additionally, the presidents and directors of the main representative associations of the involved sectors were interviewed. The results indicate that technical competence in using RIA is fundamental to establishing institutional trust. However, the analysis of perceptions of benevolence and integrity by the regulated showed no significant differences, suggesting that these dimensions of trust are evaluated in an integrated manner. Moreover, trust varies according to the perspective being analyzed, differing between regulators and the regulated. The relevance of interpersonal trust among the employees responsible for implementing RIA and the regulated private sector was also observed. Dialogue was identified as the key to conducting an RIA process that generates trust. Thus, it is revealed that interpersonal trust matters for generating institutional trust. The research also identified the presence of 'pro-forma' aspects in the application of the good practice tool, such as public hearings. A solution proposed and already implemented by ANTAQ is the adoption of participatory hearings, a more dynamic method that strengthens constructive dialogue and facilitates the collection of relevant and sensitive information for the regulated sector. Finally, the complexity of an RIA results in a possible limitation of participation by the regulated sector and demands continuous training of the regulator, its application, and assimilation in decision-making. Finally, a draft ordinance was proposed to regulate participatory meetings in the public sector. The limitations of this article include the analysis restricted to one regulatory agency. Future research is recommended in other public sector contexts, as well as exploring the relationship of interpersonal trust in the regulatory process.

Key words: trust; institutional trust; regulation; better regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Triângulo regulatório	35
Figura 2. Triângulo regulatório ampliado	36
Figura 3. Esferas de atuação da ANTAQ	47
Figura 4. Processo de confiança no contexto regulatório	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Cenários analisados nas entrevistas	45
Quadro 2. Perfil dos entrevistados do setor regulado	47
Quadro 3. Perfil dos entrevistados do setor regulado	48-49
Quadro 4. Categorias ex ante e ex post	54
Quadro 5. Dimensão competência - setor regulado	59
Quadro 6. Dimensão competência - regulador	61-63
Quadro 7. Dimensão benevolência - setor regulado	75-76
Quadro 8. Dimensão benevolência - regulador	77-79
Quadro 9. Dimensão integridade - setor regulado	82-83
Quadro 10. Dimensão integridade - regulador	84-86
Quadro 11. Critério temporal – setor regulado	97
Quadro 12. Critério temporal – regulador	98

LISTA DE SIGLAS

ABAC	Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem
ABEAM	Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo
ABRATEC	Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres
ABTP	Associação Brasileira de Terminais Portuários
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ATP	Associação de Terminais Portuários Privados
CENTRONAVE	Centro Nacional de Navegação Transatlântica
LOGÍSTICA BRASIL	Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PE	Planejamento Estratégico
PGA	Plano de Gestão Anual
PPA	Plano Plurianual
SYNDARMA	Sindicato Nacional de Empresas de Navegação Marítima
TIGRE	Trust in Governance and Regulation in Europe

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Objetivos	15
1.1.1. Objetivo Geral	15
1.1.2. Objetivos Específicos	15
1.2. Justificativa	16
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	19
2.1. Regulação e melhoria regulatória	20
2.1.1. Boas práticas regulatórias e obrigatoriedade legal	25
2.2. Conceito e construção de confiança	28
2.3. Relação entre Confiança e boas práticas regulatórias	35
3. METODOLOGIA	41
3.1. Delimitação do objeto de pesquisa	42
3.2. Técnica qualitativa de coleta de dados	44
3.3. Participantes da Pesquisa	46
3.4. Coleta de Dados	49
3.4.1. Reuniões preliminares	50
3.4.2. Realização das Entrevistas	51
3.5. Análise dos dados	53
3.5.1. <i>Software</i> NVivo	55
4. RESULTADOS	57
4.1. Competência	58
4.2. Benevolência	75
4.3. Integridade	82
4.4. Vulnerabilidade, interdependência e previsibilidade	92
4.5. Legitimidade, compliance e colaboração	93
4.6. Antes e depois da obrigatoriedade de utilização da AIR	96
4.7. Achados empíricos adicionais	102
4.7.1. Confiança interpessoal	105
4.7.2. Complexidade da AIR	109
4.7.3. Agir de forma proativa	114
4.7.4. Dados	116
5. DISCUSSÃO	125
6. CONCLUSÃO	135
6.1. Contribuições teóricas	136
6.2. Contribuições gerenciais	138

6.3. Limitações e pesquisas futuras.....	143
7. REFERÊNCIAS	145
APÊNDICE I – Perguntas “FALA BR” ANTAQ.....	162
APÊNDICE II – Roteiros das entrevistas	163
APÊNDICE III – Gráfico de hierarquia sobre o processo de confiança na visão do setor regulado ...	166
APÊNDICE IV – Minuta de Portaria.....	167
APÊNDICE V – Revisões de literatura encontradas na pesquisa	171
APÊNDICE VI – Bases da confiança localizadas na pesquisa	172

1. INTRODUÇÃO

A confiança é um instrumento importante para a redução dos riscos de transação entre a sociedade e as instituições (Bachmann; Kroeger, 2017; Bromiley; Harris, 2006; Chawla, 2020; Cline; Williamson, 2020; Cline; Williamson; Xiong, 2022; Diniz; Marconatto, 2011; Nooteboom, 2006; Williamson, 1993). Além disso, a confiança no governo e nas instituições é considerada base de legitimidade para governos democráticos, elemento relevante para a implementação e formação de políticas públicas, além de ser necessária para a consolidação do desempenho político e econômico de um país (Fukuyama, 1995; Khodyakov, 2007; Putnam, 2000; Ruscio, 1996; Sasaki, 2019). No entanto, nas últimas décadas, a confiança no governo está em declínio na América Latina e no Caribe, onde, em média, no período 2010-2020, menos de três em cada 10 cidadãos confiaram em seu governo (Keefer, Philip; Scartascini, 2022). Essa constatação atinge os níveis de confiança na administração e nos serviços públicos (Van De Walle; Van Roosbroek; Bouckaert, 2008).

Assim, a confiança é indicador importante no contexto das instituições e organizações públicas (Oomsels; Bouckaert, 2014), principalmente quando se destaca sua função de caracterizar uma boa governança alicerçada na percepção de transparência, prestação de contas e capacidade de resposta do Estado (Beshi, 2020). Na mesma linha, Grimmelikhuijsen (2012) afirma que a transparência dos governos e o envolvimento da sociedade na formulação de suas decisões e resultados geram maior confiança do cidadão nas instituições. De outra forma, quando os cidadãos não confiam nas instituições e no governo, eles podem estar mais propensos a exigir uma regulamentação excessiva e supressora de crescimento econômico, o que também implica possível insatisfação com a entrega dos serviços públicos (Aghion et al., 2010; Pinotti, 2012).

Apesar da relevância, na literatura não há definição consensual sobre a confiança, conforme apresentado em revisão de literatura anterior (Pytlikzillig; Kimbrough, 2016). No entanto, o conceito mais adotado configura a confiança como sendo a existência de uma expectativa ou crença positiva, mantida pela parte que confia (*trustor*) quanto à integridade, capacidade e benevolência da parte (*trustee*) em que se deposita a confiança (De Andrade et al., 2011; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Pytlikzillig; Kimbrough, 2016; Rousseau et al., 1998). Segundo Becerra e Gupta (1999), a confiança pode assumir três tipos de relações: (i) entre indivíduos; (ii) entre pessoas e organizações; e (iii) entre organizações distintas.

De maneira geral, a pesquisa no campo da administração pública se preocupa com a confiança dos cidadãos no setor público (Raaphorst; Walle, 2018). Nesse cenário, a pesquisa

propõe a análise das agências reguladoras federais brasileiras (agências independentes), instituições relevantes pela sua representatividade em diversos países e setores, especialmente na América Latina, bem como pelo aumento de sua independência e de seus poderes nos governos (González; Peci, 2022; Majone, 1999; Peci; Santos; Araújo, 2022). Ademais, constituem importante interface de mediação entre a sociedade e o governo, dado que as decisões regulatórias impactam, direta ou indiretamente, o cotidiano de toda a sociedade (Grimmelikhuijsen et al., 2021).

Nesse contexto, as agências reguladoras têm a capacidade de moldar a forma como as partes interessadas respondem a elas, o que pode resultar em melhor política pública regulatória (Ramalho; Lopes, 2022a). Assim, regulações elaboradas de maneira descuidada pelo setor público podem acarretar mais distorções do que benefícios no ambiente econômico, na sociedade (Meneguín; Melo, 2022). Tais reflexões reforçam a necessidade de as agências reguladoras serem percebidas como confiáveis (Grimmelikhuijsen et al., 2021; Six; Verhoest, 2017). De outro lado, se as instituições não demonstram confiança, há propensão à desconfiança das intervenções do estado e menos propensão ao consentimento voluntário e mais resistência (Cook; Hardin; Levi, 2005).

A literatura evidencia que a confiança reduz incertezas e colabora na tomada de decisão quando há informações insuficientes, onde a decisão racional resta prejudicada (Graeber; Zimmermann, 2019; Hosking, 2014). Facilita o processo de tomada de decisão e implica em decisões de maior qualidade (Hasnain, 2019). Gera consentimento regulatório, traduzido na aceitação de decisões e ações administrativas (Bargain; Aminjonov, 2020; Brinkman, 2018;; Guo et al., 2019; Han; Yan, 2019; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021; Schroeder; Fulton, 2017; Van Craen; Skogan, 2017). A confiança gera conformidade e compliance regulatórios, ou seja, eleva o cumprimento espontâneo de leis e regulamentos (Alleyne; Harris, 2017; Aven; Morse; Iorio, 2021; Ayres; Braithwaite, 1992; Birskyte, 2014; Bradford-Knox; Neighbour, 2017; Brinkman, 2017; Guo et al., 2019; Hauptman; Gürarda; Korez-Vide, 2015; Schroeder et al., 2017; Van Craen; Skogan, 2017). Traz legitimidade às decisões das agências reguladoras (Blanco-González; Prado-Román; Díez-Martín, 2017; Bratspies, 2009; Karakus, 2017). Por tais razões, a confiança pode ser considerada meio eficiente para a redução de custos de transação e elemento primordial para o desenvolvimento social e econômico de países (De Andrade et al., 2011; Fukuyama, 1995; Khodyakov, 2007), além de fonte de incremento para melhor desempenho de organizações (Beckert; Jens, 2005).

No sistema regulatório brasileiro, o desempenho regulatório está em destaque, principalmente com o surgimento do movimento “Better Regulation” ou Boas Práticas Regulatórias no início dos anos 2000, além da recente institucionalização legal da obrigatoriedade de utilização por agências reguladoras de práticas regulatórias específicas. Denota-se a relevância da melhoria regulatória, tendo em vista que uma regulação eficaz sustenta as instituições no cumprimento das políticas públicas (Ayres; Braithwaite, 1992; Meneguín; Melo, 2022; OCDE, 2021b; Thorstensen; Arima Júnior, 2020).

A melhoria regulatória tem em sua base a utilização de práticas consistentes em padrões recorrentes de consulta, participação e de procedimentos de tomada de decisão, como a avaliação de impacto regulatório (AIR), a publicação de uma agenda regulatória fixa, a realização de avaliações *ex post* como a análise de resultado regulatório (ARR), além outras formas de envolvimento das partes interessadas no processo de tomada de decisão (González, 2022; González; Peci, 2022; Löfstedt, 2004; Peci, 2007; Radaelli, 2004; Ramalho; Lopes, 2022; Saab; Silva, 2022). Essas medidas influenciam o comportamento dos agentes envolvidos e produzem uma regulação mais responsiva e coordenada, o que gera maior previsibilidade e segurança para o administrado e reduz custos de transação no sistema regulatório (Ayres; Braithwaite, 1992; Bach et al., 2021; Baldwin; Cave; Lodge, 2012; González; Peci, 2022). Adicionalmente, impacta na credibilidade das agências reguladoras, bem como na confiança da sociedade na sua atuação (Grimmelikhuijsen et al., 2021).

A literatura apresenta oportunidades de estudos na temática de regulação e confiança. Partindo de uma perspectiva geral para uma específica, Six e Verhoest (2017) apontam a falta de estudos empíricos em culturas distintas dos países europeus sobre a relação entre reguladores e regulados no setor público. Essa lacuna é reforçada pelo cenário de escassez de estudos empíricos sobre a confiança no e pelo setor público (Raaphorst; Walle, 2018). De maneira específica, é necessária uma investigação das percepções dos principais atores do processo regulatório (Grimmelikhuijsen et al., 2021; Levi-Faur, 2020; Ramalho; Lopes, 2022; Saab; Silva, 2022). Essa lacuna é reforçada pela falta de contribuições acadêmicas a respeito da confiança dos reguladores nos regulados (Bachmann; Inkpen, 2011; Grimmelikhuijsen et al., 2021; Levi-Faur et al., 2020).

Em complemento, tendo em vista que o sistema regulatório é dinâmico, assim como a confiança, propõe-se a análise da percepção do regulador no regulado (Bouckaert, 2012). Ramalho e Lopes (2022) sugerem oportuna a investigação da adoção de boas práticas regulatórias pelas agências independentes brasileiras, principalmente a utilização de AIR e a

confiança que os principais atores do processo regulatório depositam nas agências reguladoras federais brasileiras (Ramalho; Lopes, 2022).

Tendo em vista a relevância das agências reguladoras, o recente arcabouço normativo que institucionaliza a obrigatoriedade da adoção de boas práticas regulatórias, é relevante a percepção de confiança dos principais interessados no sistema regulatório (Braithwaite; Makkai, 1994; Six, 2013). Por fim, em países em desenvolvimento como o Brasil, a credibilidade constitui a própria razão de ser das agências reguladoras (Mueller; Pereira, 2002).

A partir do pressuposto de que a confiança pode ser produzida pela imposição de padrões de comportamento, arranjos institucionais e procedimentos, bem como o fato de que a melhoria regulatória impacta positivamente o nível de confiança dos regulados e reguladores no sistema regulatório (Zucker, 1986; Winson, 2017), propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: na percepção de regulados e reguladores, a adoção de boas práticas regulatórias está associada ao desenvolvimento de confiança institucional nas agências reguladoras?

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo Geral

Analisar a influência de boas práticas regulatórias para o desenvolvimento da confiança institucional na percepção de reguladores e regulados em agências reguladoras federais brasileiras.

1.1.2. Objetivos Específicos

Para tanto, considerando a pergunta, os objetivos específicos da presente pesquisa são:

- (i) Identificar a definição de boas práticas regulatórias, no contexto das agências reguladoras independentes brasileiras;
- (ii) Analisar boas práticas regulatórias como fontes de confiança institucional; e
- (iii) Analisar e descrever os fatores que contribuem para a construção da confiança institucional, conforme percebidos por regulados e reguladores, no contexto da implementação de Análises de Impacto Regulatório.

1.2. Justificativa

A presente pesquisa foi desenvolvida com a intenção de analisar relação entre a adoção de boas práticas regulatórias e o desenvolvimento da confiança entre reguladores e regulados no escopo de atuação das agências reguladoras (Bouckaert, 2012; Grimmelikhuijsen et al., 2021; Ramalho; Lopes, 2022; Saab; Silva, 2022; Van De Walle; Van Roosbroek; Bouckaert, 2008). Dentre os principais interessados no processo regulatório, a pesquisa terá foco na relação regulador e regulado, tendo em vista achado no trabalho empírico de Ramalho, Lopes e Taveira (2022), que ao investigaram a relação das partes interessadas no processo regulatório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), argumentam que o grupo de partes interessadas mais influente no jogo regulatório é o do setor regulado, que possui mais capacidade organizacional e técnica.

A partir das reflexões teóricas apresentadas, compreender a perspectiva dos regulados no sistema regulatório e investigar como percebem a utilização das ferramentas de boas práticas utilizadas pelas agências reguladoras importa, especialmente, por serem as partes diretamente afetadas pelos mecanismos regulatórios (Bouckaert, 2012; Van De Walle; Van Roosbroek; Bouckaert, 2008).

De maneira complementar, a pesquisa também abordará a perspectiva do regulador, tendo em vista que os mecanismos de participação social têm como objetivo auxiliá-lo na tomada de decisão por meio de um diálogo efetivo com atores interessados. Isso gera contribuições úteis para a formulação de políticas públicas a partir do compartilhamento de conhecimentos e informações, que propiciam a confiança (Ramalho; Rodrigo, 2022; Six; Verhoest, 2017). De maneira geral, compreender essas percepções, suas prioridades e perspectivas importa para evitar erros e má implementação de decisões pelo regulador, o que pode diminuir seu desempenho (Saab; Silva, 2022; Schroeder et al., 2021; Schroeder; Fulton, 2017).

Compreende-se que a pesquisa não só atende as lacunas apresentadas, mas avança na proposta de contribuição ao analisar a percepção de confiança dos principais interessados no sistema regulatório sobre a adoção de boas práticas regulatórias, na medida em que estudos empíricos recentes revelam a necessidade de aprimoramento da utilização das ferramentas de melhoria regulatória como as análises de impacto regulatório e consultas públicas (Ramalho; Rodrigo, 2022; Saab; Silva, 2022).

Do ponto de vista institucional, a temática sobre boas práticas regulatórias tem ganhado destaque, principalmente pela recente institucionalização da obrigatoriedade de sua utilização pelo governo federal por meio de um arcabouço normativo recente (BRASIL, 2019a, 2019b, 2020, 2022). Ademais, o recente processo de acesso¹ do Brasil como país-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) demanda das instituições compreensão das melhores formas de utilizar os instrumentos de boa prática, pois se espera um maior nível de conformidade da aplicação e utilização desses mecanismos legais para garantir o alinhamento aos padrões regulatórios definidos pela OCDE (OCDE, 2022c).

Em junho de 2022, a OCDE publicou o relatório “peer review” sobre a reforma regulatória do Brasil, como parte do procedimento de acesso² do país à Organização. O documento (2022) evidencia oportunidade de aprimoramento do marco regulatório brasileiro. Ressalta o necessário fomento da participação social nos processos de consulta pública. Conclui que uma implementação bem-sucedida desses instrumentos vai além de uma obrigação legal, pois exigem arranjos institucionais adequados e comunicação clara (OCDE, 2022a).

Logo, a efetividade da adoção de ferramentas de boas práticas regulatórias caracteriza uma estratégia do país, principalmente do Governo Federal, o que demanda esforços das agências reguladoras (Ramalho; Lopes, 2022a; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Nesse aspecto, a pesquisa contribuirá com a consolidação do conhecimento sobre os impactos da adoção de ferramentas de melhoria regulatória na construção de um espaço de interação construtiva entre reguladores e regulados, estimulando potencialmente a adoção dessas ferramentas por parte dos reguladores nacionais.

Em contraponto a essa perspectiva, recentes estudos empíricos brasileiros apontam baixa efetividade na aplicação de consultas públicas no âmbito do processo de AIRs (Pegorim et al., 2019; Saab; Silva, 2022; Trigo, 2022). Trigo (2022) destacou, após análise de 356 (trezentas e cinquenta e seis) AIRs realizadas nas agências reguladoras federais brasileiras, entre 2014 e 2021, o risco desta ferramenta ser utilizada “pró-forma” pelos reguladores, de maneira a atender uma exigência legal, burocrática. Saab e Silva (2022) apresentam como uma das causas desses resultados, a falta de capacidades estatais como capacitações técnicas aos servidores que

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/processo-de-acessao-brasil-ocde/o-que-e-a-acessao-do-brasil-a-ocde>. Acesso em nov. 2022.

² Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/processo-de-acessao-brasil-ocde/o-que-e-a-acessao-do-brasil-a-ocde>. Acesso em nov. 2022.

implementam essas ferramentas e possíveis desconfianças e dúvidas pelo lado das partes interessadas.

Assim, a investigação pode ser considerada elemento de avanço ao aprimoramento do sistema regulatório, dada a capacidade da confiança diminuir os custos de transação, melhorar serviços públicos e ter atores regulados engajados e comprometidos, de maneira a facilitar o intercâmbio de informações e conhecimentos entre regulados e reguladores e criar um ambiente favorável ao diálogo construtivo – que pode resultar em regulações mais bem discutidas e aceitas que, em última medida, facilitam o *enforcement* da atividade regulatória, reduzem os custos administrativos e ações meramente burocráticas (Carvalho; Rondon; Marques, 2020; Oliveira Netto, 2022; Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022; Ramalho; Rodrigo, 2022; Sasongko; Hamzah, 2022; Williamson, 1993).

Por fim, a pesquisa visa contribuir para o aprimoramento de um sistema regulatório mais coerente, que possa responder de maneira adequada aos desafios sociais, econômicos e tecnológicos, o que melhora o ambiente de negócios do país. A complexidade das funções estatais põe em destaque a necessidade de um sistema regulatório que traduza eficiência administrativa e tomadas de decisões adequadas aos interesses e preferências da sociedade (Meirelles; Oliva, 2006). Isso fortalece as instituições.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A fundamentação teórica apresentará a definição de regulação, bem como o contexto das reformas regulatórias no Brasil, em especial, a que teve início nos anos 2000 e que demandou a observância por parte dos países membros da OCDE a utilização de boas práticas regulatórias (OCDE, 2012a; Thorstensen; Arima Júnior, 2020). Esse contexto de reformas importa na medida em que a interação da confiança dos cidadãos e organizações no governo e na administração pública ganhou destaque com a emergência da nova gestão pública, cujo diferencial está no tratamento dos cidadãos como clientes dos serviços públicos (Bouckaert, 2012; Kampen; Van De Walle; Bouckaert, 2006; Raaphorst; Walle, 2018).

Em seguida, serão apresentadas as ferramentas de boas práticas, que podem ser entendidas como disposições processuais traduzidas em recomendações para a realização de análises *ex ante* e *ex post* das regulamentações (avaliações de impacto regulatório – AIR - e de resultado regulatório – ARR), publicação de agenda regulatória e maior participação de regulados e da sociedade no processo decisório por meio de consultas públicas ou audiências (González, 2022b; González; Peci, 2022). O recente arcabouço normativo brasileiro reforça a relevância da temática para o país, principalmente no contexto de acessão do Brasil como membro efetivo da OCDE. Esse cenário contrasta com estudos empíricos que analisaram a utilização de análises de impacto regulatório (AIRs) pelas agências reguladoras federais e apontaram ineficiências na sua utilização decorrentes de deficiências de procedimentos adotados (Saab; Silva, 2022; Trigo, 2022).

Para compreender a relação entre os mecanismos regulatórios e a confiança, será apresentado referencial teórico sobre o estado da arte da pesquisa sobre confiança. De maneira geral, a confiança envolve uma disposição da parte que confia (*trustor*) de se tornar vulnerável, com base em uma expectativa positiva de ação da parte confiada (*trustee*), a partir de uma avaliação subjetiva baseada nas dimensões habilidade, integridade, benevolência e previsibilidade (Barbosa; Mota, 2022; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Rousseau et al., 1998).

Em seguida, serão apresentadas relações entre os antecedentes da confiança (habilidade, benevolência, integridade e previsibilidade) e a Análise de Impacto Regulatório (AIR), consultas públicas e outros meios de participação social, além da agenda regulatória.

Levando-se em consideração que a confiança assume diferentes perspectivas a depender de qual é o nível e o referencial observados, posteriormente, apresenta-se a vertente adotada para a pesquisa, a confiança no contexto das instituições. Será realizada a contextualização e

conceituação dessa abordagem, com a menção às contribuições anteriores à literatura sobre a temática. Por fim, é abordada a Teoria dos Custos de Transação, que tem sido predominante nas pesquisas de confiança nas instituições (Verbeke; Greidanus, 2009) e se relaciona com o processo de avaliação da confiabilidade, etapa inicial e mais cognitiva do processo de confiança institucional (Colquitt; Scott; Lepine, 2007).

Ressalta-se, ao final, que o conceito de confiança e de desconfiança estão relacionados, mas são distintos e são apresentadas as vertentes da literatura sobre os dois conceitos. Adota-se este entendimento, que apoia o fato de que arranjos institucionais (leis, contratos, regulação) não significam desconfiança, mas constituem a base para a geração de confiança entre os atores (Zucker, 1986).

Ao final, aborda-se a relação entre confiança nos regimes regulatórios, consequências desta conexão e antecedentes. A regulação molda comportamento dos agentes regulados e criam uma relação de vulnerabilidade e interdependência entre regulados e reguladores, na medida em que os cidadãos se tornam vulneráveis às ações das agências reguladoras (Six; Verhoest, 2017). Assim, serão trazidos estudos empíricos que evidenciam que um bom relacionamento e diálogo entre regulador e regulado propicia a formação de confiança (Six, 2013; Six; Verhoest, 2017).

2.1. Regulação e melhoria regulatória

O campo da regulação é interdisciplinar, envolve interesses em pesquisas distintos e não tem um consenso quanto à sua conceituação (Koop; Lodge, 2017). Em revisão da literatura sobre regulação, adotando um recorde de artigos encontrados desde 1970, Koop e Lodge (2017) definem a regulação como uma intervenção intencional, tipicamente direta e exercida pelo setor público sobre atividades econômicas de atores do setor privado, que envolve regras, monitoramento e sanção. Peci (2007) compreende regulação como intervenção pelo poder público, de maneira a limitar a escolha individual. Também pode ser compreendida como instrumento de implementação de políticas públicas (Levi-Faur, 2014).

De maneira geral, o pretexto da intervenção estatal é a existência de falhas de mercado – tais como: monopólios, assimetrias de informação, externalidades, condutas anticompetitivas e outros gêneros de problemas na regulação – que representam empecilhos à alocação eficiente de recursos e à vitalidade das relações de produção e consumo (Bator, 1957; Mueller; Pereira, 2002). Por sua vez, a regulação econômica também está sujeita a falhas, das quais resultam

outros sintomas de ineficiência como, por exemplo, o declínio da capacidade competitiva das empresas, o desincentivo à inovação, a regulação excessiva e o legalismo (Moura, 2014b; Prince, 1983).

Por essa razão, as agências reguladoras devem operar com cautela, de forma a conferir um caráter legítimo à intervenção estatal no domínio econômico; utilizando-se de procedimentos pontuais, transparentes, efetivos e bem fundamentados, a regulação atende à condição racional de legitimidade ao se justificar adequadamente antes de se impor à sociedade (Ayres; Braithwaite, 1992; Majone, 1999). Assim, a exigência de maior coerência, estabilidade de regras, previsibilidade, transparência de procedimentos e decisões deve ser balizadora para a ação do Estado pois esses atributos abrem canais de escuta para a sociedade e conferem legitimidade à atuação regulatória (Abranches, 2014; Marques; Pinto, 2018; Radaelli, 2004). Por fim, conforme a atuação institucional das agências regulatórias pode ser determinada em grande medida por sua credibilidade perante as partes interessadas no processo regulatório (Mueller; Pereira, 2002).

Para compreender os marcos regulatórios ocorridos no Brasil, é relevante ter em mente o desenho institucional e legal no qual uma agência reguladora federal está inserida, tendo em vista que a governança regulatória envolve a dimensão interna, que trata do funcionamento da agência voltada para sua gestão interna, a dimensão externa, que cuida do relacionamento entre agências reguladoras e, por último, a dimensão relacional, que envolve o relacionamento entre a agência reguladora e os atores interessados no processo regulatório (González, 2022a; González; Peci, 2022). Assim, o sistema regulatório é dinâmico, de maneira que é constituído por intermédio de interações entre reguladores e regulados, é heterogêneo com múltiplos atores (empresas, grupos de empresas, associações) e tem seu cerne na cooperação e na confiança entre as partes (Six; Verhoest, 2017).

É nesse contexto que está inserido o sistema regulatório brasileiro, que segue a tendência de disseminação das reformas regulatórias realizadas pelos países em desenvolvimento (Peci; Santos; Araújo, 2022). O desempenho regulatório está em destaque, principalmente com o surgimento do movimento “*Better Regulation*”, que tem início nos anos 2000 e evidencia a necessidade de melhoria regulatória mundial, tendo em vista que uma regulação eficaz apoia as instituições no cumprimento dos objetivos de políticas públicas, além de propiciar melhoria das perspectivas econômicas, o que sustenta e fortalece o crescimento dos países (Meneguín; Melo, 2022; OCDE, 2012b; Thorstensen; Arima Júnior, 2020).

Em 1990, a primeira reforma regulatória é marcada com a criação das primeiras agências reguladoras, com uma abordagem setorial e centrada na agência, com o objetivo de trazer mais credibilidade ao Estado, com o conseqüente aumento de investimentos privados e maior estabilidade e independência (González; Peci, 2022; Mueller; Pereira, 2002). De 1996 até 2005 foram criadas 11 (onze) agências reguladoras em nível federal centenas de instituições reguladoras em nível estadual e municipal (Bianculli, 2013; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). No final dos anos 2000, inicia-se reforma na América Latina voltada para a melhoria regulatória através da gestão do estado e preconizou a utilização de procedimentos e ferramentas para aumentar o papel da evidência e engajamento das partes interessadas no processo decisório das agências reguladoras (González, 2022a; González; Peci, 2022). Em complemento, a literatura enfatiza o papel das partes interessadas no contexto da regulação (Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022; Ramalho; Rodrigo, 2022; Saab; Silva, 2022), bem como a tendência de as agências reguladoras incluírem as partes interessadas no seu processo de tomada de decisão (Ramalho; Rodrigo, 2022).

Nesses 20 (vinte) anos de criação das agências reguladoras em nível federal, constatou-se a tendência de institucionalização e consolidação de mecanismos destinados à maior participação das partes interessadas no processo de construção de regulamentações e no processo decisório, com atuação da regulação mais responsiva e maior *accountability* (Ramalho; Lopes, 2022b; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022a; Ramalho; Rodrigo, 2022; Saab et al., 2018). Tais estratégias foram inseridas na agenda de governança regulatória, que trata do contexto institucional que a regulação é criada e implementada, bem como envolve a participação das partes interessadas no processo regulatório (Ramalho; Rodrigo, 2022). Isso reforça a reflexão de que a temática da melhoria regulatória por meio de boas práticas regulatórias é uma tendência (Peci, 2011).

Compreendem-se boas práticas regulatórias como ferramentas aptas a elevar a eficácia e a qualidade das regulações mais responsivas, participativas e coordenadas (Baldwin; Cave; Lodge, 2012). As boas práticas regulatórias também são referenciadas na literatura como “*better regulation*”, “*high quality*” ou “*smart regulation*” (Baldwin; Cave; Lodge, 2012; Gunningham; Sinclair, 2009; OCDE, 2022b; Ramalho; Lopes, 2022; Thorstensen; Arima Júnior, 2020).

Sob uma perspectiva teórica, a melhoria regulatória ou governança regulatória tem em sua base a utilização de boas práticas regulatórias, consistentes em padrões recorrentes de consulta, participação e de procedimentos de tomada de decisão como a implementação da

Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), a publicação de uma agenda regulatória fixa, a realização de avaliações *ex post*, além de consultas públicas com o envolvimento das partes interessadas no processo de tomada de decisão (González; Peci, 2022; Löfstedt, 2004; Radaelli, 2004; Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022).

A adoção de boas práticas influencia o comportamento dos agentes envolvidos no sistema regulatório e pode ser vinculado ao desempenho da agência reguladora, a sua eficiência, tendo em vista que a regulação passa a ser mais responsiva e coordenada, o que gera maior previsibilidade e segurança para o administrado e reduz custos de transação no sistema regulatório (Bach et al., 2021; Baldwin; Cave; Lodge, 2012; González; Peci, 2022). Impacta a credibilidade das agências reguladoras, bem como na confiança da sociedade na sua atuação (Grimmelikhuisen et al., 2021). Implicam melhor fiscalização administrativa e controle social que, por consequência, melhoram as percepções de confiança e legitimidade regulatória (Carvalho; Rondon; Marques, 2020; Keefer, Philip; Scartascini, 2022). A legitimidade é relacionada a uma percepção ou suposição de que as ações de uma instituição ou arranjo institucional são adequados/apropriados, desejáveis e justos dentro do contexto que estão inseridos (Schumann et al., 2010; Tyler, 2021).

No campo internacional, o processo de acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) evidencia a necessidade de adequação e convergência aos padrões, melhores práticas da organização (OCDE, 2022c; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022; Thorstensen; Arima Júnior, 2020). A demanda de estruturação e adequação do Brasil, em especial no que tange à utilização de melhores práticas regulatórias é uma atribuição que envolve todas as instituições, em todos os níveis de governo. Em junho de 2022, a OCDE publicou o relatório sobre a reforma regulatória do Brasil (OCDE, 2022c).

O documento (OCDE, 2022c) evidencia oportunidade de aprimoramento do marco regulatório brasileiro. Aponta a AIR como principal instrumento de boas práticas utilizada pelos reguladores e que apesar de sua institucionalização, é necessária melhoria na governança do sistema, ou seja, na sua adoção pelos reguladores (OCDE, 2022c). Ademais, ressalta o necessário fomento da participação social nos processos de consulta pública. Conclui que uma implementação bem-sucedida desses instrumentos vai além de uma obrigação legal, pois exigem arranjos institucionais adequados e comunicação clara (OCDE, 2022c). Logo, a efetividade da adoção de ferramentas de boas práticas regulatórias caracteriza uma estratégia do país, principalmente do governo federal, o que demanda esforços das agências reguladoras (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022).

No Brasil, a institucionalização da utilização de boas práticas regulatórias é recente, com um arcabouço normativo em progresso. A aplicação de boas práticas regulatórias é institucionalizada pela Lei das Agências nº 13.848/2019 (BRASIL, 2019a) e pela Lei da Liberdade Econômica nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019b), bem como pelo Decreto nº 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto, o que está relacionado à gestão do estoque regulatório (BRASIL, 2019c), pelo Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório (BRASIL, 2020) e pelo Decreto nº 11.243/2022, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2022). Os normativos tiveram o intuito de consolidar a atuação regulatória brasileira de maneira harmônica e sistemática, ampliar a participação social, a transparência, avaliação de atos normativos *ex ante* (Análise de Impacto Regulatório, por exemplo) e aprimorar o processo decisório de forma a garantir melhoria na performance regulatória (Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022; Saab; Silva, 2022). Trata-se de um arcabouço normativo recente, que orienta a elaboração de políticas públicas regulatórias.

Apesar da adoção de boas práticas regulatórias por agências reguladoras ser normatizado apenas em 2019, algumas ferramentas já eram observadas e realizadas, de forma sistemática ou não pelas agências reguladoras federais (Ramalho; Lopes, 2022). Nesse sentido, 90,9% das agências reguladoras já elaboravam e publicavam agenda regulatória com temas prioritários para regulação e realizavam processos de AIR para publicação de atos normativos, apesar de que os procedimentos para a operacionalização não estarem previstos na regulamentação de 72,73% das agências (Ramalho; Lopes, 2022). Por fim, as consultas públicas já eram realizadas pelas agências reguladoras antes do normativo, embora não sejam procedimentos institucionalizados em todas as agências reguladoras (Ramalho; Lopes, 2022).

Em observância à estrutura apresentada por estudo de Ramalho e Lopes (2022), que investigaram boas práticas instituídas pela Lei das Agências, podemos categorizá-las em três dimensões principais:

- (i) Instrumentos de planejamento e gestão: Planejamento Estratégico quadrienal, contendo objetivos, metas e resultados estratégicos esperados, alinhado ao Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal e como instrumento de acompanhamento anual, previu o Plano de Gestão Anual (PGA), que deverá conter as ações, resultados e metas relacionadas aos processos finalísticos e de gestão. Ademais, também previu a aplicação de práticas de gestão de riscos e controles internos, e a

elaboração e divulgação de um programa de integridade para prevenir, detectar, punir e remediar fraudes e atos de corrupção;

(ii) Melhorias no Processo decisório, com a estipulação de quatro objetivos: a) a publicação da agenda regulatória, que atinge a previsibilidade das decisões; b) a Análise de Impacto Regulatório, que atinge a motivação e impacto das decisões; c) a realização de audiências e consultas, que reforçam a necessidade de engajamento social e evidências para a tomada de decisões; e a d) transparência ao processo decisório, como as reuniões deliberativas públicas das diretorias das agências, divulgação de pautas, gravações e resumos; e

(iii) Transparência e prestação de contas: elaborar um relatório anual de atividades com os resultados do Planejamento Estratégico (PE) e do Plano de Gestão Anual (PGA). Além disso, prevê a elaboração de um Plano Anual de Comunicação para divulgar informações e, também, ações educativas sobre os direitos dos usuários do órgão e das empresas que integram o setor regulado.

Ramalho, Lopes e Taveira (2022) acrescentam ainda outras ferramentas que também promovem a melhoria regulatória, como a revisão do estoque regulatório, por meio da codificação e consolidação das cláusulas de revisão; atividades de simplificação administrativa; da avaliação *ex post* e do *compliance* e *enforcement* na implementação da regulação, além da previsão de métodos alternativos de solução de conflitos como a arbitragem e a conciliação. Por fim, ressalta-se que embora essas ferramentas ou práticas possam ser empregadas como estratégias autônomas, elas são mais eficazes quando implementadas de maneira mutuamente apoiada (Argy; Johnson, 2003).

2.1.1. Boas práticas regulatórias e obrigatoriedade legal

Segundo a OCDE (2002), a AIR é uma das ferramentas mais comumente utilizadas e visa a melhoria da qualidade das regulações, além de ser a principal ferramenta disseminada nos países-membros (Ramalho; Lopes, 2022). Apesar de não ter uma conceituação única (Alves; Peci, 2011; Radaelli, 2010), de maneira geral, trata-se de procedimento de análise *ex ante* consistente em avaliação prévia à edição (ou não) de atos normativos, com o objetivo de definir os problemas regulatórios, coletar dados e identificar os prováveis efeitos e aferir a razoabilidade na tomada de decisão, favorecendo o alcance de políticas efetivas (Ellig; Mclaughlin; Morrall, 2013; Jacobs, 2004; Oliveira Netto, 2022).

No Brasil, a utilização de AIR foi experimentada há quase uma década antes do seu caráter obrigatório por meio de normativos (Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022b). No campo normativo, a AIR é tratada no o art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), Decreto nº 10.411/2020 e Decreto nº 11.243/2022, que regulamentam a aplicação da AIR, através do Sistema de Participação Social – SIPAS, conceituam tecnicamente AIR, atos normativos considerados de baixo impacto, custos regulatórios, relatório de AIR, atualização do estoque regulatório, além de prever hipótese de dispensa de realização da AIR, desde que haja a fundamentação do órgão ou entidade competente (BRASIL, 2019b, 2019a, 2020, 2022; Oliveira Netto, 2022). A AIR auxilia a tomada de decisão do regulador, que pode constatar, previamente à edição de atos normativos, que a melhor alternativa é não regulamentar, mas uma solução alternativa e não impositiva, como a *soft regulation*, ou seja, a utilização de instrumento não vinculativo que não exige monitoramento e fiscalização ostensivos por parte da administração pública (Ayres; Braithwaite, 1992; Meneguim; Melo, 2022; Saab; Silva, 2022).

No que tange à participação dos atores envolvidos no sistema regulatório, a realização de consulta pública é uma medida prevista na Lei das Agências, art. 9º, § 3º, da Lei nº 13.848/2019, e constitui poder-dever de órgãos e entidades, que devem submeter à consulta prévia consulta de partes interessadas as minutas e as propostas de alteração de atos normativos regulatórios. É utilizada tanto na discussão de propostas de medidas regulatórias como na sua revisão (BRASIL, 2019a; Oliveira Netto, 2022; Ramalho; Lopes, 2022; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Esse instrumento subsidia a tomada de decisão do regulador e ocorre com o recebimento de críticas, sugestões e contribuições pelas partes interessadas no aprimoramento, na institucionalização e aplicação das ferramentas ao setor do mercado (Oliveira Netto, 2022). Ressalta-se que a abertura à participação de partes interessadas proporciona a redução da assimetria de informações, o que torna mais eficiente a atuação da agência reguladora, que passa a conhecer as reais necessidades e condutas dos agentes no mercado, de maneira a calibrar sua estratégia de intervenção (Ayres; Braithwaite, 1992; Roquete, 2022).

Outros mecanismos de participação das partes interessadas contribuem na formação de juízo e tomada de decisão pelo regulador, outras medidas ganham destaque, como é o caso de audiências públicas, bem como tomada de subsídios, e qualquer meio que propicie a participação dos interessados, conforme redação dos artigos 10 e 11 da Lei 13.848/2019 (Oliveira Netto, 2022). Apesar da institucionalização de audiências e consultas públicas, a maior parte das agências reguladoras no Brasil prevê em seus regulamentos internos outras

formas de participação social, como tomada pública de subsídios, câmaras técnicas, comitês ou conselhos, manifestação oral dos interessados durante reuniões da diretoria ou do conselho diretor (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022).

Por fim, sobre a previsão legal de instrumentos de planejamento, gestão e transparência na atuação dos entes reguladores, observamos a obrigatoriedade da elaboração do plano estratégico, do plano de gestão anual e da agenda regulatória previstos nos artigos 15, incisos I e II, e artigo 21 da Lei 13.848/2019 (Oliveira Netto, 2022). O Plano estratégico compreende objetivos, metas e resultados esperados do regulador e compreende período quadrienal. O Plano de Gestão Anual é documento alinhado com o plano estratégico e contempla ações, resultados e metas que estejam relacionados aos processos finalísticos e de gestão. Por fim, a Agenda Regulatória é ferramenta integrada ao Plano de Gestão Anual e demonstra o planejamento da atividade normativa do regulador que deve ser compatível com os objetivos previstos no plano estratégico e deve evidenciar as temáticas prioritárias do regulador (Oliveira Netto, 2022).

Opta-se pelo enfoque na Análise de Impacto Regulatório. Tal procedimento demanda construção conjunta do regulador e regulado, baseada em interações sociais, que resultam ou não em normativos, que serão aplicadas sobre o mercado e sociedade, sendo relevante uma relação de confiança entre as partes (Pegorim et al., 2019; Ramalho; Rodrigo, 2022; Saab; Silva, 2022; Trigo, 2022).

No que se refere à utilização de AIRs e consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras federais, Pegorim et al. (2019) apresentou dois achados relevantes para a pesquisa: (i) apesar de a AIR ser obrigatória por normativo legal, há distintas formas de utilização pelos reguladoras, com deficiências de procedimentos adotados e ausência de justificativa para a opção regulatória analisada; e (ii) há baixa efetividade de consultas e audiências públicas realizadas no âmbito de AIRs.

Saab e Silva (2022) realizaram estudo empírico que corrobora os achados de Pegorim et al. (2019), a partir da avaliação da qualidade das AIRs realizadas pelas agências reguladoras federais brasileiras, no ano de 2021. De maneira geral, evidenciam falhas na utilização de AIRs, como equívocos por incompreensão exata de conceitos pelos servidores, falta de padronização, aplicação tardia de consultas públicas ou limitações de participantes, o que diminui a sua utilidade e efetividade (Saab; Silva, 2022). As possíveis causas apontadas dizem respeito a recente obrigatoriedade normatiza de implementação da ferramenta, além da falta de capacidade técnica dos servidores que operacionalizam a matéria (Saab, Silva, 2022).

De maneira similar aos achados anteriores, Trigo (2022), em pesquisa empírica que analisou 356 (trezentas e cinquenta e seis) AIRs realizadas nas agências reguladoras federais brasileiras, entre 2014 e 2021, indica o risco desta ferramenta ser utilizada “pró-forma” pelos reguladores, de maneira a atender uma exigência legal, burocrática. O diagnóstico apresentado apresenta que a utilização de AIRs e Consultas Públicas ainda são tímidas com a tentativa de adequação formal de mecanismos de política regulatória, o que decorre do cenário recente de obrigatoriedade normativa, falta de capacidades estatais como capacitações técnicas aos servidores que operam a sua procedimentalização, além de possíveis desconfiças e dúvidas pelo lado das partes interessadas (Saab et al., 2018; Saab; Silva, 2022).

O nível da qualidade da governança pública está ligado ao aumento da confiança dos cidadãos nas instituições (Almeida-Santos et al., 2018; Kikuchi, 2008) e o risco de que as ferramentas de boas práticas configurem apenas uma exigência pró-forma (Trigo, 2022) despertam interesse no estudo, tendo em vista que são instituições que aproximam regulador e regulado, criando um ambiente de interação em que é possível trazer segurança ao setor regulado, garantir maior previsibilidade, legitimidade, transparência e estabilidade ao processo regulatório (OCDE, 2022c; Oliveira Netto, 2022).

2.2. Conceito e construção de confiança

A confiança tem sido estudada em muitas disciplinas acadêmicas diferentes e consequentemente resultou em múltiplas definições (Bachmann; Inkpen, 2011; Dietz; Hartog, 2006; Legood et al., 2022; Levi-Faur et al., 2020; Pytlikzillig; Kimbrough, 2016; Rousseau et al., 1998; Shockley et al., 2016; Six, 2012; Six; Verhoest, 2017). Por esta razão, foi objeto de variadas revisões de literatura em ciências sociais (Bachmann, 2011, 2018; Bigley; Pearce, 1998; Castaldo; Premazzi; Zerbini, 2010; Dietz; Hartog, 2006a; Fulmer; Gelfand, 2012; Shockley et al., 2016).

Os conceitos mais citados na literatura, conforme revisão de literatura de Pytlikzilig e Kimbrough (2015), são os artigos seminais de Mayer, Davis e Schoorman (1995) e Rousseau et al. (1998). Mayer, Davis e Schoorman (1995), que definem a confiança como a vontade do agente que deposita sua confiança de ser vulnerável às ações de um indivíduo/instituição baseado em uma expectativa positiva. Rousseau et al. (1998) definiram a confiança como estado psicológico, como uma intenção deliberada de uma parte aceitar ser vulnerável com a esperança de que a parte em que confia vá adotar comportamentos ou intenções que lhe sejam positivas.

Ambas as definições são adotadas na pesquisa, porque ajudaram a esclarecer as conceituações distintas e são complementares ao apresentarem os componentes principais da confiança: a intenção de aceitar a vulnerabilidade e expectativas positivas (Colquitt; Scott; Lepine, 2007).

De maneira geral, a confiança é traduzida por uma avaliação realizada pela parte que confia a respeito da confiabilidade da parte confiada (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Oomsels, 2016) que decorre tanto em processo cognitivo e afetivo (McAllister, 1995; Oomsels, 2016; Stoltz; Lizardo, 2018), envolve situações de risco ou contingentes (Das; Teng, 1998; Luhmann, 1979), implica a vontade de suspender a vulnerabilidade – caracteriza um “salto de fé” por parte de quem confia (Currall; Judge, 1995; Deutsch, 1958; Mayer; Davis; Schoorman, 1995), envolve um comportamento de risco (Lewis; Weigert, 1985) e é baseada em expectativas positivas sobre uma contraparte (Bijlsma-Frankema; Woolthuis, 2005; Dietz; Hartog, 2006; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Zucker, 1986).

Como a incerteza é componente essencial do relacionamento de confiança, a confiança é considerada impossível sob condição de certeza absoluta sobre a parte confiada (Lewicki et al, 1998). De outro lado, a total ignorância sobre o objeto/indivíduo confiado configuraria um jogo de azar (Lewis; Weigert, 1985). Assim, a confiança é construída sobre boas razões (Mollering, 2006) e expectativas positivas do comportamento da parte confiada (Lewicki; McAllister; Bies, 1998). Além disso, a decisão de confiar se caracteriza por um comportamento de assumir riscos em negociações com a parte confiada, que dependem do desempenho de outro ator (Coleman, 1990), além de ser um fenômeno recíproco e autoreforçado, na medida em que o histórico de relações baseado na confiança molda e atualiza as percepções das partes que confiam sobre a confiabilidade (habilidade, benevolência, integridade e previsibilidade) da parte confiada, o que torna o processo universal de confiança cíclico e dinâmico (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Oomsels, 2016).

Ademais, requer interdependência entre os atores envolvidos, o que implica que os interesses de um não poderão ser atingidos sem a dependência dos interesses da outra parte (Bachmann; Inkpen, 2011; Grimmelikhuijsen, 2012; Mayer; Davis; Schoorman, 1995), como no caso os regulamentados que confiam em um regime regulatório específico podem ser afetados por sua confiança em uma agência reguladora (Levi-Faur et al., 2020). Por fim, depende da qualidade do evento esperado, bem como da probabilidade de sua ocorrência (Robbins, 2016).

Apesar de várias definições sobre o construto, alguns elementos são comuns na maioria das definições (Bijlsma-Frankema; Costa, 2007; Oomsels, 2016; Pytlikzillig; Kimbrough,

2016; Levi-Faur et al., 2020) e a confiança pode ser compreendida como um processo que implica: 1) uma avaliação subjetiva feita pelo agente que confia (*trustor*) a respeito da confiabilidade do indivíduo/instituição a quem se deposita a confiança (*trustee*), que é operacionalizada por meio de habilidade percebida, benevolência, integridade e previsibilidade (Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001; Oomsels, 2016); 2) a Pré-disposição de confiar (Dietz; Hartog, 2006; Emborg; Daniels; Walker, 2020); e 3) a decisão de confiar (vontade de se tornar vulnerável), que envolve a disposição de se tornar vulnerável sob condições de risco/incerteza e interdependência (Dietz; Hartog, 2006; Levi-Faur et al., 2020; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Reyes Junior, 2012; Rousseau et al., 1998).

O elemento avaliação de confiabilidade é uma espécie de preparação do agente que irá depositar a confiança em se tornar vulnerável e, portanto, é um ato de risco (Dietz, 2011). Envolve uma avaliação da parte que confia sobre a parte confiada com a expectativa de comportamento positivo da outra parte para si, ou seja, que a parte confiada vai agir conforme o esperado (Das; Teng, 1998; Dietz, 2011; Dietz; Hartog, 2006; Elangovan; Auer-Rizzi; Szabo, 2007; Hagen; Choe, 1997; Shapiro, 1987). Ademais, leva em consideração as dimensões de Habilidade, Benevolência, Integridade (Colquitt; Scott; Lepine, 2007; Hagen; Choe, 1997; Shapiro, 1987), além da previsibilidade (Fang; Guo; Zhang, 2015; Mcknight; Chervany, 2001).

A dimensão Habilidade diz respeito à competência (Levi-Faur et al., 2020), à expectativa de que a parte em quem se deposita confiança, tenha competência para completar suas tarefas, tenha habilidade para fazer o que é necessário, o que é esperado (Barber, 1983; Chen; Dhillon, 2003; Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001). O desempenho da Agência reguladora na aplicação de AIR, por exemplo, impacta a percepção das partes interessadas no processo regulatório de maneira que a sua avaliação de confiabilidade seja positiva, tendo em vista que o emprego desses instrumentos de forma adequada e conveniente é fator que gera confiança nas instituições (Kumlin, 2017; Mcknight; Chervany, 2001; Mishler; Rose, 2016; Mizrahi; Vigoda-Gadot; Cohen, 2021).

A dimensão Benevolência é a expectativa de que a parte confiada se preocupa com os interesses e necessidades da parte que confia, que se importa e agirá em função dos seus interesses e preferências e agirá conforme o esperado (Barber, 1983; Chen; Dhillon, 2003; Fang; Guo; Zhang, 2015; Ganesan; Hess, 1997; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001). No âmbito das instituições, é percebida pela medida em que a organização se preocupa com o bem-estar do público e está motivada a agir no interesse público

(Grimmelikhuijsen; Meijer, 2014). Uma cultura institucional que incorpore as partes interessadas no processo de tomada de decisão por meio de Consultas Públicas, Audiências Públicas, Tomada de Subsídios ou outros meios de participação social tem efeito positivo na percepção de confiança nas instituições, e está alinhado à dimensão Benevolência, na medida em que a Agência reguladora leva em consideração o interesse e a necessidade da participação das partes envolvidas no diálogo regulatório e suas opiniões e manifestações serão contribuições úteis para a tomada de decisões mais responsivas (Shapiro, 2012; Yackee, 2006).

A dimensão Integridade se refere à expectativa de que a parte confiada agirá de forma justa e equitativa, com boa-fé, cumprindo promessas, sendo verdadeira (Chen; Dhillon, 2003; Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001; Morgan; Hunt, 1994). Pode-se argumentar que rotinas padronizadas na adoção de boas práticas, quando realizadas pelas agências reguladoras em conformidade com as normas e princípios aceitáveis, impactam de maneira positiva na crença das partes interessadas de que a utilização de boas práticas será efetiva (Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcfall, 1987).

A dimensão Previsibilidade pode ser compreendida como a expectativa ou crença de que as ações da parte confiada são consistentes, são previsíveis, independente do prognóstico ser bom ou ruim (Channuntapipat, 2018; Fang; Guo; Zhang, 2015; Lewicki; Bunker, 1996; Mcknight; Chervany, 2001). A publicação da agenda regulatória, demonstra maior transparência e previsibilidade ao permitirem acesso dos principais interessados sobre as metas, resultados esperados das ações das Agências Reguladoras no que tange a sua gestão, organização, competência e riscos que possam afetar o curso da Agenda (Oliveira Netto, 2022).

No tocante à compreensão das dimensões do comportamento confiável de uma instituição, a literatura alerta que na investigação sobre a confiança institucional (impessoal ou no sistema), as dimensões de Benevolência e Integridade podem ser vistas em conjunto, por falta de distinção clara em pesquisas empíricas (Dekker, 2004; Dirks; Ferrin, 2002; Levi-Faur et al., 2020; Maresch; Aschauer; Fink, 2020).

Após realizada a avaliação da confiabilidade, o segundo elemento do processo de confiança é a pré-disposição em confiar (vontade de suspender a vulnerabilidade), ou seja, com base na percepção de confiabilidade do agente a quem se deposita a confiança, a parte que confia se torna disposto a suspender o risco, a complexidade das interações e aceita a vulnerabilidade de uma determinada relação (Oomsels; Bouckaert, 2014; Zucker, 1986).

O terceiro elemento do processo de confiança implica na decisão de confiar no comportamento de risco daquele que confia e traduz o resultado da confiança. Logo, é importante observar que o processo de confiança vai além do mero estado psicológico apontado por Rousseau et al. (1998). Caso contrário, a confiança seria mera esperança (Luhmann, 1979; Oomsels, 2016; Rousseau et al., 1998). A percepção e atitude mais ou menos confiante é distinta entre as pessoas e está vinculada às características da outra parte, podendo ser gerada por expectativas de reciprocidade (Emborg; Daniels; Walker, 2020), experiência anterior (Berg; Dickhaut; McCabe, 1995). Luhmann (1979) destaca a familiaridade (memória, experiência, conhecimento passado) como precedente da decisão de confiar e isso diferencia a confiança de um sentimento de esperança ou confiança cega.

Em relação às combinações possíveis entre níveis e referenciais, observamos que a confiança, de maneira geral, pode ser interpessoal e impessoal (Levi-Faur et al., 2020): (i) confiança interpessoal é estabelecida entre indivíduos. Pode ser tanto cognitiva quanto afetiva e se constrói de maneira gradual pela interação e colaboração nos relacionamentos, podendo se tornar uma confiança baseada na identificação ou também chamada de confiança em processos (Zucker, 1986); a (ii) confiança do indivíduo ou coletividade em organizações e sistemas (sistêmica ou institucional): refere-se à confiança no funcionamento de sistemas abstratos organizacionais, institucionais e sociais. Pode ser direcionado a uma organização específica ou a um sistema ou arranjo formal que está funcionando adequadamente (Möllering, 2006).

Conforme Grimmelikhuijsen (2015), a confiança no contexto das instituições tem relevância acadêmica a partir da metade do século XX (Simmel, 1950; Luhmann, 1979; Zucker, 1986; Shapiro, 1987). Luhmann (1979) é fornece uma primeira contribuição elementar sobre como a confiança reduz a complexidade social e acrescenta que os sistemas sociais podem constituir objeto da confiança e denomina a confiança no sistema (Kroeger, 2019). Ademais, a confiança nas instituições conta com contribuições de pesquisadores como Bachmann (2001), Bachmann e Inkpen (2011), Kroeger (2012) e Fuglsang e Jagd (2015), além de outros pesquisadores (Berulava; Lezhava, 2008; Cunha Filho, 2022; Fahy; Erp; Grimmelikhuijsen, 2020; Grimmelikhuijsen et al., 2013). O objeto da confiança é uma instituição e a confiabilidade da parte que confia é moldada por arranjos institucionais (Bachmann, 2018). Dmitry Khodyakov (2007) indica que confiança baseada em instituições surge de contextos impessoais, pois se constrói com aspectos mais cognitivos do que afetivos.

A literatura já examinou a importância de fontes institucionais de confiança (Bachmann; Inkpen, 2011; Cunha Filho, 2022; Hagen; Choe, 1997; Sitkin; Roth, 1993; Zucker, 1986) e

sobre abordagens estruturais para a confiança (Dirks; Lewicki; Zaheer, 2009; Gillespie; Dietz, 2009). Garantias estruturais estão ligadas a contratos formais, garantias, processos ou procedimentos que estão disponíveis para a parte que confia utilizar e assim garantir o sucesso de uma troca transacional (Kyohairwe et al., 2022; Mcknight; Chervany, 2001). Em outras palavras, tratam-se de instituições que apoiam a construção de confiança e a regulação é um exemplo de instituição que apoia processos de geração de confiança (Zucker, 1986; Mcknight, Chervany, 2001).

A confiança institucional, impessoal ou no sistema surge quando a parte que confia (*trustor*) percebe que as estruturas impessoais apoiam sua decisão de confiabilidade na parte confiada (*trustee*) e esse tipo de confiança eleva a sensação de segurança das partes (Yuan; Olfman; Yi, 2016). Assim, a confiança institucional depende da aceitação e internalização de estruturas formais pelas partes envolvidas na relação de confiança e essa percepção possibilita a análise no nível individual (Yuan; Olfman; Yi, 2016).

Em artigo seminal, Zucker (1986) aponta que a confiança institucional é a maneira mais relevante pela qual a confiança é gerada em um ambiente impessoal, sem familiaridade e similaridade. Para que exista a confiança institucional é necessário que as instituições sejam percebidas como confiáveis (Möllering, 2006).

Nesse contexto, a teoria dos custos de transação pode ser relacionada com o construto confiança, na medida em que ambos pressupõem complexidade, racionalidade limitada, a possibilidade de comportamentos oportunistas e vulnerabilidade (Bachmann; Kroeger, 2017; Diniz; Marconatto, 2011; Verbeke; Greidanus, 2009). A Teoria dos Custos de Transação tem como precursor Ronald Coase (1937), que contribui para o estudo da origem e manutenção das organizações para além da maximização de lucros, de maneira que busca compreender os motivos de existência da firma aliado à ideia de custos. Logo, a firma é uma organização que visa diminuir custos de transação de maneira a aumentar sua eficiência.

Williamson (1981) avança nos estudos sobre custos de Coase (1937) e apresenta a Teoria dos Custos de Transação e inclui a influência de dois elementos comportamentais: a racionalidade limitada (limitação da capacidade do indivíduo de processar todas as informações disponíveis) e o comportamento oportunista (uso de meios para que prevaleçam interesses próprios). No contexto econômico, a confiança reduz custos de transação (Bromiley; Cummings, 1995). No contexto organizacional, pode ser compreendida como mecanismo de governança e possibilita a diminuição do oportunismo nas relações de troca e promove cooperação (Bradach; Eccles, 1989; Morgan; Hunt, 1994).

De maneira complementar, a teoria dos custos de transação se relaciona à própria avaliação de confiabilidade apresentada pela teoria da confiança (Diniz; Marconatto, 2011). As dimensões de habilidade, benevolência, integridade e previsibilidade são características avaliadas pela parte que confia antes da tomada de decisão que envolve risco (Oomsels; Bouckaert, 2014). Esses critérios são apresentados na literatura como antecedentes da confiança e são seus precursores. Logo, no contexto institucional, o processo de confiança tem uma característica mais cognitiva e calculista do que afetiva e resulta em avaliações de pessoas e/ou instituições como confiáveis, não confiáveis ou desconhecidas (Colquitt; Scott; Lepine, 2007).

Por último, ressalta-se que o conceito de confiança e de desconfiança estão relacionados, mas são distintos (Lewicki; McAllister; Bies, 1998; Van De Walle; Six, 2014; Sitkin; Bijlsma-Frankema, 2018). Há duas vertentes que analisam as conceituações de confiança e desconfiança. Para uma vertente, os conceitos são tidos como intercambiáveis, sendo que a desconfiança seria um mero espelho da confiança e, por tal razão, a falta de confiança ou baixa confiança equivaleriam a desconfiança (Hardin, 2009; Luhmann, 1979; Rotter, 1967). Assim, leis, regulamentos, contratos ou outro tipo de estrutura que cause constrangimento implicaria desconfiança entre indivíduos, indivíduos e instituições ou entre instituições (Gambetta, 1988). Os arranjos formais seriam substitutos para a ausência de confiança, como salvaguardas (Gambetta, 1988).

Outra vertente formada no início da década de 90 argumenta que a desconfiança é distinta e independente da confiança, principalmente por serem fundamentadas em pressupostos diferentes (Lumineau, 2017; Sitkin; Roth, 1993). Adota-se este entendimento, que apoia o fato de que arranjos institucionais (leis, contratos, regulação) não significam desconfiança, mas constituem a base para a geração de confiança entre os atores (Zucker, 1986). Dessa forma reversa ao conceito de confiança, desconfiança é conceituada na literatura como uma atitude da parte que desconfia, que não suspende sua vulnerabilidade pela atitude do outro (ao contrário da confiança, que prevê a necessária suspensão de vulnerabilidade como uma condição). Ou seja, desconfia porque faz uma avaliação negativa (suas expectativas não são boas) e, por isso, não fica vulnerável (Oomsels; Bouckaert, 2014). Confiança e desconfiança têm diferentes antecedentes, processos, consequências e podem coexistir (Lewicki McAllister; Bies, 1998).

Assim como a confiança, a desconfiança é melhor compreendida como um processo e é refletida na presença de uma suspeita do objeto ou indivíduo a quem se deposita confiança (Mcknight; Chervany, 2001; Oomsels, 2016). A falta de confiança é apenas ausência de confiança, ou seja, ausência de expectativas positivas da outra parte (Grimmelikhuijsen, 2012)

e não significa necessariamente desconfiança (Ullmann-Margalit, 2002). A desconfiança não significa mera ausência de confiança e implica uma rejeição intencional e comportamental de suspensão de vulnerabilidade com base em expectativas negativas futuras da parte a quem se deposita confiança (Lewicki; McAllister; Bies, 1998; Oomsels et al., 2019; Van De Walle; Six, 2014). Vale reforçar que a crença na ausência de intenções negativas não significa expectativa de intenções positivas, sendo essa última condição necessária para a confiança (Rousseau et al., 1998). Por fim, a discussão sobre a relação entre confiança e desconfiança segue em curso na literatura (Levi-Faur et al., 2020).

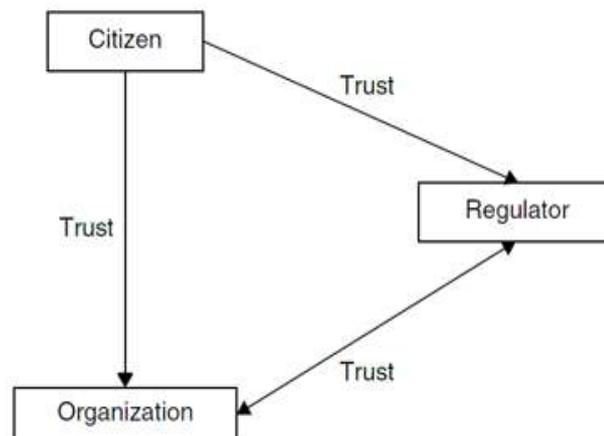
2.3. Relação entre Confiança e boas práticas regulatórias

No âmbito dos regimes regulatórios, Six e Verhoest (2017) apresentam o modelo do triângulo de confiança para explicar as relações existentes entre os principais agentes do sistema regulatório (cidadão, setor regulado e regulador). O modelo do triângulo de confiança proposto por Six e Verhoest (2017) é uma estrutura conceitual que descreve as relações entre os principais agentes envolvidos no sistema regulatório: o cidadão, o setor regulado e o regulador.

O modelo enfatiza a importância da confiança mútua e da comunicação eficaz entre esses agentes para o funcionamento adequado do regime regulatório.

Figura 1 - Triângulo regulatório

Trust in regulatory regimes: scoping the field

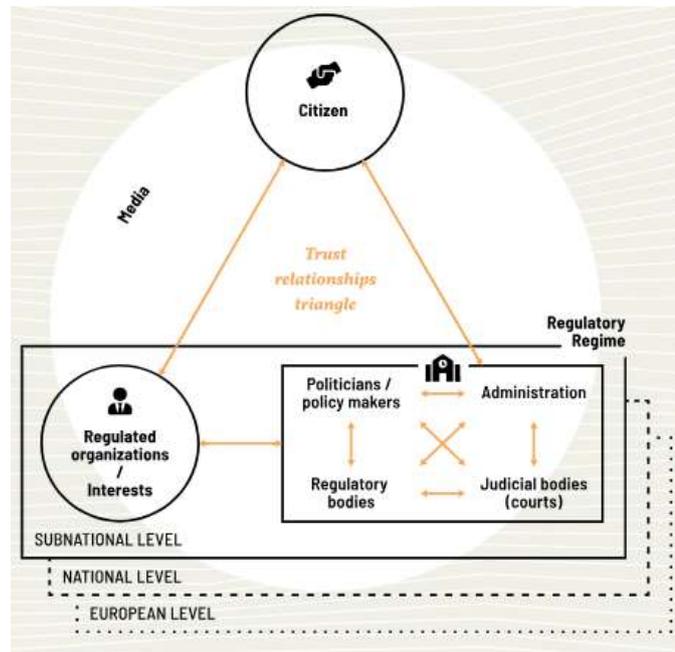


Fonte: Six e Verhoest (2017).

A primeira relação apresentada é a confiança do cidadão (*citizen*) no setor regulado (*organization*). As agências reguladoras (*regulator*) têm papel fundamental no gerenciamento da confiança do cidadão em relação ao setor regulado (Six; Verhoest, 2017). Os cidadãos, de maneira individual, não têm competência ou informações suficientes para realizar a avaliação de confiabilidade do setor regulado (Six; Verhoest, 2017). Nesse sentido, quando o regulador demonstra confiança no setor regulado, isso implicaria na confiança do cidadão no setor regulado (Six; Verhoest, 2017).

Existem diferentes perspectivas e críticas em relação ao modelo do "triângulo regulatório" proposto por Six e Verhoest (2017). O modelo de Six, Verhoest (2017) foi complementado em estudo empírico realizado sobre regimes regulatórios e confiança e, guardadas as diferenças culturais, as relações de confiança envolvem vários atores e níveis (TiGRE, 2021). Dessa forma, as dinâmicas existentes entre o setor regulado e o regulador importam na análise da confiança (Levi-Faur et al., 2020):

Figura 2 - Triângulo regulatório ampliado



Fonte: Trust in Governance and Regulation in Europe (TiGRE)³

A confiança em uma organização pública consiste na medida no conjunto de percepções dos principais atores envolvidos no sistema regulatório (Van de Walle; Roosbroek; Bouckaert, 2008). Por esta razão, diferentes bases de geração de confiança são formadas a partir da perspectiva racional ou relacional adotada (Bachmann; Lane, 2000; Reyes Junior, 2012). Nesse

³ Disponível em: < <https://www.tigre-project.eu/about/project/> > Acesso em: dez. 2021.

sentido, a confiança pode ser baseada em uma avaliação calculada (Deutsch, 1958; Ferrin et al., 2007; Gambetta, 1988; Lewis; Weigert, 1985) e/ou ter base relacional, afetiva ou emocional (Lewis; Weigert, 1985; Van Knippenberg, 2018; Weber; Carter, 2003). Ambas devem ser levadas em consideração conforme argumentado por Lewis e Weigert (1985).

Ademais, a relação dos construtos confiança e regulação envolve uma relação entre confiança e controle, tendo em vista que a regulação é apontada na literatura como forma de controle, pois estabelece padrões comportamentais (Black; Kingsford Smith, 2002). Dentre as relações entre confiança e regulação, ou confiança e controle, existem quatro abordagens teóricas das relações: independente, competitiva, substitutiva e solidária (Levi-Faur et al., 2020). A relação seria independente quando a compreensão é a de que funcionam separadamente e independentemente, o que implica não haver interdependência e podem ter o mesmo objetivo ou serem conflitantes (Levi-Faur et al., 2020). Dessa maneira, o declínio da confiança não estaria relacionado ao aumento de regulamentação (Levi-Faur et al., 2020). A relação competitiva traz a ideia de que a regulação corrói ou afasta a confiança (Hult, 2018; Malhorta; Mills; Reiss, 2017; Murnighan, 2002).

Outra abordagem é a de que regulação e confiança são substitutas, de maneira que eles não competem e um substitui o outro na ausência ou escassez do outro e implica que são funcionalmente equivalentes (Berg; Keymolen, 2017; Carlin; Dorobantu; Viswanathan, 2009; Gasparotto et al., 2018; Kahsay; Bulte, 2019).

Por fim, a última abordagem adota a visão de que confiança e regulamentação se apoiam mutuamente, são complementares, de maneira que uma reforça e complementa a outra (Six, 2013), de maneira que além de terem objetivos semelhantes, o objetivo da regulamentação seria o de aumentar a confiança entre os atores regulatórios; e a regulação com sua função de moldar o comportamento dos atores é um objetivo da confiança (Levi-Faur et al., 2020). A visão de complementariedade entre confiança e regulação implica na combinação dos dois elementos de maneira a maximizar legitimidade e eficácia e assim diminuir os custos de transação (Levi-Faur et al., 2020).

Adota-se a tendência da literatura, que é na direção da abordagem de apoio mútuo, de colaboração, principalmente quando falamos de regulação responsiva (Ayres; Braithwaite, 1992). Nesse contexto, Cao e Lumineau (2015) fizeram análise de 149 (cento e quarenta e nove) artigos empíricos, que constatarem que, como complementos, a confiança e a regulação efetivamente compensam o oportunismo e melhoram o desempenho. Em acréscimo, Krishnan

et al. (2016) realizaram revisão de 82 (oitenta e dois) artigos que mostram os efeitos positivos dos conceitos nos resultados de desempenho.

A literatura evidencia três grandes efeitos da confiança nos regimes regulatórios: (i) a confiança gera boa vontade, que é traduzida em consentimento regulatório e aceitação de decisões e ações administrativas (Bargain; Aminjonov, 2020; Braithwaite; Makkai, 1994; Brinkman, 2018; Gunningham; Sinclair, 2009; Guo et al., 2019; Hamm, 2017; Han; Yan, 2019; Heimer; Gazley, 2012; Murphy, 2004; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021; Schroeder; Fulton, 2017; Van Craen; Skogan, 2017), o que salvaguarda interesses públicos (Six; Verhoest, 2017). A confiança propicia legitimidade do processo regulatório (Blanco-González; Prado-Román; Díez-Martín, 2017; Karakus, 2017). Levi-Faur et al. (2020) argumentam que a legitimidade está vinculada à percepção por parte dos regulados, de processos realizados pelos reguladores como adequados e apropriados, mesmo que o conteúdo das decisões seja objeto de discordância. Por fim, a confiança está relacionada ao *compliance* ou conformidade regulatória (Alleyne; Harris, 2017; Aven; Morse; Iorio, 2021; Birskyte, 2014; Bradford-Knox; Neighbour, 2017; Hauptman; Gürarda; Korez-Vide, 2015; Siglé et al., 2018). Segundo Levi-Faur et al. (2020), ocorre quando os regulados fazem o que os reguladores especificaram que eles deveriam fazer.

Quando há um bom relacionamento entre o regulador e o regulado e são estabelecidos padrões de diálogo com o compartilhamento de informações por ambos, é mais provável que a regulamentação gere confiança (Six; Verhoest, 2017). Ademais, o compromisso da instituição de agir de forma previsível, sua reputação, mecanismos de cumprimentos de promessas como sanções, leis, convenções sociais, normas e regulamentações públicas ou privadas, rotina da organização são tidos como incentivos ou facilitadores da avaliação de confiabilidade e consequente decisão de confiança (Dasgupta, 1988; Hardin, 1996; Williamson, 1993).

Fora os aspectos objetivos, a qualidade da informação também importa na decisão de confiar (Hardin, 1996). Grimmelikhuijsen (2012) afirma que a transparência dos governos e o envolvimento da sociedade na formulação de suas decisões e resultados geram maior confiança nas instituições.

No Brasil, estudo recente baseado em pesquisa empírica sugere que a melhoria regulatória por meio da utilização de boas práticas regulatórias por agências reguladoras estimula a confiança das partes interessadas nas instituições (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Aquila et al. (2019), evidencia que a utilização de AIR respaldada por métodos quantitativos pode conferir credibilidade à política regulatória. Carvalho, Rondon e Marques (2020), com base na

revisão da literatura, relacionam a utilização de AIR como elemento que aumenta a percepção de legitimidade das agências reguladoras.

Grimmelikhuijsen (2018), em pesquisa empírica, investigou o efeito da comunicação de agências reguladoras na geração de confiança dos cidadãos. O achado implica que a adoção de uma estratégia de comunicação preventiva e aberta sobre eventuais erros, por parte de reguladores independentes, pode colaborar na manutenção de confiança do cidadão. Outros estudos relacionam comunicação com geração de confiança (Lock; Schulz-Knappe, 2019; Piber; Demartini; Biondi, 2019).

Carpenter e Krause (2012) sugerem que a reputação institucional compreende a análise do construto sobre quatro dimensões: a reputação de *performance* (relativa à avaliação se a instituição consegue cumprir com as suas tarefas), reputação moral (se há comprometimento, flexibilidade e honestidade da instituição); reputação procedimental (se as normas procedimentais são observadas) e reputação técnica (se a instituição tem capacidade e técnica necessárias para resolver situações complexas). Nesse sentido, as dimensões da reputação institucional se relacionam às dimensões habilidade, benevolência e integridade, conforme proposto por Mayer, Davis e Schoorman (1995). Dessa forma, a reputação é um fator que está vinculado a geração de confiança.

Lim et al. (2021) analisam os fatores de influência da satisfação pública com os serviços de prevenção da COVID-19 na China e relacionam a satisfação como ponte de confiança entre o governo e a sociedade. Também sugerem (2021) que a satisfação está vinculada ao desempenho da instituição, com a prestação dos serviços públicos realizados. No mesmo sentido, Kampen, Van De Walle e Bouckaert (2006) analisaram, em estudo empírico, como a satisfação com a qualidade da prestação de serviços públicos, ou seja, o seu desempenho esperado afeta a confiança nas instituições públicas. Descobriram que a experiência negativa impacta mais do que a experiência positiva, logo, reduzir o número de partes insatisfeitas aumenta a confiança nas instituições (Kampen; Van De Walle; Bouckaert, 2006). Stinchcomb et al. (2022) realizaram análise empírica na América do Norte e evidenciam que a confiança está relacionada com a satisfação na atuação de agências públicas responsáveis pelo manejo de vida selvagem e relacionaram a percepção de satisfação com os serviços públicos e desempenho da instituição como fatores que influenciam a geração de confiança. Em acréscimo, estudo empírico de Lanin e Hermanto (2019) também relacionaram em sua pesquisa a qualidade do serviço público na satisfação e confiança do público no governo.

Os achados empíricos apresentam como possíveis fatores geradores de confiança: a satisfação e o desempenho da organização (Kampen; Van De Walle; Bouckaert, 2006; Lanin; Hermanto, 2019; Stinchcomb et al., 2022); a reputação (Carpenter; Krause, 2012); a comunicação (Grimmelikhuijsen; De Vries; Zijlstra, 2018; Lock; Schulz-Knappe, 2019; Piber; Demartini; Biondi, 2019); a transparência (Grimmelikhuijsen et al., 2021).

De maneira específica, sobre boas práticas regulatórias, Aquila et al. (2019), evidenciam que a utilização de AIR, respaldada por métodos quantitativos, pode conferir credibilidade à política regulatória. Ramalho, Lopes e Taveira (2022) identificam a utilização ferramentas regulatórias estabelecidas na Lei 13.848/2019, por agências reguladoras, como estímulos de confiança nos atores envolvidos no processo regulatório. Carvalho, Rondon e Marques (2020), com base na revisão da literatura, relacionam a utilização de AIR como elemento que aumenta a percepção de legitimidade regulatória das agências reguladoras brasileiras. Nesse sentido, a institucionalização de mecanismos de participação, como é o caso de consultas e audiências públicas, se justificam por essa função legitimadora (Mantel, 2009; Salinas et al., 2020).

O levantamento de estudos empíricos fornece suporte ao objetivo geral da pesquisa ao relacionar efeitos positivos da adoção de boas práticas regulatórias à confiança. Também relacionam, de maneira pontual, que a utilização de AIR, consultas e audiências públicas influenciam de maneira positiva a geração de confiança no ambiente regulatório. Nesse contexto, compreendendo que a confiança é moldada pelas percepções e características que um ator detém de outro, de maneira a reduzir incertezas e vulnerabilidades, custos de transação sociais, econômicos e políticos, entende-se que a confiança institucional pode contribuir para a adoção de boas práticas no intuito de configurar instrumento hábil ao aperfeiçoamento do sistema regulatório brasileiro.

3. METODOLOGIA

Estudos anteriores que analisaram empiricamente as temáticas de regulação e confiança apresentaram ênfase na pesquisa qualitativa exploratória (Six; Verhoest, 2017). Especificamente quanto às boas práticas regulatórias aplicadas por agências reguladoras federais, pesquisas quantitativas são tendência a partir da Lei das Agências (Ramalho; Lopes, 2022a; Saab; Silva, 2022). A literatura, no entanto, aponta a necessidade de pesquisas qualitativas que envolvam os atores do sistema regulatório para abordar suas percepções e maior aprofundamento dos resultados quantitativos sobre a qualidade da AIR no país (Saab; Silva, 2022).

Para o alcance dos objetivos do trabalho, foi realizada pesquisa de caráter qualitativo. Tendo em vista que este tipo de pesquisa não se baseia em um conceito teórico e metodológico unificado na literatura, e que várias categorias são tratadas por distintos autores, indica-se que esta pesquisa será orientada por Flick (2009). Nesse sentido, adota-se o que Flick (2009) classifica de perspectiva do sujeito, na qual os métodos a serem utilizados para coleta e análise de dados serão entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo (Flick, 2004). Assim, serão abordadas as características gerais do método proposto e sua adequação aos objetivos previstos na pesquisa.

Sweetman, Badiie e Creswell (2010) caracterizam a pesquisa qualitativa como um processo no qual os métodos de coleta são baseados em observações abertas, em entrevistas, documentos, observações e é uma forma de investigação interpretativa de dados, que são filtrados pelo pesquisador. Este tipo de pesquisa permite uma visão holística do pesquisador por meio de observações, impressões, raciocínios dedutivos, indutivos e interativos (Flick, 2004; Sweetman; Badiie; Creswell, 2010). Richardson (2012) aponta que a pesquisa qualitativa tem por objetivo investigar e compreender fenômenos complexos que inviabilizam uma coleta de modo completo por meio de dados quantitativos (em estudos sobre a personalidade, atitudes e motivações).

Ademais, a pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, pois buscará identificar o conceito de boas práticas regulatórias, de confiança e sua relação, além de explorar e identificar se a adoção de boas práticas contribui para a geração de confiança (Gil, 2008). A pesquisa envolve a literatura de boas práticas regulatórias e a literatura de confiança. Isso demanda uma análise exploratória e descritiva que possibilite tanto o esclarecimento dos conceitos, suas relações e como se desenvolvem, bem como o levantamento de hipóteses a partir do levantamento de estudos empíricos anteriores.

A escolha do método qualitativo com fins exploratórios e descritivos atende ao objetivo central da pesquisa de analisar o aspecto relacional entre regulador e regulado na adoção de boas práticas regulatórias.

Quando o regulado tem uma percepção positiva em relação ao regulador, ou seja, realiza um julgamento racional positivo sobre a interação relacional baseada no desempenho do serviço, troca de informações, sua experiência em interações passadas, sua satisfação, princípios compartilhados, todas essas experiências e relacionamentos são capazes de moldar e construir a confiança na instituição pública (Berg; Johansson, 2020).

De outro lado, quando o regulador percebe o regulado como confiável na utilização de boas práticas, isso fortalece o sistema regulatório, propicia cooperação entre os atores, que de maneira geral, melhoram o desempenho do regulador (Berg; Johansson, 2020). De maneira complementar, a escolha da análise qualitativa atende lacuna teórica que indica a necessidade de estudos qualitativos, consistentes em entrevistas com reguladores e regulados envolvidos na aplicação de AIR no Brasil (Saab; Silva, 2022).

Pretendeu-se com a pesquisa qualitativa realizada por meio de entrevistas, captar as percepções de reguladores e regulados na aplicação de boas práticas regulatórias como a AIR (Saab; Silva, 2022; Vergara, 2005). Essa compreensão tem o intuito de melhor aproveitamento das ferramentas de boas práticas, pois pesquisas empíricas apontam inadequação da utilização de AIR, seja pelo recente arcabouço jurídico, por eventual necessidade de aprimoramento técnico por parte dos reguladores e regulador, ou desconfianças na sua aplicação (Saab; Silva, 2022; Trigo, 2022).

Por fim, tendo em vista que as entrevistas ocorrerão apenas uma vez com os entrevistados, a pesquisa tem delimitação temporal, logo, o recorte é transversal (Flick, 2009).

3.1. Delimitação do objeto de pesquisa

Conforme mencionado acima, a confiança institucional combina arranjos institucionais (regras, leis, regulação) e atores humanos, que realizam serviços e geram atividades (servidores públicos) e a sociedade avalia suas ações para que possa confiar na instituição pública (Bachmann; Inkpen, 2011; Cvetkovich, 2013; Tanny, 2022). Em outras palavras, para o atendimento ao objetivo geral desta pesquisa, torna-se relevante a compreensão das percepções dos principais atores do sistema regulatório: o regulador e o regulado sobre a adoção de ferramentas de melhoria regulatória.

Dessa forma, a delimitação do objeto da pesquisa envolveu a definição dos dois atores do sistema regulatório para analisar como se desenvolve a relação de confiança na utilização de ferramentas de melhoria regulatória e como são as percepções positivas de regulados e reguladores sobre as características do outro (capacidade, benevolência e integridade).

O primeiro recorte ocorreu na escolha de uma agência reguladora de infraestrutura, tendo em vista seu impacto na economia (Rocha, 2022). Em segundo lugar, porque a literatura aponta que as agências reguladoras de infraestrutura apresentam grande heterogeneidade na atuação e desenho institucionais (Gelis Filho, 2006). E essa distinção de processos de trabalho e formas de organização entre as agências reguladoras federais brasileiras para a implementação da Lei das Agências tangencia a utilização de boas práticas como a Análise de Impacto Regulatório (Ramalho; Lopes; Taveira, 2022).

Dentre as agências reguladoras de infraestrutura, temos a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Será objeto de análise a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

A ANTAQ tem por finalidade implementar as políticas formuladas pelo Ministério de Portos e Aeroportos, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação. É responsável por regular, supervisionar, fiscalizar e desenvolver estudos sobre as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária.⁴

Apesar da relevância da ANTAQ na utilização de ferramenta de boas práticas regulatórias, conforme informações obtidas em consulta realizada em dezembro de 2022, na plataforma ‘Fala BR’ (Apêndice I), canal que gerencia os pedidos de informação ao Poder Executivo Federal no âmbito da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), há poucos estudos específicos sobre a agência. Já foram realizados estudos empíricos sobre outras agências reguladoras de infraestrutura como a ANEEL (Beltrame; Neto, 2017; Moura, 2014; OCDE, 2021a; Tomazini, 2021), ANP (Gandra; Pinto Junior, 2020) e ANATEL (Araujo, 2019) e ANTT (De Paula; Avellar, 2008; Salinas et al., 2020).

⁴https://www.gov.br/Antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao/relatorio_de_gestao_2022__v-final.pdf

Essa constatação contrasta com a relevância e experiência da ANTAQ na utilização de AIRs e consultas públicas, que conforme informação recebida pela agência (por meio de consulta no Fala.Br respondida em 09 de janeiro de 2023), realizou 70 (setenta) análises de impacto regulatório desde 2014 e 51 (cinquenta e uma) audiências públicas desde 2014. Logo, a experiência da ANTAQ com a utilização dessas ferramentas é anterior à recente obrigatoriedade legal e a instituição realiza as audiências públicas não apenas para elaboração de novos regramentos, mas também para projetos de concessão e arrendamentos.

A partir da consulta realizada e levando-se em consideração pesquisas empíricas que foram apresentadas no projeto, o foco de análise recaiu sobre análises de impacto regulatório (AIR) realizadas pela ANTAQ, tendo em vista que constituem uma ferramenta de boa prática mais completa. Dentre as etapas de sua elaboração há uma consulta pública do relatório de AIR, o que demanda a participação dos principais agentes afetados, envolve também a análise e avaliação das contribuições recebidas por parte do regulador.

3.2. Técnica qualitativa de coleta de dados

Foram coletados dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas (Bradburn; Sudman; Wansink, 2004). As entrevistas são uma ferramenta útil na construção de uma visão holística, de modo a favorecer a compreensão do fenômeno investigado por meio de conhecimentos, pensamentos e sentimentos dos entrevistados (Berg, 2016). A abordagem por entrevistas traz maior flexibilidade e interação com o entrevistado e terá ênfase nas percepções dos atores envolvidos, pode fornecer importantes subsídios aos avanços da compreensão da relação entre boas práticas regulatórias e a confiança (Richardson, 2012).

A entrevista é do tipo pesquisa, pois busca obter informações do entrevistado, o que conhece e seu comportamento, bem como sua opinião e como são as suas motivações (Richardson, 2012). A entrevista será dirigida ou guiada, pois ocorrerá a partir de perguntas pré-formuladas, baseadas na literatura e o entrevistador dirigirá o processo. Nesse sentido, os principais aspectos conhecidos pelo pesquisador sobre a literatura envolvem a teoria da confiança e boas práticas regulatórias e com base nisso, propõem-se perguntas relativas ao aspecto relacional da confiança entre o regulador e regulado na adoção de ferramentas de melhoria regulatória.

Ressalta-se que o entrevistado terá liberdade de se expressar e será guiado pelo entrevistador (Richardson, 2012), de maneira que serão observadas as características, documentos mencionados e outros elementos informados pelo entrevistado.

Para orientar a categorização das informações que serão coletadas, o roteiro da entrevista foi dividido em três blocos principais. O primeiro bloco abordou o aspecto temporal da utilização de AIRs na ANTAQ, após sua obrigatoriedade normativa, ou seja, como foi a percepção dos entrevistados sobre a utilização da AIR antes da publicação do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, que tornou obrigatória a existência de AIR nos normativos editados pela Administração Pública Federal. O segundo bloco de perguntas foi destinado à análise do processo de confiança existente entre regulador e regulados, de forma que as perguntas envolveram a percepção dos entrevistados sobre as etapas envolvidas como a confiabilidade, que engloba as dimensões benevolência, integridade e habilidade, a expectativa positiva das partes envolvidas, a interdependência e a vulnerabilidade. O terceiro bloco de perguntas analisou os resultados do processo de confiança como legitimidade, cooperação, troca de informações, conformidade (aceitabilidade) e compliance:

Quadro 1 - Cenários analisados nas entrevistas

CENÁRIOS	OBJETIVOS
O processo de confiança	Verificar a confiabilidade - abrange aspectos das dimensões da confiança (capacidade, integridade, benevolência); expectativa positiva; interdependência; e vulnerabilidade.
Antes e depois da obrigatoriedade legal da AIR	Verificar o cenário antes e depois da obrigatoriedade legal da utilização da AIR pela administração pública federal - decreto nº 10.411/2020 que regulamentou a lei nº 13.848/2019.
Resultados da confiança	Legitimidade, conformidade, compliance e colaboração.

Fonte: elaboração própria.

As perguntas introdutórias permitiram aos participantes se familiarizarem com o contexto do estudo antes de aprofundar nos detalhes (Brinkmann; Kvale, 2015). Reforça-se que essas categorizações foram preliminares e no decorrer da entrevista tanto o entrevistado quanto a pesquisadora puderam fazer complementações, além de haver abertura para o surgimento de novas categorias que agregassem ao campo investigado (Flick, 2009). Sobre as boas práticas regulatórias, serão tratadas de maneira específica AIRs, tendo em vista que configuram uma boa prática regulatória mais robusta, pois envolve aspectos formais (definição do problema, definição de objetivos, identificação de alternativas regulatórias, impactos, comparações e

indicação da melhor alternativa) e a participação social por meio de consultas e audiências públicas, por exemplo (Saab; Silva, 2022).

3.3. Participantes da Pesquisa

A seleção dos entrevistados é comum na pesquisa qualitativa, na qual os pesquisadores amostram deliberadamente em vez de aleatoriamente (Korstjens; Moser, 2018). Essa estratégia visa obter participantes com conhecimento e experiência na adoção de boas práticas regulatórias. Conforme orientação de Flick (2009, p. 44), a análise qualitativa assim como a quantitativa pode definir uma “amostragem”. A diferença é que na pesquisa qualitativa, a amostra não tem o sentido estatístico ou de representatividade de uma população básica, mas tem o intuito de representar a relevância do fenômeno investigado em termos de experiência, conhecimento e prática dos participantes com o fenômeno de pesquisa (Flick, 2009). Assim, a decisão de seleção da amostra na pesquisa qualitativa, conforme apresentado por Flick (2009), tem por objetivo buscar pessoas com experiência e envolvimento com a questão de pesquisa, ou que estejam em posição que favoreça a revelação de prática profissional que se estuda.

Ademais, a amostragem na pesquisa qualitativa pode significar a seleção dos entrevistados (pessoas ou grupos), lugares e situações/eventos a serem observados para a coleta de dados ou construir um corpus (arquivo de materiais) para uma análise (Flick, 2009).

No caso de pesquisas qualitativas, a seleção da amostra pode ser intencional, a depender do tipo de flexibilidade que o tema requer (Flick, 2009). Por exemplo, quando a investigação já possui conceitos definidos, teorias pré-estabelecidas, procedimentos metodológicos fixos podem ser utilizados (Flick, 2009). Porém, quando o tema envolve pesquisa qualitativa de temática que envolve diferentes campos, uma alternativa de amostragem intencional pode ser uma opção, pois traz mais abertura e flexibilidade, e torna o estudo do fenômeno de interesse mais instrutivo (Flick, 2009).

Nesse sentido, no âmbito de entrevistas realizadas na ANTAQ, adotou-se a seleção de participantes que tinham tanto posição profissional de destaque na temática envolvida, quanto posições hierárquicas diferentes na instituição. Nesse sentido, foram entrevistados, conforme Quadro 2, servidores e chefias que lidam diretamente com a implementação de boas práticas na agência, como a implementação de AIR, consultas e audiências públicas e agenda regulatória, bem como o representante máximo da agência reguladora (diretor-presidente):

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados do setor regulado

ANTAQ	Presidente	Gerente de Regulação de Navegação Substituto
	Superintendente de Regulação	Gerente Substituto de Navegação
	Gerente de Regulação Portuária	Servidor da Área de Regulação da Navegação
	Gerente de Regulação Portuária Substituto	Servidor da Área de Regulação Portuária

Fonte: elaboração própria.

Ademais, a seleção da amostra adotada para este estudo abrangeu todas as esferas de atuação da ANTAQ, conforme ilustrado na Figura 3. Entrevistou servidores envolvidos nos três eixos principais que compõem o escopo da agência: instalações portuárias; navegação marítima e de apoio, considerando as particularidades das operações marítimas e de suporte logístico; e, por fim, navegação interior. Essa abordagem assegurou a representatividade das diferentes áreas de competência da ANTAQ, proporcionando uma visão para a análise dos aspectos em estudo.

Figura 3 – Esferas de atuação da ANTAQ

ANTAQ – Esfera de Atuação
(regulação e fiscalização da prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes aquaviários)

Instalações Portuárias
Portos Públicos (Organizados)
Terminais de Uso Privado (TUP)
Estações de Transbordo de Carga (ETC)
Instalações Portuárias de Pequeno Porte (IP4)
Instalações Portuárias de Turismo (IPT)

Navegação Marítima e de Apoio
Longo Curso
Cabotagem
Apoio Marítimo
Apoio Portuário

Navegação interior (Interestadual e Internacional)
Passageiros
Cargas
Travessias

ANTAQ - RAM 3

Fonte: ANTAQ. Apresentação sobre o desempenho do Setor Aquaviário⁵.

⁵ Disponível em: <https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/apresentacao-3-painel-ANTAQ-desempenho-do-setor-aquaviario.pdf>. Acesso em agosto de 2023.

Quanto à seleção dos participantes do setor regulado para as entrevistas, optou-se por abranger os grupos de interesse mais destacados nas AIRs, que tiveram mais atuações em AIRs, bem como as maiores associações representativas do setor, que evoluíssem os três pilares de atuação da Autarquia. Desta forma, todas as associações listadas no Figura 3 foram incluídas no escopo das entrevistas.

Cada entrevista foi conduzida com um representante de cada entidade, guiando-se pela abordagem sugerida por Zaheer et al. (1998), que defendem que a base da confiança reside essencialmente em uma perspectiva individual, mesmo quando indivíduos pertencentes a um mesmo grupo possuem uma orientação similar.

Quadro 3 – Perfil dos entrevistados do setor regulado

ENTREVISTADO	ASSOCIAÇÃO	CATEGORIA
Diretor-Presidente	Associação de Terminais Portuários Privados (ATP). ATP representa mais de 60% do setor portuário privado.	Instalação Portuária
Presidente do Conselho Diretor e advogada de <i>compliance</i>	O Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CENTRONAVE) é entidade associativa com 115 anos de existência e congrega as 19 maiores empresas de navegação de longo curso em operação no Brasil.	Navegação Marítima Navegação de longo curso
Presidente	Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC)	Navegação Marítima Transporte marítimo de cabotagem
Presidente	Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP), 77 associados, 230 terminais e todos os perfis de cargas: líquidos, líquidos de combustíveis, gases, contêineres, celulose, todas as cargas.	Instalação Portuária
Diretor Executivo	Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (ABRATEC), que representa os terminais de contêineres	Instalação Portuária
Vice-Presidente Executiva	Sindicato Nacional de Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA). Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo (ABEAM). Ambos têm 37 empresas associadas que representam 85% da frota.	Navegação Marítima Setor Portuário

Diretor-presidente	<p>Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (LOGÍSTICA BRASIL). Antes Associação dos Usuários dos Portos do Rio de Janeiro - USUPPORT-RJ).</p> <p>Atua em benefício dos embarcadores, exportadores e importadores donos de cargas e agentes econômicos da cadeia de logística nacional e internacional.</p>	Setor portuário
--------------------	---	-----------------

Fonte: Elaboração da autora.

Durante a fase de coleta de dados, foi adotada uma abordagem que visava entrevistar tanto o lado regulador quanto o lado regulado, ou seja, a díade, a fim de obter uma visão completa do relacionamento entre os atores envolvidos na AIR. Esse método, focado na dualidade das perspectivas, buscou uma compreensão abrangente das interações no contexto da AIR. Conforme Radaelli (2004) destaca, a forma como se percebe a qualidade dessa avaliação diverge entre os diferentes *stakeholders*, pois cada grupo possui seus valores e objetivos específicos. Enquanto os servidores públicos valorizam a aderência aos procedimentos, usando a conformidade da AIR como métrica de sucesso, os agentes econômicos baseiam-se em critérios como redução de custos e aumento de lucratividade. Já os cidadãos, em contraste, veem o sucesso da AIR pela eficácia na proteção contra possíveis riscos (Radaelli, 2004).

Após cada entrevista, os participantes eram solicitados a indicar outros potenciais entrevistados que poderiam contribuir para a pesquisa. É importante ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas para possibilitar uma transcrição precisa dos dados posteriormente. Essa medida garantiu a preservação e o acesso detalhado às informações compartilhadas durante as entrevistas, auxiliando na análise e interpretação dos resultados.

As categorias de análise foram formuladas a partir de conceitos e definições apresentadas no referencial teórico deste trabalho, ou seja, confiança, *outputs* da confiança e critério temporal de AIRs.

3.4. Coleta de Dados

Durante a fase de coleta de dados, as entrevistas tiveram o objetivo de avaliar tanto as percepções do regulador quanto as percepções do regulado, ou seja, a díade, a fim de obter uma visão completa do relacionamento entre os atores envolvidos na Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Após cada entrevista, os participantes eram solicitados a indicar outros potenciais entrevistados que poderiam contribuir para a pesquisa. A coleta de dados nas entrevistas utilizou a técnica qualitativa conhecida como "bola de neve". Essa abordagem, descrita por Veiga e

Gondim (2001), é comumente empregada em pesquisas qualitativas quando se pretende estudar grupos de acesso restrito ou quando os participantes não podem ser facilmente enumerados em uma lista para seleção aleatória. Na técnica bola de neve, os entrevistados iniciais são solicitados a sugerir outros participantes que possam ser entrevistados. Isso permite a identificação de novos entrevistados por meio das recomendações dos entrevistados iniciais, expandindo organicamente a amostra de participantes. Essa abordagem é especialmente útil para alcançar indivíduos que podem ser difíceis de localizar ou contatar por métodos tradicionais de pesquisa.

É importante ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas para possibilitar uma transcrição precisa dos dados posteriormente. Essa medida garantiu a preservação e o acesso detalhado às informações compartilhadas durante as entrevistas, auxiliando na análise e interpretação dos resultados.

3.4.1. Reuniões preliminares

No início do processo de campo, em março de 2023, foram realizadas duas entrevistas preliminares para validação e aprimoramento do roteiro. Em 3 de março de 2023, foi realizada reunião com um especialista em Análise de Impacto Regulatório (AIR), com o objetivo de obter conhecimentos práticos da utilização da ferramenta, pontos relevantes sobre regulação e boas práticas regulatórias. Durante a reunião, foram explorados conceitos e práticas relacionadas à AIR, pesquisas anteriores e achados relevantes e pontos de aperfeiçoamento para o roteiro preliminar apresentado, o que proporcionou solidez ao conhecimento levantado durante a pesquisa e aprimoramento da construção do roteiro de entrevistas.

Com base nas informações obtidas nessa reunião, o roteiro de entrevistas foi aperfeiçoado, abordando os aspectos essenciais da AIR e considerando os resultados e saídas gerados pela aplicação da confiança em ambientes regulatórios. Além disso, o roteiro também incorporou os problemas identificados em artigos experimentais conduzidos pelo especialista em agências regulatórias.

Em 12 de março de 2023, foi conduzida uma reunião preliminar com o Superintendente de Regulação da ANTAQ. O principal objetivo dessa reunião foi aprimorar o roteiro de entrevistas obtido após a reunião inicial com o especialista em AIR, considerando agora a perspectiva do regulador. Durante a reunião, foram discutidas questões relevantes relacionadas à prática do processo de AIR na ANTAQ, a pertinência das perguntas do roteiro, sobre o acesso

a dados pela ANTAQ, confiança e o processo de AIR. O Superintendente ressaltou que, em geral, quem contribui mais para as análises de impacto regulatório são os agentes regulados, que são pessoas jurídicas e esclareceu como funciona o setor aquaviário, que o setor de infraestrutura é específico e acaba por limitar as participações de pessoas físicas em AIRs. Isso ocorre devido à natureza da regulação em um setor de infraestrutura portuária, onde as questões abordadas na AIR são altamente técnicas e as empresas do setor possuem maior *expertise*. Esse fato já era esperado, uma vez que os usuários dos serviços são pessoas jurídicas.

Também foi mencionada a recente obrigatoriedade legal da AIR e o amadurecimento que a ANTAQ passa para a implementação dessa regulação. Além disso, foi enfatizada a importância de ouvir o mercado para compreender o contexto e a necessidade de regulação. Por fim, outro ponto relevante mencionado durante a reunião foi o custo que um agente econômico enfrenta ao participar da AIR. Muitas associações não possuem uma estrutura dedicada à regulação e, geralmente, contratam escritórios de advocacia para participar de consultas públicas e audiências. O Superintendente ressaltou que a ANTAQ não possui técnicos específicos voltados para AIR.

Com base nas informações obtidas foi possível construir o roteiro de entrevistas anexado no Apêndice II, que abrange os aspectos relevantes do processo de utilização da boa prática regulatória, sua utilização na prática antes e depois da obrigatoriedade legal, bem como o cenário de aplicação da confiança em ambientes regulatórios.

Por fim, esses passos preliminares foram relevantes para o aperfeiçoamento do roteiro, para melhoria da compreensão geral da autora sobre o procedimento e principais atores, bem como pontos relevantes de observação durante as entrevistas.

3.4.2. Realização das Entrevistas

A seleção prévia das associações e entidades mais atuantes no setor aquaviário a partir da participação em Análises de Impacto Regulatório (AIRs) foi validada em reunião realizada previamente com o Regulador, com o Superintendente de Regulação da ANTAQ, responsável por instruir e avaliar os processos de AIR.

Com base nessa validação, foram definidos os seguintes passos metodológicos para a realização das entrevistas: inicialmente, foram enviados convites aos entrevistados por telefone, via aplicativo *Whatsapp*, no qual foi explicado o objetivo da pesquisa e o convite para participação nas entrevistas; posteriormente, o agendamento das entrevistas foi realizado

utilizando o software "Teams", que garantiu a condução e gravação das entrevistas. Antes do início de cada entrevista, foi solicitada a anuência dos entrevistados para a gravação da entrevista, sendo explicada a sua finalidade e assegurado o anonimato dos entrevistados.

Ao todo, foram realizadas quinze entrevistas, sendo sete conduzidas com representantes do setor regulado e seis com membros do órgão regulador. Os quadros 2 e 3 apresentaram os perfis dos participantes, destacando suas respectivas posições na instituição e representação no setor.

As entrevistas foram realizadas ao longo do período compreendido entre os meses de março e julho de 2023. Cada entrevista teve uma duração média de aproximadamente 35 (trinta e cinco) minutos, permitindo uma análise aprofundada dos temas apresentados e fornecendo elementos relevantes para a pesquisa.

Importante ressaltar que, por falha técnica, não foi realizado o registro da gravação da primeira entrevista realizada em 22 de março de 2023, com o representante da Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP). Assim, com os registros manuscritos e para fins de validação e confiabilidade da pesquisa, a referida entrevista foi novamente realizada em 11 de abril de 2023. Nessa oportunidade, a entrevista teve caráter de validação dos dados registrados pela pesquisadora de forma manual, o que trouxe uma entrevista com duração menor, mas objetiva e robusta.

Ainda, para fins de registro, a reunião realizada com o representante do Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CENTRONAVE) também contou com a participação da advogada chefe da área de compliance e regulação, que contribuiu com informações da prática da associação e robusteceu as contribuições realizadas. Todas as falas dos entrevistados foram categorizadas como únicas da instituição.

As categorias analíticas são conceitos úteis para expressar os padrões que surgirão das entrevistas e serão utilizados com o propósito de agrupar as informações de acordo com a similitude que apresentam (GIL, 2008). Assim, a fase de análise e interpretação de dados ocorrerá a partir da comparação dos dados obtidos nas entrevistas, que serão sumarizados para facilitar a fase posterior (GIL, 2008). A partir dessa sumarização, o pesquisador buscará os significados das temáticas repetidas a partir de comparações e contrastes, que demandam a construção de uma coerência lógica a partir da literatura apresentada (GIL, 2008).

No *software* NVivo, existe uma opção adicional para visualizar a frequência dos códigos através de um gráfico de hierarquia. Esse gráfico proporciona uma visão da relevância de cada

elemento de conteúdo dentro das categorias, medido pelo número de ocorrências. Caso desejado, o pesquisador tem a flexibilidade de personalizar o formato do gráfico de hierarquia, de acordo com as codificações atribuídas aos trechos do texto analisado.

Assim, os registros das entrevistas serão desmembrados de acordos com os temas e a unidade de contexto a ser avaliada será o parágrafo, que permite compreender o sentido do tema obtido na entrevista (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021). As unidades de contexto trazem significado às unidades de análise (Franco, 2008).

Busca-se por meio de comparações e contrastes perceber se e como a adoção de AIRs, consultas públicas e agenda regulatória impacta a geração de confiança. Assim, importa compreender e comparar o aspecto relacional dos entrevistados, suas experiências e percepções sobre suas atuações no processo regulatório e captar contribuições para melhoria e aperfeiçoamento da regulação.

3.5. Análise dos dados

Conforme Minayo (1992), o objetivo da fase de análise dos dados da pesquisa qualitativa é confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder aos questionamentos realizados, além de aprimorar o conhecimento sobre o fenômeno estudado de maneira articulada ao contexto.

Para os fins da presente pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1979), composta por um conjunto de técnicas de análise das comunicações e que com isso visa inferir conhecimentos relativos às condições de sua produção. Para Bardin (1997), a análise de conteúdo pode ser dividida em três etapas: 1) Pré-análise, momento em que o pesquisador faz uma leitura superficial, flutuante, entendimento inicial dos dados, preparação do material, o que vai entrar para a análise e o que não vai entrar; 2) Exploração desse material, onde ocorre a codificação, classificação e categorização dos dados; e 3) Tratamento dos resultados, onde ocorrerá a interpretação e reflexão do pesquisador.

A análise de conteúdo é uma técnica empregada por pesquisadores sociais para analisar documentos diversos, como relatórios de empresas, cartas, vídeos e áudios transcritos, matérias jornalísticas e documentos oficiais, contribuindo significativamente para pesquisas qualitativas. Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa oferece uma ampla gama de oportunidades para investigar eventos comuns e relacionais envolvendo indivíduos, empresas e seu ambiente.

Na fase de pré-análise, foi realizada a transcrição das entrevistas para que fosse realizada uma leitura flutuante e entendimento inicial dos dados e assim constituído o *corpus* da pesquisa. As entrevistas tiveram início em março de 2023 e terminaram em junho de 2023, totalizando três meses de coleta de dados. A degravação das 15 (quinze) entrevistas foi realizada por meio do uso do software "*Transkriptor*", uma plataforma de transcrição online que emprega inteligência artificial para converter o áudio em texto. Embora tenha sido utilizado esse recurso tecnológico para agilizar o processo, foi necessário realizar uma revisão minuciosa do conteúdo gravado, a fim de garantir a precisão da redação final.

Quadro 4 – Categorias ex ante e ex post

Cenários/Temas	Categorias <i>ex-ante</i>	Subcategorias <i>ex ante</i>	Literatura	Categorias <i>ex post</i>
Processo de Confiança	1.Confiabilidade	1.1.Competência	Mayer; Davis; Schoorman, 1995	1.1.2. Competência Técnica
		1.2.Benevolência	Mayer; Davis; Schoorman, 1995	Benevolência e Integridade formam dimensão única na perspectiva de análise do setor regulado em relação ao regulador. Já na avaliação do regulador em relação ao regulado, há separação nítida.
		1.3. Integridade	Mayer; Davis; Schoorman, 1995	
	2.Vulnerabilidade		Mayer; Davis; Schoorman, 1995	
				1.4. Confiança interpessoal
Critério temporal	3. Critério temporal			
Resultados da Confiança	4.Legitimidade		Karakus, 2017; Levi-Faur et al., 2020	
	5.Compliance		Guo et al., 2019; Schroeder et al., 2017; Van Craen; Skogan, 2017	
	6.Colaboração		Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021	

Fonte: Elaboração da autora.

As entrevistas foram lidas por completo para que fossem sinalizados os trechos de falas relevantes para o estudo do fenômeno de interesse. Nessa etapa foram consideradas as categorias pré-definidas e, caso se apresentasse nesta etapa, seria realizado o mapeamento de novas categorias a serem consideradas na análise (Galiazzi; Moraes, 2005). Esse mapeamento foi realizado a partir do referencial teórico levantado sobre confiança, especificamente sobre as características que moldam a sua formação (capacidade, benevolência e integridade), bem como sobre as ferramentas regulatórias de AIR, consultas públicas e agenda regulatória.

De maneira complementar, na fase de exploração do material, com o *corpus* já estabelecido (as entrevistas degravadas), foram estabelecidas as unidades de registro (palavra, frase, oração, tema) e unidades de contexto. A unidade de registro é a menor parte do conteúdo, aqui considerado o tema, tendo em vista que envolve tanto componentes racionais, ideológicos e afetivos, o que se mostra adequado à categorização do construto confiança (Franco; 2008). Na pesquisa foi utilizada a frase como unidade de registro e o tema como unidade de contexto.

3.5.1. *Software* NVivo

Camargo e Justo (2013) afirmam que a análise de dados é um desafio em pesquisas qualitativas e que a utilização de *softwares* para apoiar a análise de dados textuais está cada vez mais presente em estudos das áreas Humanas e Sociais. Isso decorre da utilidade para os pesquisadores na aplicação de abordagens metodológicas, maximizando o tempo e reduzindo custos, além de facilitar a geração de análises e conclusões mais precisas.

Na literatura, Freire et al. (2022) apresentam *softwares* conhecidos como CAQDA's (Computer-Assisted Qualitative Data Analysis), que auxiliam na pesquisa qualitativa. Esses *softwares* incluem Atlas.ti, MAXQDA, NVivo, Hyper Research, QDA Miner, Qualrus, RQDA (*software* R gratuito), Iramuteq (*software* R e Python gratuito), Many Eyes e Wordlens. Os CAQDA's não representam um método ou abordagem distinta para análise, mas são ferramentas que ajudam a organizar a análise, gerenciando os dados e os pensamentos analíticos gerados durante o processo.

Nesse contexto, a utilização de *softwares* como o NVivo pode facilitar o processo de análise e interpretação dos dados da pesquisa (Freire et al., 2022). No entanto, é importante destacar que a análise intelectual é uma atividade subjetiva que depende do pesquisador, embasado pela literatura relevante (Freire et al., 2022). O *software* fornece ferramentas e

recursos que auxiliam na organização, codificação e visualização dos dados, mas a interpretação dos resultados continua sendo uma tarefa essencialmente humana (Freire et al., 2022).

Para a análise das entrevistas, foram empregados gráficos hierárquicos elaborados por meio do software NVivo. Essa abordagem permitiu a visualização da distribuição de codificações e nós mais referenciados pelos entrevistados, com segmentação entre os setores regulado e regulador, além da identificação das temáticas predominantes. Além da contagem de codificações e seleções realizadas na análise do corpus textual, o gráfico hierárquico realça a área com o maior número de codificações, conferindo-lhe destaque visual.

Além disso, foi explorada a funcionalidade de "matriz estrutural" presente no *software*, a qual proporcionou a síntese dos dados em formato tabular. Essa ferramenta se mostrou relevante ao apresentar, em linhas distintas, os nós de casos identificados, simplificando a compreensão e sistematização das informações coletadas.

Por fim, na condução desta pesquisa, para assegurar a confidencialidade e preservação das identidades dos participantes, foi realizado protocolo que manteve o sigilo e isso foi implementado durante as análises no *software* NVivo. Nesse contexto, os nomes dos entrevistados foram codificados de maneira a garantir o anonimato, sendo substituídos por identificadores únicos. Essa abordagem visa não apenas proteger a privacidade dos entrevistados, mas também promover um ambiente propício para a expressão aberta e franca de suas percepções e experiências. Ao adotar essa estratégia de codificação, a pesquisa se compromete a salvaguardar a confidencialidade dos participantes, permitindo, ao mesmo tempo, uma análise aprofundada e significativa das evidências coletadas.

Após a importação das entrevistas ao software NVivo, foram formados os nós a partir das categorias previamente localizadas na literatura do referencial teórico. As categorias analíticas são conceitos úteis para expressar os padrões que surgirão das entrevistas e serão utilizados com o propósito de agrupar as informações de acordo com a similitude que apresentam (Gil, 2008).

As seções subsequentes apresentarão a fase de exposição dos resultados juntamente com a análise e discussão. Todas as etapas foram conduzidas com base nas categorias predefinidas acima, e a interpretação dos dados será realizada por meio da comparação das informações obtidas nas entrevistas com a literatura de referência apresentada.

4. RESULTADOS

Neste capítulo, os resultados da pesquisa serão apresentados e discutidos em relação à teoria. Os dados serão organizados de acordo com a ordem dos objetivos específicos estabelecidos e serão fornecidos os segmentos de textos contendo as falas dos participantes por parte do setor regulado e regulador.

O objetivo geral da pesquisa (apresentado no Capítulo 1, seção “1.2.1”) previa analisar a influência de boas práticas regulatórias para o desenvolvimento da confiança institucional na percepção de reguladores e regulados em agências reguladoras federais brasileiras.

Assim, aliado ao referencial teórico, foram realizadas entrevistas tanto com o setor regulado quanto com o regulador (ANTAQ) focado na Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o processo de confiança envolvido na relação entre os atores do sistema regulatório. As entrevistas foram realizadas com objetivo de abordar os cenários mencionados no Quadro 1 do tópico 3.2.

Para cumprimento dos objetivos “(ii) Analisar boas práticas regulatórias como fontes de confiança institucional; ” e “(iii) Analisar e descrever os fatores que contribuem para a construção da confiança institucional, conforme percebidos por regulados e reguladores, no contexto da implementação de Análises de Impacto Regulatório.”, foi importante explorar o primeiro cenário proposto no roteiro de entrevistas realizadas, que objetivou avaliar o processo de confiança existente entre o setor regulado e a ANTAQ, dentro do contexto regulatório.

Essa análise está ligada aos objetivos específicos “(i)” e “(iii), na medida em que analisa a relação entre confiança e AIR e evidencia os fatores que contribuem para a geração de confiança através da utilização dessa ferramenta.

A confiança no ambiente regulatório desempenha papel crucial na interação entre os atores regulados e regulador por gerar, principalmente, conformidade regulatória, colaboração e legitimidade (Bargain; Aminjonov, 2020; Murphy, 2004; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021). Esse resultado salvaguarda interesses públicos (Six; Verhoest, 2017). Nesse contexto, considerando a confiança como um processo, conforme apresentado por Dietz e Hartog (2006), existem três etapas distintas: (i) análise da confiabilidade: é a análise subjetiva de características ou qualidades da parte que se depositará a confiança, como a competência, benevolência e integridade e essa análise leva a uma crença positiva que resulta em assumir

que as prováveis ações da outra parte terá consequências positivas (Mayer; Davis; Schoorman, 1995); (ii) a decisão de confiar e (iii) ações informadas pela confiança.

Ademais, a confiança envolve a crença de um ator de que outro ator não buscará oportunidades de comportamento oportunista, mesmo em meio à incerteza e ao risco (Gambetta, 1988; Lyon, 2006). Esse comportamento confiante se manifesta quando um ator está em uma posição potencialmente vulnerável e se baseia no conhecimento que ele possui sobre o outro ator (Blomqvist, 1997; Lewis; Weigert, 1985; Oakes, 1990). Portanto, a confiabilidade é um forte preditor da decisão de confiança, pois é baseada em uma avaliação calculista de probabilidades, que supera a mera esperança ou fé (Dietz; Hartog, 2006; Nooteboom et al., 1997). Mayer, Davis e Schoorman (1995) destacam que certos atributos atuam como fatores determinantes na quantidade de confiança que lhes é concedida. Portanto, a construção de confiança é um processo impulsionado pela percepção das características dos atores envolvidos e pelas expectativas formadas com base em suas ações pregressas e atuais.

Inicialmente, será retomada a literatura que aborda as categorias ou dimensões envolvidas no processo de confiança que contemplam: a análise da confiabilidade (Competência, Benevolência, Integridade e Previsibilidade), a relação de vulnerabilidade/risco e a interdependência (Dietz; Hartog, 2006; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Zucker, 1986). Em complemento, foi adotado o conceito de confiança sob o aspecto psicológico de Rousseau et al. (1998), que já foi aplicado no contexto de relações de atores do sistema regulatório (Grimmelikhuijsen, 2021; Maggetti, Papadopoulos, Guaschino, 2023). Posteriormente, serão acrescentados os segmentos de texto dos entrevistados (Setor regulado e ANTAQ).

4.1. Competência

A dimensão Competência (integrante da confiabilidade, primeira etapa do processo de confiança) se refere à avaliação realizada da parte em que se depositará a confiança, em relação à sua competência e à sua capacidade para cumprir suas tarefas ou obrigações estabelecidas (Mayer; Davis; Schoorman, 1995). Consiste em verificar se a parte é habilidosa e capaz de desempenhar suas funções de maneira eficaz e competente, em termos de habilidades e conhecimento (Dietz; Hartog, 2006; Maggetti; Papadopoulos; Guaschino, 2023).

Os segmentos de textos apresentados no Quadro 5 ilustram a visão do setor regulado que, de maneira geral, indicou uma percepção positiva da competência e da ANTAQ em AIRs. Os entrevistados destacaram a preparação técnica dos servidores da agência, elogiaram sua capacidade de compreender e lidar com os desafios específicos do setor aquaviário e essa

percepção positiva contribuiu para o estabelecimento de uma relação de confiança entre as partes envolvidas:

Quadro 5 – Dimensão competência – setor regulado

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E1	<p>“Hoje a ANTAQ é muito mais bem equipada de pessoal, para trabalhar todos os nossos temas.”</p> <p>“Hoje os servidores da ANTAQ além de preparados, eles já conhecem o setor, já tiveram em portos, já tiveram navios. Então hoje, nós vivemos um outro momento, como eu te disse no início da entrevista, a ANTAQ hoje é uma outra agência.”</p>
E2	<p>“São pessoas dotadas, são extremamente inteligentes, todos ali, não tem nenhum que eu não tenha me questionado, porque estaria ali por conta da inteligência.”</p>
E3	<p>“Eu acho que eles têm um grupo muito bom, muito capaz.”</p>
E12	<p>“Mas eu acho que ultimamente aí as posições são bastante técnicas, vamos dizer, os servidores que estão nessas posições chave das agências reguladoras, são bastante técnicos...”</p> <p>“eu tenho aqui que parabenizar a ANTAQ, que está com o setor de estatística muito bom e dado do setor basicamente é estatística. Eles têm um, vamos dizer, uma área de estatística muito boa, ela é disponível pra todo mundo.”</p>
E14	<p>“Hoje a gente tem uma agência tecnicamente muito competente.”</p>
E15	<p>“Por isso que eu falo, essa relação de confiança. Eu confio no nível técnico”</p> <p>“Na capacidade técnica eu confio.”</p>

Fonte: Elaboração da autora.

O setor regulado demonstrou a percepção de que as decisões regulatórias da ANTAQ em AIRs são embasadas em análises sólidas e informações confiáveis. Esses achados corroboram o entendimento de Dietz e Hartog (2006) quando apontam que a competência se refere à análise da outra parte para cumprir suas obrigações em termos de competências e conhecimentos e que esse fator influencia na confiança.

O comentário feito pelo entrevistado E1 (setor regulado) ressalta uma percepção positiva em relação à ANTAQ, enfatizando que a agência está atualmente mais bem preparada em termos de pessoal para enfrentar uma ampla gama de temas regulatórios. Essa avaliação é uma evidência do esforço da agência em aprimorar sua capacidade e recursos para atender às demandas em constante evolução do setor regulado. Além de destacar a competência técnica, essa iniciativa de melhoria contínua também pode ser interpretada como um sinal de

integridade/benevolência, conforme subseções 4.2 e 4.3, demonstrando o compromisso da ANTAQ em manter padrões elevados e se adaptar às necessidades do setor.

Foi evidenciado, pelo setor regulado, as competências necessárias ao regulador para lidar com a análise de uma AIR no setor aquaviário. Nesse sentido, foi entendimento unânime o fato de que o setor demanda dos servidores da ANTAQ uma experiência baseada na prática, tempo e teoria para que uma AIR seja bem conduzida, para que seja eficaz.

Por exemplo, o entrevistado E15, do setor regulado, destacou a importância do conhecimento prático em relação ao teórico no setor aquaviário quando afirmou que:

“[...] Não adianta você ter mestrado, doutorado se você não conhece o chão de fábrica. Porque é aquilo ali que te dá experiência e capacidade pra você argumentar o que é uma boa regulação, o que não é [...]” (E15, setor regulado)

Esse achado corrobora com Kurniawan, Muslim e Sakapurnama (2018), que ao analisarem as condições de uso da AIR pelo governo central e regional na Indonésia, destacam a necessidade de os servidores tenham uma competência sólida, abrangente, que englobe conhecimento teórico e habilidades práticas.

Também apoia o próprio conceito de conhecimento, conforme a Organização do Trabalho (OIT)⁶, no sentido de que trata da capacidade de articular e mobilizar condições intelectuais e emocionais (inclui conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas) necessários para desempenhar uma função ou atividade de maneira eficiente, eficaz e criativa. Isso implica que a capacidade não se limita apenas à instrução formal, mas é influenciada pela experiência adquirida em situações reais de trabalho. Portanto, a combinação de habilidades, conhecimentos, atitudes e práticas dos servidores da ANTAQ contribuem, na visão do setor regulado, para a implementação eficiente das AIRs (Oliveira; Marques; Carvalho, 2021).

Ademais, na percepção do setor regulado, a competência da Agência reguladora na aplicação de AIR teve um impacto significativo na percepção das partes interessadas em relação ao processo regulatório, influenciando positivamente a avaliação de sua confiabilidade, o que corrobora a literatura de referência (Kumlin, 2017; Mcknight; Chervany, 2001; Mishler; Rose, 2016; Mizrahi; Vigoda-Gadot; Cohen, 2021).

⁶ “Capacidade de articular e mobilizar condições intelectuais e emocionais em termos de conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas, necessários para o desempenho de uma determinada função ou atividade, de maneira eficiente, eficaz e criativa, conforme a natureza do trabalho. Traduz a capacidade produtiva de um indivíduo que se define e mede em termos de desempenho real, demonstrado em determinado contexto de trabalho e que resulta não apenas da instrução, mas, em grande medida, da experiência em situações concretas do exercício ocupacional.” Organização Internacional do Trabalho. Certificação de Competências Profissionais - Glossário de Termos Técnicos - 1ª ed.- Brasília: OIT, 2002.

Por fim, a avaliação positiva da dimensão competência (Dietz; Hartog, 2006; Mayer; Davis; Schoorman, 1995) indica que hoje a ANTAQ tem servidores experientes, com as habilidades e conhecimentos necessários, na visão do setor regulado, para aplicar uma AIR.

Os segmentos de textos apresentados no Quadro 5 ilustram a visão do regulador, que seja analisada em seguida:

Quadro 6 – Dimensão competência – regulador

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E4	<p>“Hoje a ANTAQ é muito mais bem equipada de pessoal, para trabalhar todos os nossos temas.”</p> <p>“A gente tem a norma, né? [...] A gente fez o manual, manual do fluxo regulatório. Como que faz a agenda, como faz a agenda regulatória, como faz o AIR.[...] É obrigatório.”</p> <p>“[...] a navegação interior eu tenho... é mais, é preciso a ANTAQ precisa fazer mais trabalho de divulgação da agência e dos direito dos usuários, tá? Na navegação interior tem um pessoal muito humilde ou não tão humilde assim, mas mais distante das grandes decisões.”</p>
E5	<p>“É tem alguns que sempre contribuí com o CPF né e mas você vê que a pessoa já tem um conhecimento entendeu? Não é uma pessoa assim aleatória e tal.”</p> <p>“Então na área de regulação, os servidores tem esse conhecimento do rito procedimental, né? Até pra gente propor qualquer tipo de norma qualquer mudança normativa tem que definir o problema, principalmente de se tiver estar dentro da agenda regulatória, mas as vezes tem problemas que vem por fora, que acontece ao longo do tempo, fora da agenda.”</p> <p>“Todos têm que fazer a AIR. Todos fizeram curso da ENAP, da Mackenzie também. Tivemos um curso agora sobre a AIR avançado, que aí já é a metodologia via análise de alternativas, custo benefício, risco e tal. Todos são obrigados a fazer curso e todos fazem. Todos que participam diretamente ou indiretamente de um AIR.”</p>
E6	<p>“ [...] eu percebo talvez um pouco de desorganização no setor regulado [...]”</p> <p>“É, as empresas, geralmente as empresas são empresas mais simples né? pra você ter uma noção metade das empresas reguladas pela agência, dentro da navegação interior, pelo menos... assim, não vou dizer metade, mas em torno de vinte por cento são microempresas pra menos.[...]sobre a navegação de travessia e a gente precisa de dados de movimentação. Pô, mas se a empresa não emite nem cupom fiscal, nem ela mesmo sabe quanto, necessariamente, quanto que ela está movimentando. Ela... a informação que ela tem é informação de receita. "Ah, eu tenho uma receita de tanto". São empresas familiares. Então empresa familiar o que entra, ele vai "gastando com isso, com aquilo outro". E o importante pra ele é chegar no final do mês e pagar as contas.”</p> <p>“[...]é diferente na navegação marítima, são poucos players e que tem uma capacidade grande, a empresa consegue contratar um escritório de contabilidade, um escritório de advocacia pra acompanhar o está acontecendo. Na navegação interior não tem isso! No máximo o camarada tem uma empresa, mesmo que seja uma empresa, assim, de um porte médio no máximo o que ele tem é um escritório de contabilidade, um procurador que ele manda um e-mail pra agência ou entra em contato com a agência.”</p> <p>“É, as empresas, geralmente as empresas são empresas mais simples, né? pra você ter uma noção metade das empresas reguladas pela agência, dentro da navegação interior, pelo menos... assim, não vou dizer metade, mas em torno de vinte por cento são microempresas pra menos.”</p>
E8	<p>“A navegação interior ela é muito aquela frase clichê que foi usada nos últimos anos "é muito mais Brasil, menos Brasília". Assim, o pessoal não tem bala na agulha, eu vou falar bem popular que pra pegar, botar um advogado que a função dele é gastar energia pra entender Brasília e ficar aqui em cima, é uma realidade</p>

	<p>totalmente diferente do pessoal da marítima. E isso é uma coisa que a gente também tenta se adaptar, se flexibilizar.”</p> <p>“Aqui a gente tem um controle muito incisivo sobre o conhecimento dos servidores para atender a regulação. O ministério eu não me lembro se era da economia ou se era o antigo dos transportes, ele desenvolveu uma matriz de maturidade para todas as agências e essa matriz envolvia uma série de requisitos, um deles é a capacitação de servidores. Então lá atrás, se exigia qualquer curso de AIR, depois passou ser exigir fatias de AIR básico, intermediária e avançada. E agora além disso, se repete esse ciclo pra ARR, então também se exige agora qualquer curso de ARR. Nesse sentido, a gente está com a maioria dos servidores da superintendência [...] conhecimentos e certificados de AIR intermediário e aí a busca é que esses servidores avancem pra AIR avançado. Então acho que a gente está pensando na média do serviço público, a gente está com um bom nível de capacitação em AIR na equipe.”</p>
<p>E9</p>	<p>“É um processo altamente participativo, democrático. Acontece que existe um ônus, né? A agência é um órgão técnico. E por ser técnico de infraestrutura gera custo porque pra você participar você realmente precisa estar por dentro do tema. São vários assuntos diferentes, né? Que norma atinge, né? E quem está mais organizado, de fato, acaba vencendo o jogo.”</p> <p>“O setor vê menos informação e feedback da navegação do que o portuário. É a minha impressão, sabe por quê? Porque se é dominado por três quatro cinco empresas. É uma dor no estrangeiro. E esses estrangeiros eles possuem forma estratégia para evitar a regulação convencional.”</p> <p>“Se você chegar aqui e me trazer informação eu vou receber informação eu vou analisar. Mas aí pra isso você precisa de ter expertise pra me convencer daquilo que você está falando. E isso é algo que o custo pode ser uma barreira, né? Assim, de contratar alguém especializado pra falar sobre aquilo dos outro.”</p> <p>“E nós fizemos manuais aí. Depois que saiu. Isso é interessante. Nós fizemos os manuais procedimentais aí então pra padronizar o fluxo processual (inaudível). Ele é mais de consumo interno, mas ele pode ser publicizado. Não tem nenhum segredo não, mas ele é mais de consumo interno e é uma coisa que surgiu da lei [...]”</p> <p>“E as empresas de que as empresas mais organizadas, as empresas de porte e tal elas tem mais capacidade técnica, né e aí o regulador ele se sente mais próximo assim fala a mesma linguagem e parece que existe mais assim credibilidade né do que vem tem esse aspecto aí da [...]”</p> <p>“nós temos aqui ó as metas internas de capacitação em AIR, nós fizemos um...o último aqui nós fizemos no mês passado curso pela Mackenzie de AIR avançado. Todo mundo aqui tem os cursos de AIR básico. Nós fizemos com a ENAP esses cursos. Recentemente, nós contratamos um curso da Mackenzie para o nosso quadro aqui e alguns assessores dos diretores, porque os diretores que analisam as AIRs. Ao final, vai pro diretor, né? Então, nós fizemos esse curso com a Mackenzie em AIR avançado, que são as técnicas mais complexas de custo, de efetividade e tal. Então, nós temos um programa aqui de capacitação e certificação. (...) Tem um índice de maturidade regulatória. Nós estamos bem nesses índices aí.”</p>
<p>E10</p>	<p>“Na navegação marítima a gente percebe uma participação até maior, um setor mais organizado, com maiores entidades representativas e de capital também maior em termos de investimento. E por isso também eu acho que responde a razão de ele ser mais organizado, de ele ser mais atuante, digamos assim. Não que eles não tenham as suas devidas importância, os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também.”</p> <p>“Na navegação marítima a gente percebe uma participação até maior, um setor mais organizado, com maiores entidades representativas e de capital também maior em termos de investimento. E por isso também eu acho que responde a razão de ele ser mais organizado, de ele ser mais atuante, digamos assim.”</p> <p>“Então a gente precisa considerar muito bem isso, e aí sendo mais específico, por exemplo, na navegação de travessias quando a gente olha que mais ou menos de um universo de duzentas e cinquenta, e trezentas empresas prestando serviço, metade disso é MEI, então você percebe até pelo porte da empresa, do nível de entendimento, do nível de participação e do nível de impacto também o que esses grupos de prestadores de serviços tem. Então a gente precisa relativizar muito bem isso.”</p> <p>“E até recentemente a gente estava fazendo cursos aqui na área de regulação de AIR avançado, pra gente poder também aplicar essas metodologias de uma maneira melhor e entender mesmo em que situações a gente pode aplicar determinada metodologia, considerando o problema que a gente tem.”</p>

	<p>“Sim, a gente tem os documentos básicos, até mesmo pelo próprio SEI ele já é padronizado. A gente tem o guia de AIR que serve também de referência pra gente adotar. A gente tem a nossa norma que institucionaliza o uso da ferramenta, o que que deve conter, como é que é o trâmite. Então de maneira que eu acho que isso está bem sedimentado dentro da regulação.”</p> <p>“Sem dúvida! não só você ter um órgão de Estado que traz a segurança jurídica, mas você ter também um corpo técnico que promove essa maior confiabilidade. E eu já ouvi de vários regulados, quando justamente a gente institucionaliza o uso da ferramenta, por meio de normas. Mas também as pessoas que estão à frente da execução ou da implementação disso, que encaminham pro tomador, ao final à diretoria colegiada; e essas pessoas são do corpo técnico que tem um compromisso, um comprometimento com o resultado, com a preocupação de que haja aplicação dos instrumentos adequados e que gere..... se não há harmonização do problema, a solução mesmo pra ele, então isso dá um conforto realmente pra aumentar a confiança em relação ao que a agência faz.</p> <p>“De novo, eu já ouvi de mais de um regulado falando ‘olha, bom que vocês têm dentro da agência, um corpo técnico que traz essa segurança jurídica, que traz essa confiança quando está estudando um determinado assunto’. Embora até ela saiba que o nosso posicionamento, que seja divergente, mas pelo menos gera essa certeza de que a coisa vai ser feita, aí dentro da maior transparência e da maior técnica possível.”</p>
E11	“[...] aqui na agência a gente percebe que tem também esse perfil claro, mas você tem aquele perfil que é de técnico, que é de consultor, que são de pessoas que são especialistas e sabem que vão ser ouvidos por uma instituição técnica [...]”
E13	“Esse é um problema talvez de uma oportunidade que a gente vai conversar mais pra frente, que é o consumo da AIR. Então a gente tem hoje aí deficiências tanto na elaboração, mas também no consumo. Então pouca gente entende que aquilo, consegue transformar aquilo numa ferramenta útil pra tomada de decisão.”

Fonte: Elaboração da autora.

Por parte do regulador, foram evidenciadas rotinas que corroboram com a percepção dos regulados. O entrevistado E5 (regulador) aponta que todos os servidores da ANTAQ que atuam com AIR têm a obrigatoriedade de realizar capacitações na temática, além de que a instituição proporciona e estimula esse fato:

“Todos têm que fazer a AIR. Todos fizeram curso da ENAP, da Mackenzie também. Tivemos um curso agora sobre a AIR avançado, que aí já é a metodologia via análise de alternativas, custo benefício, risco e tal. **Todos são obrigados a fazer curso e todos fazem.** Todos que participam diretamente ou indiretamente de um AIR.” (E5, regulador, grifo nosso)

O entrevistado E8 (regulador) reforça que a ANTAQ “[...] tem um controle muito incisivo sobre o conhecimento dos servidores para atender a regulação [...]” e essa prática comum de buscar qualificação técnica dos seus servidores gerou um índice de maturidade regulatória institucional atestada por outras instituições. Ademais, existem “[...] metas internas de capacitação em AIR [...]” aos servidores que atuam com a ferramenta regulatória (E9, regulador).

O regulador demonstra que os servidores além de capacitação teórica, têm realizado visitas técnicas com a finalidade de proporcionar competência robusta para elaboração do processo de AIR pela ANTAQ:

“E também a gente faz muitas **visitas técnicas**, embora não seja dentro de um algum projeto específico, mas é pra **adquirir conhecimento mesmo, principalmente da equipe dos técnicos que vão elaborar as AIRs**. Então eu promovo isso de maneira a aumentar essa capacitação, esse treinamento dos técnicos, pra eles **entenderem essa realidade, entenderem a dificuldade**, pra quando for fazer uma análise de impacto regulatório ou estudar um problema regulatório, ele já ter essa percepção, ele já ter essa noção aí da dificuldade ou da facilidade que esse mercado tem dentro desse contexto que ele está estudando. Então a gente promove ao longo do ano, algumas visitas técnicas em linhas que a gente entende que **são importantes pra conhecer, ou algum problema, ou algum assunto, ou alguma interpretação normativa que tenha surgido recentemente na regulação e que a gente aproveita**. Bom, nós vamos aumentar esse conhecimento e vamos fazer essas visitas técnicas, que inclui: **conversas com os usuários, conversas com os prestadores de serviços e até acompanhar a operação mesmo, pra entender aí**. Ou os órgãos públicos que atuam nessas circunstâncias, a fiscalização nossa que é bastante capilarizada, então a gente troca informação com os nossos colegas lá da ponta.” (E10, regulador, grifo nosso)

Em complemento, o entrevistado E13 (regulador) reforça que a confiança do setor regulado no regulador é ligada a “robustez técnica” e ao “devido processo regulatório” realizado pela ANTAQ. De acordo com o entrevistado, a robustez está ligada à capacidade de a ANTAQ embasar decisões e regulamentações em sólidos fundamentos científicos e lógicos, o que garante que cada conclusão do regulador possa ser identificada e justificada transparentemente ao setor regulado:

“Eu acho que essa confiança (...) **ela começa quando a gente tem robustez**. Robustez técnica. Então a gente começa por aí, e a partir dessa robustez a gente tem a (...) prestação de contas, o rastreamento. ‘Por que você chegou naquela conclusão?’ Então você tem uma construção lógica com base científica. Então esse é o primeiro, eu acho que... passo da confiança e o segundo passo é o que a gente chama **devido processo regulatório**, eu tenho que passar por todas as etapas, aquilo que você comentou também: ‘olha, ainda que tu não concordes, eu participei da audiência, eu vivi, eu convivi com o pessoal, eu dei minhas contribuições, eles Justificaram porque que não acataram?’ Enfim, eu não concordo, mas eu aceito né? essa regulação.” Então eu acho que isso tem a ver com o devido processo regulatório, quando a gente cumpre todas as etapas, a gente faz uma participação social robusta, a gente ouve todos os agentes, a gente considera todas as possíveis alternativas, a gente retira aquelas esdrúxulas, as inviáveis ficam com boas alternativas e o mais importante analisa todos os impactos relevantes dessas alternativas! **Então, quando a gente tem aí um processo robusto de análise, baseado em boas técnicas a gente começa a gerar confiança.**” (E13, regulador, grifo nosso)

A prestação de contas e a transparência da ANTAQ ao lidar com AIRs constituem, na visão do entrevistado E13 (regulador), um “devido processo regulatório”, que permite a verificação e compreensão das razões pelas quais determinadas decisões são tomadas pelo regulador. Esse “devido processo regulatório”, na perspectiva de E13 (regulador), compreende

um comprometimento em realizar e respeitar todas as etapas previstas nos processos regulatórios, assegurando que a participação social seja substantiva e que todos os agentes envolvidos sejam ouvidos. Ademais, conclui que um processo analítico robusto, que leva em consideração todas as alternativas viáveis e avalia minuciosamente os impactos relevantes, gera confiança no contexto regulatório.

A contínua capacitação e o fortalecimento técnico dos servidores reforçam a percepção de competência da instituição como base de confiança, conforme Mayer, Davis e Schoorman (1995).

Também foi evidenciado que os servidores da ANTAQ utilizam manuais e estabelecem rotinas claras internamente para o tratamento de AIRs, o que demonstra capacidade técnica pelo estabelecimento de rotinas administrativas claras e procedimentos internos:

“A gente tem a norma, né? E tem [...] o **manual do fluxo regulatório**. Como que faz a agenda, como faz a agenda regulatória, como faz o AIR, aí depois que eu vou fazer a supervisão normal, depois a AIR.” (E4, regulador, grifo nosso)

“Sim, **a gente tem os documentos básicos, até mesmo pelo próprio SEI ele já é padronizado**. A gente tem o guia de AIR que serve também de referência pra gente adotar. A gente tem a nossa norma que institucionaliza o uso da ferramenta, o que que deve conter, como é que é o trâmite. Então de maneira que eu acho que isso está bem sedimentado dentro da regulação.”(E10, regulador, grifo nosso)

“E nós fizemos manuais aí. Depois que saiu. Isso é interessante. **Nós fizemos os manuais procedimentais aí então pra padronizar o fluxo processual** (inaudível). Ele é mais de consumo interno, mas ele pode ser publicizado. Não tem nenhum segredo não, mas ele é mais de consumo interno e é uma coisa que surgiu da lei [...]” (E9, regulador, grifo nosso)

O comprometimento em realizar e respeitar todas as etapas previstas nos processos regulatórios, estabelecer rotinas claras e procedimentos internos, assegurar a participação social, ouvir o setor regulado envolvido tem conexão direta com a literatura que aponta que a transparência nos processos decisórios reforça o nível de confiança (Grimmelikhuijsen, 2021) e a Previsibilidade (McKnight; Chervany, 2001).

Outro ponto de destaque nas entrevistas com o regulador, é a percepção, da maioria dos entrevistados, de que empresas maiores e mais organizadas no setor aquaviário tendem a ter uma maior capacidade técnica. Essa capacidade, por sua vez, proporciona uma relação mais próxima e fluida com o regulador, uma vez que ambas as partes compartilham uma linguagem comum e há uma percepção de maior credibilidade por parte dessas empresas. Isso sugere que

a estrutura e a organização interna de uma empresa podem ter um impacto significativo na forma como ela é percebida e interage com entidades reguladoras:

Outro achado relevante é que a diferença entre a navegação marítima e a interior implica na maior participação da navegação marítima em contribuições de AIR, pois há uma complexidade técnica envolvida e a navegação interior é mais vulnerável, no sentido de seu conhecimento técnico e envolvimento em participação social:

“É diferente, são mercados realmente bastante distintos e são realidades distintas também. **Na navegação marítima a gente percebe uma participação até maior, um setor mais organizado, com maiores entidades representativas e de capital também maior em termos de investimento.** E por isso também eu acho que responde a razão de ele ser mais organizado, de ele ser mais atuante, digamos assim. Não que eles não tenham as suas devidas importância, **os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também.** E aí isonômica envolve, com relação AIR, a mesma qualidade que a gente aplica na navegação marítima, a gente busca aplicar também na navegação interior, quanto a isso não há distinção.” (E10, regulador, grifo nosso)

As entrevistas com o setor regulado e o regulador ressaltaram a necessidade de um olhar especial e segregado para a navegação interior, distinguindo-a da navegação marítima e do setor portuário. O entrevistado E9 (regulador) salientou que os marcos regulatórios são "bem diferentes" e o entrevistado E8 (regulador) apontou as dificuldades enfrentadas por seus usuários devido às limitações da matéria, institucionais e geográficas.

Ademais, na perspectiva do regulador, existe uma falta até mesmo de conhecimento por parte do setor de navegação interior, a respeito das normas e da atuação da ANTAQ. O regulador entende que isso decorre da estrutura e organização das empresas do setor:

“Na navegação interior tem um pessoal muito humilde ou não tão humilde assim, mas **mais distante das grandes decisões.** O pessoal da região amazônica, por exemplo, que tá longe de saber o que é ANTAQ. A gente tentou, teve uma época que teve que montar uma associação de usuários no interior.” (E4, regulador, grifo nosso)

“na navegação interior são microempresas, microempreendedores eles têm mais dificuldade em ter acesso ao conteúdo, entender até o conteúdo, né? (E5, regulador, grifo nosso)

“Na **navegação interior** não tem isso! **No máximo o camarada tem uma empresa,** mesmo que seja uma empresa, assim, de um porte médio, no máximo o que ele tem é um escritório de contabilidade, um procurador que ele manda um e-mail pra agência ou entra em contato com a agência.[...] eu **percebo que o setor regulado ainda anda um pouco distante, pelo menos no âmbito da navegação interior, anda um pouco distante da questão normativa.** Assim, ele pega a norma quando ele quer obter autorização, guarda.... raramente ele guarda alguns dispositivos e aqueles mais importantes, aqueles que exigem dele uma entrega periódica de informação e o restante **ele desconhece.**” (E6, regulador, grifo nosso)

“A **navegação interior** ela é muito aquela frase clichê que foi usada nos últimos anos "é muito mais Brasil, menos Brasília". Assim, o pessoal não tem bala na agulha, eu vou falar bem popular que pra pegar, botar um advogado que a função dele é gastar energia pra entender Brasília e ficar aqui em cima, é uma realidade totalmente diferente do pessoal da marítima. E isso é uma coisa que a gente também tenta se adaptar, se flexibilizar. [...]" (E8, regulador, grifo nosso)

“Na **navegação de travessias** quando a gente olha que mais ou menos de um universo de duzentas e cinquenta, e trezentas empresas prestando serviço, metade disso é MEI, então **você percebe até pelo porte da empresa, do nível de entendimento, do nível de participação e do nível de impacto também o que esses grupos de prestadores de serviços tem.** Então a gente precisa relativizar muito bem isso.” (E10, regulador, grifo nosso)

“E a **grande diferença é que a gente lida, ali na navegação interior, com usuário, com consumidor. É diferente do setor portuário, que você jamais vai ver uma relação comercial,** entre uma empresa prestadora de serviço regulado e uma pessoa física do outro lado, tomadora do serviço. Então a gente tem uma relação de consumo na relação na navegação interior, especialmente nessa área de transporte de passageiros. Lembrando que a gente também tem o transporte de cargas na navegação interior, aí ele se assemelha muito à navegação marítima e ao setor de portos. **Que a gente não vê diretamente ali uma relação de consumo, então a regulação da agência é que acaba preenchendo essa lacuna.** Então a gente não aplica diretamente o código do consumidor, por exemplo.” (E13, regulador, grifo nosso).

Foi apontado que o setor de navegação marítima é notavelmente diferente da navegação interior, possuindo poucos *players*, mas com capacidades significativamente maiores de participação. Em comparação com a navegação interior, o setor de navegação marítima participa mais do processo de AIRs:

“[...] é diferente na **navegação marítima**, são **poucos players** e que tem uma **capacidade grande**, a empresa **consegue contratar um escritório de contabilidade, um escritório de advocacia pra acompanhar o está acontecendo.**” (E6, regulador, grifo nosso)

“Na navegação marítima a gente percebe uma participação até maior, um setor mais organizado, com maiores entidades representativas e de capital também maior em termos de investimento. E por isso também eu acho que responde a razão de ele ser **mais organizado, de ele ser mais atuante, digamos assim.** Não que eles não tenham as suas devidas importância, os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também.” (E10, regulador, grifo nosso)

Por outro lado, os entrevistados E4 e E9 (regulador) mencionam que o setor de navegação marítima, apesar de maior capacidade e organização interna, não participa tanto quanto o setor portuário:

“O setor vê menos informação e *feedback* da navegação do que o portuário. É a minha impressão, sabe por quê? **Porque é dominado por três quatro cinco empresas.** É uma dor no estrangeiro. E esses estrangeiros eles possuem forma estratégia para evitar a regulação convencional. Quase fazem de tudo tá? Para não se sujeitar a regulação nacional.” (E9, regulador, grifo nosso)

“**Os armadores**, principalmente os armadores são muito reticentes a isso. Né? São muito... **Eles não gostam de contato com setor público**. Já percebi isso.” (E4, regulador, grifo nosso).

Em complemento, E9 (regulador) compartilhou a percepção de que, no setor portuário há uma diminuição na quantidade de contribuições individuais em audiências públicas, com empresas se agrupando em associações ou federações para participar coletivamente. Isso tem levado a contribuições com conteúdo repetido:

“Agora a **quantidade de participações**, [...] **aqui no setor portuário, tem reduzido**. Então tem um fenômeno no setor portuário aí, que é uma aglutinação das empresas em associações ou federações. Então elas se juntam para, em bloco, contribuir nas audiências públicas, né? Raramente você vê os regulados com contribuições individuais. Então a quantidade vem caindo e as associações, as federações, elas a ação difere só na aparência, porque no conteúdo elas são idênticas.” (E9, regulador, grifo nosso).

Complementando essa perspectiva, E9 (regulador) observa que há uma disparidade na qualidade das contribuições baseada na capacidade técnica das empresas: “[...] As empresas mais organizadas, as empresas de porte, elas têm mais capacidade técnica, né? E aí, o regulador, ele se sente mais próximo, assim, fala a mesma linguagem e parece que existe mais assim credibilidade [...]”. Isso demonstra o papel do conhecimento técnico para aproximar o setor regulado do regulador para gerar confiança. A literatura já fez a conexão entre a competência como parte do processo de confiança (Mayer; David; Schoorman, 1995).

"Então assim, pode vir aqui, pode marcar, a gente pode tirar dúvida, a gente tem interagido bastante com os setores. A gente tem casos concretos agora de... mas aí a empresa grande de advogado que teve que vir aqui e pedir assim: "olha, não, a gente interpreta que a norma de vocês é nessa linha" e chegou marcou reunião, trouxe papel, mostrou, as vezes marca a apresentação.” (E8, regulador, grifo nosso)

Foi apontado que a complexidade do processo de AIR gera a necessidade de informações robustas, imparciais e tecnicamente substanciais para aprimorar a formulação de políticas e regulamentações. No âmbito da teoria da confiança (Mayer et al., 1995), os depoimentos destacam a importância da competência técnica e da habilidade de ambas as partes – reguladores e regulados – em contribuir de maneira significativa para o processo regulatório.

Esse achado corrobora achados empíricos sobre a predominância do setor regulado nas audiências públicas da Aneel (Silva, 2012). Estudos realizados pelo projeto Regulação em Números da Fundação Getúlio Vargas também evidenciam esse fenômeno na ANEEL (CPDE, 2020e), ANA (CPDE, 2020a), Ancine (CPDE, 2020d), CVM (CPDE, 2020i) e ANTAQ (CPDE, 2020g). A literatura aponta que o setor regulado participa mais e também é o que mais influencia o processo regulatório (Salinas, 2021).

Por fim, também reforça a evidência encontrada por Yackee e Yackee (2006), no sentido de que as sugestões do setor regulado exercem maior influência porque enfrentam o conteúdo propriamente dito das normas. No contexto brasileiro, tal evidência também foi encontrada. Baird e Fernandes (2014) identificaram que a ANAC tende a incorporar de maneira mais elevada sugestões que tenham caráter técnico, independente de quem tenha contribuído.

4.1.1. Utilidade das contribuições

Outro ponto de destaque é que as entrevistas ressaltaram um aspecto consequente da complexidade de um processo de AIR: a utilidade das contribuições do setor regulado.

O entrevistado E15 (setor regulado) expressa uma assertiva observação sobre a necessidade de ser “útil” ao invés de apenas um "reclamão", o que transcende a mera oposição às propostas regulatórias e almeja uma construção colaborativa e construtiva das normativas:

“A gente conquistou o nosso espaço, a gente conquistou o nosso espaço na base da competência, mas com consistência e eficiência. A gente não reclamava, a gente reclamava e mandava proposta. **Não é só reclamar, se você se tornar um reclamão não adianta nada, você tem que ser útil.**” (E15, setor regulado, grifo nosso)

Essa observação também é compartilhada pelo regulador, conforme E8 (regulador), ao criticar a tendência das contribuições que tenham estilo de “desabafo”:

“Eu acho que a gente tem que, fornecer um sistema melhor pra eles e eles tem que mudar a forma de contribuição deles também. Então às vezes assim tem.... vamos lá eu acho que vai te ajudar numa coisa. **Tem muito desabafo em participação social, que a gente não pode fazer nada com desabafo:** ‘Olha, está acontecendo uma tragédia!’ e ‘Meu Deus isso está um absurdo!’ **Esse tipo coisa, esse tipo de coisa a gente olha e fala: ‘Como é que a gente reage a um desabafo?’** Eu vi até um advogado outro dia falando de petição pra juiz: ‘Você manda desabafo hoje, você quer que o juiz faça o quê? Que te ponha no colo?’ Como é que... **não tem como fazer alguma coisa. E tem muito desabafo e isso não ajuda!**” (E8, regulador, grifo nosso)

Por outro lado, ao mencionar o uso de dados e estudos enviados pelos regulados para reforçar suas posições e teorias em AIRs (como relatado por E5), o regulador também manifesta uma aceitação tácita e reconhecimento da competência e habilidade dos regulados em contribuir para o processo de uma maneira construtiva e válida:

A essência de uma contribuição eficaz parece residir em sua capacidade de ir além da mera crítica, reafirmação de pontos já estabelecidos na legislação, promovendo, ao invés disso, um avanço na discussão por meio da introdução de elementos novos e ponderados:

“[...] eu já fiz um AIR uma época que depois da audiência eu recebi um estudo. E eu utilizei o estudo justamente desse contribuinte pra reforçar lá a teoria do AIR. Então, às vezes eu acho que a pessoa participa da audiência, ela manda depois as propostas no Excel. Às vezes são muito... às vezes estão só **reforçando um termo da lei ou só está reforçando a ideia dele por meio da lei.**” (E5, regulador, grifo nosso)

“[...] como eles são associados e são várias associações e às vezes eles se juntam e formam sua visão. **E aí eles mandam a mesma contribuição, várias associações mandando a mesma contribuição. (...) não é útil!** (E5, regulador, grifo nosso).

“Então tem um fenômeno no setor portuário aí, que é uma **aglutinação das empresas em associações ou federações. Então elas se juntam para, em bloco, contribuir nas audiências públicas, né?** Raramente você vê os regulados com contribuições individuais. Então a quantidade vem caindo e as associações, as federações, elas a ação difere só na aparência, porque no conteúdo elas são idênticas. **Parece que elas se combinam, de fazer as mesmas contribuições, umas contribuições repetidas [...]**” (E9, regulador, grifo nosso)

“[...] **tem agentes que fornecem dados mais palpáveis, dados quantitativos, números, tabelas, indicadores, mais o que a gente vê muito são teses.** São teses e lógico que sempre acrescenta algo, mais a nossa grande deficiência hoje é a parte quantitativa e exatamente essa parte que requer um maior cuidado, um melhor tratamento e obtenção da informação.” (E13, regulador, grifo nosso)

A repetição de contribuições foi notada por E5 (regulador) e E9 (regulador). O comentário do entrevistado E5 atenta para a relevância da qualidade e da substância nas contribuições caracterizando uma contribuição útil não como uma que meramente ecoa ou reforça termos legais existentes, mas aquela que proporciona elementos adicionais, apresenta dados e estudos elaborados, ou, em outras palavras, aquela que agrega valor ao processo de formulação regulatória.

Na perspectiva do regulador, os estudos e dados estatísticos do setor são contribuições mais úteis. Essa perspectiva é ilustrada pela experiência prática de E5 (regulador) ao incorporar um estudo recebido do setor regulado para reforçar a teoria em uma AIR, sublinhando o impacto que uma contribuição bem fundamentada pode ter no processo regulatório.

Eu acho interessante quando contribui com algum estudo, algo mais elaborado, ...ou quando manda uma estatística (inaudível), sobre renda ou sobre profissionais, aí manda uma estatística. Eu já utilizei, foi muito [...] **Quando manda realmente uma estatística, algo que vai ajudar a gente é muito mais interessante.** Porque a gente pesquisa artigos, a gente pesquisa dados e aí quando o cara contribui assim é muito melhor!” (E5, regulador, grifo nosso)

“[...] eu acho, por conta até de você ter o mercado na navegação oligopolizado, acho que seria mais obrigação deles **passarem mais dados contábeis tá? Mais dados de preço, formação de preço.**” (E4, regulador, grifo nosso).

“**Muitas vão ser só pró-forma,** pra dizer que ele fundamentou, que a gente... o mal do rito tem isso!” (E8, regulador, grifo nosso).

“Então vejo que tem **melhorado o conteúdo, mais assertivo**, a qualidade das contribuições, do relacionamento, mas a quantidade tem piorado [...]” (E9, regulador, grifo nosso).

“**Eu tento aproveitar tudo que for possível. Né? E é natural isso, a gente vê, vê essa tendência.... tem eventualmente, tem agentes que que fornecem dados é... dados mais palpáveis, dados quantitativos, números, tabelas, indicadores, mais o que a gente vê muito são teses. São teses e lógico que sempre acrescenta algo, mas a nossa grande deficiência hoje é a parte quantitativa e exatamente essa parte que requer um maior cuidado, um melhor tratamento e obtenção da informação.**” (E13, regulador, grifo nosso).

A contribuição do entrevistado E9 (regulador) aponta para uma mudança significativa na dinâmica das contribuições recebidas pela agência reguladora. Ele observa um novo padrão no qual as empresas estão se unindo em associações ou federações, resultando na repetição de argumentos. Essa aglutinação pode levantar questões sobre a possibilidade de que, embora sob diferentes rótulos, as contribuições apresentem conteúdo essencialmente idêntico.

No entanto, o entrevistado E9 (regulador) também destaca que, apesar da redução na quantidade de contribuições das associações representativas do setor portuário, a qualidade da contribuição aumentou. Ademais, evidencia que os escritórios de advocacia estão contribuindo de maneira independente do setor regulado, de forma crescente e positiva, oferecendo contribuições de maior qualidade, imparcialidade e especialização:

“**Raramente você vê os regulados com contribuições individuais. [...] Então vejo que tem melhorado o conteúdo, mais assertivo, a qualidade das contribuições, do relacionamento, mas a quantidade tem piorado por esse fenômeno aí.** Os advogados tem uma outra linha. [...] Nós vemos aqui escritórios de advocacia também participando mais dos debates. **Então os escritórios de advocacia estão sentindo mais livres, de forma independente dos seus clientes, em contribuir, tá?** Isso cresceu, vem crescendo de forma independente, tá? E **geralmente são as melhores**, são as contribuições **mais fortes**, que são mais possíveis de acatar, porque são neutras, na verdade, né? Visam aprimorar a relação realmente, né? Ideias, neutras, né? São as melhores contribuições, são as dos escritórios de advocacia.” (E9, regulador, grifo nosso)

Também foi observado que o setor regulado tem realizado a “despersonalização” (E9, regulador) de suas contribuições à ANTAQ. O fenômeno indica a prática do setor regulado contratar consultorias externas para preparar estudos e dados a serem submetidos aos reguladores, o que aponta para uma estratégia de garantir que as informações fornecidas sejam percebidas como neutras e objetivas, mesmo que ainda possam refletir os interesses dos regulados:

“**O que está estilizado pra essa despersonalização, tá? É contratar as consultorias especializadas.** E aí então eles demandam estudos para que a consultoria prove de forma neutra aquilo que eles querem que ele seja provado

e aí o cara enche de informação, tal. **Tudo informação enviesada, mas, é uma forma de subsidiar e despersonalizar, né? (...) A gente vê isso com frequência e a gente tem usado bastante.** A gente tem usado muitas informações das consultorias que as empresas contratam para tentar nos convencer de uma coisa ou outra.” (E9, regulador, grifo nosso)

Este método, por sua vez, ressalta uma tentativa de validar a integridade das informações fornecidas, ao inserir uma camada adicional de competência técnica e habilidade na formulação das contribuições, ainda que tal prática possa, em algumas instâncias, introduzir um viés sutil nas informações apresentadas. Isso está em linha com Wilson (1989) e Osion (1999) que apresentam maior incentivo dos agentes econômicos regulados em participar de processos participativos. Em complemento, Salinas (2021) verificou que as entidades representativas de todos os grupos de interesse que atuam perante a ANS apresentam índices de aceitação de suas contribuições maiores do que os participantes individuais.

O comentário de E9 (regulador) também denota que as contribuições do setor regulado, apesar da tentativa de despersonalização, ainda é percebida como “enviesada”. Porém, são utilizadas e internalizadas nas análises de AIR. Inclusive, E4 (regulador) menciona que servidores mais experientes conseguem perceber o que é uma informação enviesada, do que não é, o que permite essa utilização dessas evidências pela ANTAQ:

“Tem umas pessoas que você chama pra conversar e **sabe que vem enviesado.** É fato! **Eu tenho que ter essa, no tempo, essa maturidade, saber o que está enviesado e o que não está enviesado. Entendeu?** (E4, regulador, grifo nosso)

Essa característica de informações possivelmente enviesadas, conforme entrevistados por parte do regulador, é observada como natural no contexto regulatório, pois os regulados têm seus interesses próprios (constituem grupos de interesse) e faz parte do jogo regulatório:

“Acontece em todos os processos. [...] **Isso está na natureza regulatória, né? O agente regulado vai tender a enviar um número mínimo de informações para subsidiar a sua decisão** (ANTAQ) e o regulador sempre vai trabalhar com um déficit informacional. Isso está na teoria regulatória e acontece muito na...chama a teoria da agência isso.” (E9, regulador, grifo nosso).

“Acaba que às vezes, **o que move o setor é se aquela proposta, ela está indo ao encontro ou não daquilo que ele entende que melhor lhe acomoda,** de maneira legítima até. Então percebo uma participação bem efetiva.” (E11, regulador, grifo nosso)

“[...] essa é talvez uma das grandes deficiências né? E **a gente tem por trás um incentivo natural pra que o regulado não dê a informação.** Quanto maior nível de assimetria, em tese, melhor pro regulado. Então mais liberdade ele consegue ter, melhor ele consegue manipular todas as variáveis. Então, a busca incansável da agência é exatamente mitigar essas falhas de mercado, assimetria de informação é uma delas, é uma das falhas de mercado.” (E13, regulador, grifo nosso)

A percepção do regulador de que há recebimento de dados enviesados do setor regulado evidencia certa ausência de confiança, mas não caracteriza desconfiança, ou seja, não há uma expectativa negativa (desconfiança) por parte do regulador que o inviabilize de utilizar as contribuições do setor regulado de maneira positiva, mas apenas um reconhecimento de que o contexto regulatório envolve uma assimetria informacional e interesses distintos (Lewicki et al., 1998; (Lewicki; Bies, 1998; Oomsels et al., 2019; Van De Walle; Six, 2014).

Em complemento, constituir grupo de interesse não é um problema para a participação social no processo regulatório, pois é natural a busca por estratégias de influência por parte dos grupos de interesse, porém há variação no grau de influência dos grupos (Ramalho; Rodrigo, 2022).

De outro lado, a questão da necessidade de resultado útil das contribuições oferecidas pelo setor regulado não foi unânime pelos entrevistados. Os entrevistados E4, E8, E9 e E10 se manifestaram no sentido de que mais do que a utilidade com contribuições técnicas, o que importa é participar mais, estar mais presente. Nesse sentido, o setor regulado deve participar para que suas manifestações, independente da organização do setor, capacidade técnica, sejam conhecidas pelo regulador, para que seja um ator válido no contexto regulatório. Logo, o setor regulado deve adotar a estratégia de se manter parte das discussões regulatórias:

“É aquela frase que eu aprendi aqui dentro, né? **O direito não socorre aos que dormem! Não tem a ver com o tamanho, tem a ver com ‘como é que eu vou te ajudar, se você não me falou nada?’** Você tem um litígio e só uma das partes falam! Primeiro, eu não posso evitar o grande de falar porque o pequeno não falou! E se só o grande fala e o pequeno não fala, você só tem a informação do grande, a famosa assimetria de informação que a gente aprende nos cursinhos. Então assim, não é uma questão de ANTAQ, é uma questão de o governo federal arrumar jeitos de estruturar e permitir, dar segurança pro pequeno, pra falar: ‘não pequeno, você também é aceito!’ Não é porque o grande está aqui, não é? [...] eu gosto dessa frase, mais sem juízo de valor do contexto dela, mas ‘tem muita ilha nesse negócio de Brasília’. A gente vive o nosso mundinho aqui e quer que o cara que está lá na ponta matando um cachorro a grito por dia, perca tempo.... não a gente tem que arrumar um jeito de ser mais (inaudível) e chegar neles, **mas, de forma alguma, é porque, é o grande que vem! É quem manifesta e quem não manifesta. E a gente não tem como adivinhar informações que não vieram**, até feriria os princípios, né!? A gente não pode deduzir.” (E8, regulador, grifo nosso)

“Eu entendo mais como necessário, do que como útil, porque eles também precisam expor. Até porque a gente está falando de norma. Então assim, se ele não vai no direito pra discordar de uma norma, ele também fica delimitado. Não que os dados, os dados são "cara crachá", né? Às vezes a gente diz, "sei lá, que não tem concorrência", o cara vai e põe o dado que tem. Aí, é no dado mesmo, é no número. Mas tem muito problema, por exemplo, eu posso falar disso porque boa parte dos autos já estão públicos. O THC é um problema de percepção! É um problema assim, como é que eu enxergo? Eu enxergo que

tipo de serviço, que eu enxergo que está sendo feito ali? Quem eu enxergo que está prestando? Quem eu enxergo não está prestando?” (E8, regulador, grifo nosso).

“Eu acho que tem que ter. **Não necessariamente o fato de ter, vai mudar a nossa visão. E o fato de não mudar a nossa visão, não diz que aquilo foi inútil.** Eu não enxergo assim. Acho que tem que ter. Pode ter alguma coisa que realmente eles ajudam e tem caso sim, que o cara interpreta e a gente fala, ‘não, essa interpretação tem que ser discutida aqui’” (E8, regulador, grifo nosso).

“Eu acho que se complementam viu, Ana? Tanto a parte de doutrina, academia, quanto a parte de pareceres técnicos aí de *expert* no setor. Eu acho que são coisas que se complementam dentro de um estudo, de um determinado problema.” E10 (regulador)

De maneira geral, a pesquisa revelou que a competência atua como um critério de participação no processo de AIR, conforme destacado na literatura (Baird; Fernandes, 2014; Cristóvam; Godin; Thanderson, 2020; Salinas, 2021; Yackee, 2006). Tanto o setor regulado quanto o regulador reconhecem que a competência técnica é fundamental para contribuir efetivamente no processo regulatório, o que reflete a compreensão de que a confiança depositada em uma instituição reguladora está intrinsecamente ligada à percepção de que ela possui a capacidade técnica e o conhecimento necessários para cumprir suas obrigações regulatórias de maneira eficaz e eficiente (Saab; Silva, 2022).

Os resultados destacam a competência como um elemento fundamental no processo de confiança, conforme delineado pela literatura, conforme Mayer, Davis e Schoorman (1995) e Dietz (2006). A percepção positiva da competência e habilidade dos servidores da ANTAQ e do setor regulado se alinha com a perspectiva de Mayer, Davis e Schoorman (1995) sobre a análise da confiabilidade, na qual a competência é vista como um fator determinante na construção da confiança.

A compreensão de que a competência necessária para os reguladores atuarem em AIRs abrange não apenas o conhecimento teórico, mas também a experiência prática, está em consonância com a literatura que destaca a necessidade de uma competência abrangente na implementação eficaz da AIR no contexto regulatório (Kurniawan et al., 2018).

Adicionalmente, a ênfase na atualização contínua da competência, com programas de capacitação e certificação, é uma prática que ressoa com a necessidade de manter um alto nível de competência para conduzir AIRs de forma eficaz, como destacado na literatura sobre participação social e qualidade das contribuições no processo regulatório (Six; Verhoest, 2017).

A percepção positiva do setor regulado em relação à atuação da ANTAQ está em linha com a literatura sobre confiança e a avaliação da competência (mencionada como capacidade

técnica pelos entrevistados), conforme Mayer, Davis e Schoorman, 1995. Esse fato corrobora que a confiança depositada em uma agência reguladora está intrinsecamente ligada à percepção de que ela possui a capacidade técnica e o conhecimento necessários para cumprir suas obrigações regulatórias de maneira eficaz e eficiente (Saab; Silva, 2022).

4.2. Benevolência

A benevolência é uma dimensão da confiança, que envolve a percepção de que a parte confiada se preocupa com os interesses e necessidades da parte que confia (Mayer; Davis; Schoorman, 1995). Esta dimensão é amplamente discutida na literatura acadêmica, com várias definições e autores que a abordam. Barber (1983), Chen e Dhillon (2003), Fang, Guo e Zhang (2015), Ganesan e Hess (1997), Mayer, Davis e Schoorman (1995), McKnight e Chervany (2001), entre outros, compartilham a perspectiva de que a benevolência se refere à disposição de agir de maneira justa e imparcial em relação aos interesses e necessidades dos outros. Ademais, a benevolência também reflete motivos benignos e um grau pessoal de bondade em relação a outra parte (Dietz; Hartog, 2006).

As citações fornecidas pelos entrevistados do setor regulado indicam, em sua maioria, uma percepção positiva de benevolência em relação à ANTAQ (Quadro 6). O setor regulado destacou a disposição da ANTAQ em melhorar seus processos regulatórios e reforçar a abertura para o diálogo. Essa disposição em ouvir opiniões e melhorar é vista como um fator positivo para a construção da confiança entre reguladores e regulados:

Quadro 7 - Dimensão benevolência - setor regulado

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E1	<p>“Nós questionamos até a qualidade de alguns AIRs da ANTAQ, mas a gente sabe que tudo isso é um processo, né?”</p> <p>“O AIR é um instrumento relativamente novo também, eu acho que a ANTAQ está se preparando para AIR. Então, eles muitas vezes, eles consideram: "não, nós já fizemos o AIR"; "o AIR é isso daqui e tudo mais". Mas eles... eu tenho certeza de que nós chegaremos daqui a pouco, a um ponto onde o AIR será aquele instrumento que a gente considera importante, para que o regulador ao impor determinadas regras pra nós, ele possa saber das consequências daquela imposição.”</p> <p>“Nós temos muita discussão justamente isso: "esse AIR não está completo, você tem que ver o impacto não regulado também", às vezes a gente fala, mas eu acho que isso é um processo também, que está caminhando, que vai chegar lá sem dúvida nenhuma.”</p> <p>“Mas não regular é a coisa que nós mais falamos pra ele, olha, o papel de vocês pode ser até de num determinado assunto não regular. E algumas vezes nós somos bem sucedidos nisso.”</p>

E2	<p>“Eu acho que a abertura do diálogo ela vem melhorando. Então, já é uma boa coisa, né? Se o vetor fosse pra baixo talvez seja um problema, mas acho que a tendência é de melhora.”</p> <p>“Acho que isso é um processo de maturidade que o mercado regulado tem perante o regulador também.”</p> <p>“Eu acho que tem sentido, eu acho que tem voz, mas depende muito da nossa disponibilidade e boa vontade em compartilhar experiência”</p> <p>“O positivo nem sempre são opiniões favoráveis, nem sempre é o que a gente quer ouvir. É o que a gente costuma dizer aqui.”</p> <p>“E a ANTAQ ela se mostrou, ela se mostra nessa curva muito melhor do que anos atrás e ela também percebeu que quanto mais ela abria a oportunidade pra uma conversa com todos os intervenientes, não apenas um, isso também fortifica.”</p> <p>“A ANTAQ é uma autoridade numa (inaudível) de... de autoridade (inaudível), se a gente dissesse ou centralizasse tudo na ANTAQ como se ela fosse o problema de tudo ou se fosse a solução de tudo, isso também seria... não seria justo falar.”</p> <p>“Então acho que esse é um processo, mas eu acho que é um processo de maturidade, onde o conhecimento técnico da agência, que vai ser absorvido com os nossos conhecimentos e com a jurisprudência daquilo que está sendo levado pro ANTAQ vai melhorar pra alguns casos e outros novos virão. Mas eu acho que isso é o processo, é o nosso dia a dia, é o nosso mercado e a gente tem que se acostumar com isso.”</p>
E3	<p>“Então eu tenho essa impressão às vezes de que independe do que se diga, a regulação vai vir daquela forma.”</p> <p>"Eu acho que essa pró-forma de colocar em audiência pública em muitos casos foi pró-forma mesmo. Porque você vê que qualquer coisa que você fale, não vai mudar nada."</p> <p>“Às vezes é frustrante você colocar observações e contribuições que não são levadas em conta. Isso acontece muito. Já aconteceram casos muito claros assim de contribuições que não foram levadas em conta e contribuições sérias que deveriam ter sido considerados, mas não a gente sentiu isso várias vezes acontecendo.”</p>
E7	<p>“Então assim a ANTAQ evoluiu bastante nessa questão tá? Eu me atrevo a dizer que talvez, pelo menos das agências que eu tenho experiência é a única que tem feito realmente o AIR”</p> <p>“Eu te diria que existe uma relação de confiança muito grande de que ANTAQ de fato analisa agora, com bastante critério as nossas contribuições. E claro não aceitam tudo, como não poderia também deixar de ser. Mas é um processo assim que a gente louva bastante a ANTAQ, é um processo bastante participativo”</p>
E12	<p>“Posso lhe dizer que a agência tem evoluído muito nesse aspecto. Quando eles iniciam um processo de regulação, eles nos chamam, fazem reuniões preliminares, pedem e analisam as contribuições.”</p> <p>“O procedimento da AIR é um procedimento aberto, é democrático, todo mundo participa, todo mundo fala, entendeu? Se o resultado não sai como a gente quer a culpa não é do processo, nem do regulador. O regulador pode ter uma visão diferente, mais se a gente, se os associados acharem que vai trazer um prejuízo eles vão recorrer lá. Porque, por exemplo, muitas vezes a gente está fazendo uma regulação, mas que talvez a lei diria que ela não pudesse fazer esse tipo de regulação. Então a gente vai procurar esse tipo de caminho, no caso de os associados se sentirem prejudicados.”</p>
E14	<p>“E a agência reguladora pro nosso setor, ela anda muito bem, ela funciona... tem funcionado muito bem!”</p> <p>“E a ANTAQ operou bem! Então, assim eu tenho isso, coisas boas pra falar da agência viu!”</p> <p>“É perceptível o cuidado.”</p>

E15	<p>“Aí, vem um servidor debochado que eu quase (inaudível) falar assim pra mim: "ah quem não reclama muito está satisfeito!" Eu falei, "pô é brabo essa falta de sensibilidade!" Você tá lidando com o oligopólio, eu sei que o oligopólio por si só não é crime, nem monopólio é, mas você tá lidando com oligopólio poderoso, entendeu? Que hoje eles fazem (inaudível) nos Estados Unidos por código, você não entende.”</p> <p>“É do jogo, não concordo, mas aceito!”</p> <p>“Não é só reclamar, se você se tornar um reclamão não adianta nada, você tem que ser útil.”</p> <p>“Se você falar que o AIR ainda está... eu acho que vai, tudo tem maturação (...) Não adianta, que eu não vou sair com o melhor AIR do mundo, porque a ANTAQ não fazia, logo os servidores não tinham experiência com estudos técnicos aprofundados.”</p>
------------	--

Fonte: Elaboração da autora.

Os resultados das entrevistas indicam que os regulados percebem que a ANTAQ está agindo de forma benevolente ao demonstrar abertura para o diálogo e esforços para melhorar seus processos regulatórios, o que está alinhado com a definição de benevolência da literatura. Os resultados corroboram com a literatura sobre a dimensão da benevolência na teoria da confiança representada por autores como Barber (1983), Chen e Dhillon (2003), Fang, Guo e Zhang (2015), Ganesan e Hess (1997), Mayer, Davis e Schoorman (1995), McKnight e Chervany (2001), entre outros.

Quadro 8 - Dimensão benevolência - regulador

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E4	<p>“Hoje a ANTAQ é muito mais bem equipada de pessoal, para trabalhar todos os nossos temas.”</p> <p>“Hoje os servidores da ANTAQ além de preparados, eles já conhecem o setor, já tiveram em portos, já tiveram navios. Então hoje, nós vivemos um outro momento, como eu te disse no início da entrevista, a ANTAQ hoje é uma outra agência.”</p> <p>“Pra você ter ideia [...] Ele já falou pra mim: ‘Eu moro numa kit e venho aqui pra ANTAQ e uso o Wi-Fi da ANTAQ’, Entendeu? [...]”.</p> <p>“Então, o mercado foi tomando liberdade de novo, entendeu? Chamava o pessoal pra conversar, não vinha também. Entendeu? Tinha aquele medo dos dois lados. Tem umas pessoas que você chama pra conversar e sabe que vem enviesado. É fato! Eu tenho que ter essa, no tempo, essa maturidade, saber o que está enviesado e o que não está enviesado.”</p>
E5	<p>“Sim, sempre a gente está debatendo isso, porque algumas empresas privadas, terminais de uso privado principalmente, eles não querem fornecer informações principalmente contábeis. Só que a gente, independente de equipe, de servidor, de gerente, a gente tem que... a gente tem um arcabouço legal, preservação, sigilo, sigilo empresarial de restrição de dados, a gente não pode.... A gente vai acabar utilizando os dados que eles dão pra, por exemplo, fazer uma simulação de preço ou eventualmente tem um custo que eles estão brigando o tempo todo, uma determinada tarifa, um valor. Como é que a ANTAQ vai se manifestar, se a tarifa é abusiva ou não? Se eles não fornecerem o dado? Eles pedem pra gente arbitrar, pra ANTAQ tomar uma decisão, mas não querem fornecer.”</p>
E6	<p>“Por exemplo, no caso do transporte de passageiro, transporte longitudinal de passageiros, no caso do transporte de travessia, onde tem mais de uma empresa operando, ele se sente desconfortável: "Poxa, eu vou passar pra agência quantos que eu estou transportando? E se o meu concorrente tiver acesso a essa informação? O que é diferente no transporte de cargas.”</p>

	<p>“No transporte de carga a informação flui. A informação flui e a gente na verdade [...] porque a gente não obtém, no transporte de carga, a gente não obtém informação diretamente da empresa de navegação. A informação do transporte de carga vem das instalações portuárias. Então todo o nosso... a gente lá em dois mil e dez quando eu entrei, a gente fez um esquema pra pegar essas informações das instalações portuárias, que ela já prestava informação há muito tempo [...]”</p>
E8	<p>“Eu vou até abrir um parêntese, eu estava conversando aqui hoje mais cedo que, por exemplo, a linguagem que a gente usa pra responder o pessoal do interior, tem que ser diferente da linguagem que a gente usa pra responder o pessoal da marítima E a gente também tem as limitações institucionais, então a gente tenta abrir, tenta fazer cartilha, tenta botar vídeo no YouTube. A gente tem avançado muito nesse sentido, ao longo dos últimos anos nessa gestão da diretoria geral principalmente, mas não tem muito assim como você sair de Brasília e realmente chegar com os recursos que a gente tem, com a equipe que a gente tem. A gente tem navegações interiores em regiões que você não consegue botar uma unidade regional. Essa unidade regional tem que andar sessenta, cem quilômetros pra chegar naquele lugar. E há uma limitação de custo mesmo. Então por mais que a gente tente academicamente colocar o pessoal né? O famoso "na prática seria outra"</p> <p>“[...] eu concordo muito, na verdade não é nem concordar eu entendo muito a preocupação deles. Agora, do lado do regulador até pra fazer uma boa regulação pra eles, a gente precisa das informações e se elas porventura são desviadas, aquele servidor, aquele gestor ele tem que ser responsabilizado.”</p>
E9	<p>“Tudo informação enviesada, mas, é uma forma de subsidiar e despersonalizar, né? (...) A gente vê isso com frequência e a gente tem usado bastante. A gente tem usado muitas informações das consultorias que as empresas contratam para tentar nos convencer de uma coisa ou outra.”</p> <p>“Acontece em todos os processos. Sempre existe (inaudível) Isso está na natureza regulatória, né? O agente regulado vai tender a enviar um número mínimo de informações para subsidiar a sua decisão (ANTAQ) e o regulador sempre vai trabalhar com um déficit informacional. Isso está na teoria regulatória e acontece muito na...chama a teoria da agência isso.”</p>
E10	<p>“Não que eles não tenham as suas devidas importância, os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também. E aí isonômica envolve, com relação AIR, a mesma qualidade que a gente aplica na navegação marítima, a gente busca aplicar também na navegação interior, quanto a isso não há distinção. Mesmo na forma de participação, a gente utiliza os instrumentos de participação e promove também consultas públicas. E essas consultas públicas também levam em consideração esses grupos afetados, as suas realidades e quando julga-se oportuno a gente busca ir até o local mesmo, no caso da navegação do interior, onde o impacto é muito mais intenso ou mais significativo na região norte, por exemplo. Então a gente busca ir até o regulado ou até o usuário e de maneira específica, pra coletar essas informações e pra proporcionar essa participação de maneira mais efetiva. Isso a agência já promove já há bastante tempo”</p> <p>“[...] então você percebe até pelo porte da empresa, do nível de entendimento, do nível de participação e do nível de impacto também o que esses grupos de prestadores de serviços tem. Então a gente precisa relativizar muito bem isso.”</p> <p>“Então são realmente realidades que precisam ter aí durante a análise de impacto regulatório, serem consideradas tanto a questão de especificidade desses mercados, quanto a hipossuficiência, que ocorre principalmente quando a gente está lidando com o passageiro. Então o usuário, passageiro nesses segmentos, ele não é organizado, então o nível de participação dele via de regra é prejudicada por isso. E daí a necessidade maior do regulador tutelar esses direitos, já que não tem uma entidade representativa que possa equilibrar, digamos assim, as ações dos grupos afetados. Então isso é importante dentro de uma realização de análise de impacto regulatório e entender e traduzir isso num bom equilíbrio de uma regulação.”</p>
E11	<p>“Acaba que as vezes, o que move o setor é se aquela proposta, ela está indo ao encontro ou não daquilo que ele entende que melhor lhe acomoda, de maneira legítima até. Então percebo uma participação bem efetiva.”</p>

E13	<p>“Então Ana essa é talvez uma das grandes deficiências né? E a gente tem por trás um incentivo natural pra que o regulado não dê a informação. Quanto maior nível de assimetria, em tese, melhor pro regulado. Então mais liberdade ele consegue ter, melhor ele consegue manipular todas as variáveis. Então, a busca incansável da agência é exatamente mitigar essas falhas de mercado, assimetria de informação é uma delas, é uma das falhas de mercado.”</p> <p>“Eu tento aproveitar tudo que for possível. Né? E é natural isso, a gente vê, vê essa tendência.... tem eventualmente, tem agentes que que fornecem dados é... dados mais palpáveis, dados quantitativos, números, tabelas, indicadores, mais o que a gente vê muito são teses. São teses e lógico que sempre acrescenta algo, mas a nossa grande deficiência hoje é a parte quantitativa e exatamente essa parte que requer um maior cuidado, um melhor tratamento e obtenção da informação. Obviamente que a gente não pode exigir todas as informações do mundo pro regulado, nisso a gente tem um custo regulatório.”</p> <p>“E a grande diferença é que a gente lida, ali na navegação interior, com usuário, com consumidor. É diferente do setor portuário, que você jamais vai ver uma relação comercial, entre uma empresa prestadora de serviço regulado e uma pessoa física do outro lado, tomadora do serviço. Então a gente tem uma relação de consumo na relação na navegação interior, especialmente nessa área de transporte de passageiros. Lembrando que a gente também tem o transporte de cargas na navegação interior, aí ele se assemelha muito à navegação marítima e ao setor de portos. Que a gente não vê diretamente ali uma relação de consumo, então a regulação da agência é que acaba preenchendo essa lacuna.”</p>
------------	--

Fonte: Elaboração da autora.

A benevolência do regulado em relação ao regulador na aplicação da AIR induz confiança (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; McKnight; Chervany, 2001). Quando os regulados percebem que o regulador está disposto a considerar seus interesses e necessidades, isso pode gerar uma sensação de justiça e imparcialidade. Os regulados sentem que estão sendo tratados de forma equitativa, o que é fundamental para a construção da confiança (Mayer; Davis; Schoorman, 1995).

Em complemento, conforme relatos dos entrevistados, a abertura do regulador para o diálogo e sua disposição em ouvir as opiniões dos regulados demonstram que o regulador está disposto a trabalhar em conjunto com os regulados, ouvindo suas preocupações e contribuições (Nabatchi; Ertinger, 2015). Por exemplo, o entrevistado E2 (setor regulado) entende que: “[...] a abertura do diálogo ela vem melhorando. Então, já é uma boa coisa, né? Se o vetor fosse pra baixo talvez seja um problema, mas acho que a tendência é de melhora.”. Também é um destaque feito por E12 (setor regulado): “Quando eles iniciam um processo de regulação, eles nos chamam, fazem reuniões preliminares, pedem e analisam as contribuições.”

Quando o regulador busca o diálogo, a participação efetiva dos regulados e passa a mensagem da necessidade de ouvir os interessados para a concretização do objetivo regulatório, gera benevolência por parte do setor regulado, na medida em que percebem que o regulador está agindo de maneira justa e equitativa em relação aos seus interesses (Mayer; Davis; Schoorman 1995; Nabatch; Ertinger, 2015). Essa abertura para o diálogo promove a transparência e a participação ativa dos regulados no processo regulatório, o que, por sua vez, reforça a confiança nas ações do regulador (Saab et al., 2018; Saab; Silva, 2022).

Ademais, o regulador, conforme E8 (regulador) e E10 (regulador), se mostra benevolente com o setor regulado quando demonstra a percepção das realidades distintas entre navegação marítima e navegação interior:

“Então a gente precisa relativizar muito bem isso [...] precisa estar também proporcional a essa realidade. E aí nas travessias de novo, que é um exemplo bastante significativo pra poder ilustrar isso, quando você pega na parte de passageiros no mesmo ponto de atracação ou um ponto de atracação adjacente, você tem os serviços totalmente distintos pra passageiro e pra travessia de veículos; embarcações típicas mais robustas, horários regulares e nível de serviço, preço do serviço também bem diferenciado. **Então são realmente realidades que precisam ter aí durante a análise de impacto regulatório, serem consideradas tanto a questão de especificidade desses mercados, quanto a hipossuficiência,** que ocorre principalmente quando a gente está lidando com o passageiro. Então o usuário, passageiro nesses segmentos, ele não é organizado, então o nível de participação dele via de regra é prejudicada por isso. E daí a necessidade maior do regulador tutelar esses direitos, já que não tem uma entidade representativa que possa equilibrar, digamos assim, as ações dos grupos afetados. Então isso é importante dentro de uma realização de análise de impacto regulatório e entender e traduzir isso num bom equilíbrio de uma regulação.” (E10, regulador, grifo nosso).

“Não que eles não tenham as suas devidas importâncias, os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também. E aí isonômica envolve, com relação AIR, a mesma qualidade que a gente aplica na navegação marítima, a gente busca aplicar também na navegação interior, quanto a isso não há distinção. Mesmo na forma de participação, a gente utiliza os instrumentos de participação e promove também consultas públicas. E essas consultas públicas **também levam em consideração esses grupos afetados, as suas realidades e quando julga-se oportuno a gente busca ir até o local mesmo, no caso da navegação do interior, onde o impacto é muito mais intenso ou mais significativo na região norte, por exemplo. Então a gente busca ir até o regulado ou até o usuário e de maneira específica, pra coletar essas informações e pra proporcionar essa participação de maneira mais efetiva. Isso a agência já promove já há bastante tempo**” (E10, regulador, grifo nosso).

“[...] **a linguagem que a gente usa pra responder o pessoal do interior, tem que ser diferente da linguagem que a gente usa pra responder o pessoal da marítima.** E a gente também tem as limitações institucionais, então a gente tenta abrir, tenta fazer cartilha, tenta botar vídeo no YouTube. A gente tem avançado muito nesse sentido, ao longo dos últimos anos nessa gestão da diretoria geral principalmente, mas não tem muito assim como você sair de Brasília e realmente chegar com os recursos que a gente tem, com a equipe que a gente tem. A gente tem navegações interiores em regiões que você não consegue botar uma unidade regional. Essa unidade regional tem que andar sessenta, cem quilômetros pra chegar naquele lugar. E há uma limitação de custo mesmo. Então por mais que a gente tente academicamente colocar o pessoal, né? O famoso ‘a prática seria outra’.” (E8, regulador, grifo nosso)

Além disso, a pesquisa complementa a literatura (Mayer; Davis; Schoorman, 1995) ao apresentar de que forma a benevolência se manifesta no contexto regulatório da ANTAQ. Todos os entrevistados destacaram a importância da abertura da agência para ouvir opiniões, mesmo que nem sempre sejam favoráveis. Essa abertura ao diálogo repercute na benevolência do setor

regulado em relação ao regulador, além de influenciar na percepção de legitimidade da instituição.

Por exemplo, o entrevistado E1 (setor regulado) reconhece que, embora tenham questionado a qualidade de alguns Relatórios de Impacto Regulatório (AIRs) da ANTAQ, eles compreendem que o processo de aplicação da AIR é relativamente novo e que a agência está se esforçando para aprimorá-lo ao longo do tempo. Ele acredita que, com o tempo, o AIR se tornará uma ferramenta importante para o regulador entender as consequências de suas regulamentações.

Essa percepção dos regulados repercute não só na dimensão benevolência, mas na integridade (Mayer; Davis; Schoorman, 1995) e no resultado da confiança, a legitimidade (Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021). Repercute na integridade porque gera o sentimento de que a agência atua de maneira imparcial e justa, que tem compromisso em melhorar seus processos regulatórios, conforme evidenciado nas entrevistas. Essa percepção influencia na legitimidade do regulador, na medida em que as decisões administrativas são aceitas mesmo que contrariem o real interesse dos agentes, além de reforçar a expectativa positiva do setor regulado com a avaliação a ser realizada pelo regulador em uma AIR (Bargain; Aminjonov, 2020; Murphy, 2004; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021).

Portanto, a benevolência percebida fortalece os laços entre regulador e regulados, contribui para uma percepção positiva de que a agência está trabalhando ativamente para atender às necessidades do setor regulado, o que, por sua vez, reforça a confiança institucional (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Zucker, 1986).

Por último, somente o entrevistado E3 (setor regulado) manifestou insatisfação por suas manifestações não terem sido levadas em consideração pela ANTAQ, por entender que o regulador sofre pressões externas que influenciam na sua análise. O entrevistado E3 também apontou “lobby negativo” das associações maiores do setor regulado. Apesar disso, o entrevistado afirmou confiar na ANTAQ, na capacidade técnica e sua reputação. Esse achado contraditório é explicado pela literatura (Lewicki; McAllister; Bies, 1998), que sugere que a confiança pode coexistir com contradições e desentendimentos, sendo ponderada pelo avaliador com base nos benefícios percebidos em manter essa confiança. Lewicki, MacAllister e Bies (1998) reforçam essa ideia ao sugerir que a confiança não é monolítica, mas pode ser segmentada e avaliada em diferentes dimensões. Isso significa que indivíduos podem confiar em determinados aspectos de uma entidade, enquanto têm reservas quanto a outros.

Ademais, esses achados relativos a insatisfações (que foram pontuais) são importantes ao contribuírem com a literatura que apresenta o desafio para o regulador de lidar com as

contribuições recebidas das partes interessadas (Ramalho; Rodrigo, 2022). É legítimo atender a determinadas demandas e grupos (Freemann, 1994). No entanto, deve-se considerar as relações de poder entre regulador e regulado e o grau de urgência que a intervenção pode exigir (Mitchell et al., 1997). Por isso, importa ao regulador compreender o setor regulado, seus interesses e capacidade de influência, além de estabelecer canais de participação para que haja envolvimento durante a AIR (Ramalho; Rodrigo, 2022).

Esse resultado amplia pesquisa realizada por Magetti, Papadoulos e Guaschino (2023), que exploraram o processo de confiança entre agências reguladoras⁷ e cidadãos na Europa. Os autores apontaram que a confiança dos cidadãos nos atores dos regimes regulatórios é maior do que o esperado, o que contradiz pesquisas anteriores que apontaram declínio da confiança institucional nas agências reguladoras. Ademais, foi observado um nível mais baixo de benevolência percebida pelos cidadãos em relação às outras dimensões da confiabilidade em relação às agências reguladoras. A presente pesquisa amplia a pesquisa pois analisa o contexto de confiança entre o setor regulado e a agência reguladora e demonstra que a benevolência teve destaque.

4.3. Integridade

De acordo com Mayer, Davis e Schoorman (1995), a integridade envolve a expectativa de que a outra parte seguirá princípios considerados bons e aceitáveis. Dietz e Hartog (2006) complementam que a dimensão envolve aderência a um conjunto de princípios aceitáveis, o que abrange honestidade, tratamento justo que evita a hipocrisia. Levi-Faur et al. (2021) e Maresch, Aschauer e Fink (2020), destacam a importância da benevolência e da integridade para a construção da confiança institucional.

Os segmentos de texto levantados das entrevistas com o setor regulado e o regulador são apresentados nos Quadros 8 e 9:

Quadro 9 – Dimensão integridade - setor regulado

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E1	“Hoje A ANTAQ é muito mais bem equipada de pessoal, para trabalhar todos os nossos temas.”
E3	“Hoje eu acho que a ANTAQ está bem, eu estimo muito a posição da ANTAQ. Eu acho que eles têm um grupo muito bom, muito capaz. E eu acho que não tem nada a dizer contra a ANTAQ. O que tem a dizer contra a falta de independência da ANTAQ. Por que às vezes ela é

⁷ Foram realizadas pesquisas em vários setores como alimentos, energia, saúde, proteção de dados e telecomunicações.

	<p>pressionada a tomar decisões posições que não necessariamente são corretas ou vindo de um órgão que deveria se meter nisso.”</p> <p>“Agora eu acho que às vezes o peso do das pessoas e a maneira que que as pessoas botam pressão em cima da ANTAQ não deveria afetar o julgamento da ANTAQ, mas acaba afetando.”</p> <p>“Então nós tentamos fazer a coisa de uma maneira civilizada colocando os pontos e tentando provar que nós, que aquela regulação não funciona daquele jeito ou não funciona daquela maneira ou deveria funcionar de outra forma. Mas às vezes você vê algumas empresas ou pessoas ou entidades trabalhando de uma forma bastante agressiva e que acaba afetando o julgamento. da ANTAQ.”</p> <p>“é mas esse lobby negativo tentando puxar o tapete é que as vezes esse atrapalha e as vezes aí acho que a agência tem que entender isso e não se preocupar com aquelas possíveis consequências disso porque o lobby negativo que acontece de vez em quando pode pressionar a agência tomar uma decisão que não é exatamente a correta. Porque é muito intenso, é muito forte, muito uma pressão muito grande que na verdade deveria ser julgado tecnicamente mais, de uma maneira mais fria e dizendo que é o caminho pro Brasil é esse e não aquele que é defendido por alguma organização ou associação, que tenta puxar brasa pra sua sardinha de uma maneira negativa. De uma maneira assim muito, muito mesquinha às vezes.”</p>
E7	<p>“Mas é um processo assim que a gente louva bastante a ANTAQ, é um processo bastante participativo.”</p> <p>“Então assim a ANTAQ evoluiu bastante nessa questão tá? Eu me atrevo a dizer que talvez, pelo menos das agências que eu tenho experiência é a única que tem feito realmente o AIR.”</p>
E14	<p>“E aí nós explicamos isso tudo e a ANTAQ passou, mudou a resolução pra passar a aceitar auditorias contábeis, explicando. Esse é típico da estrutura de capital e solvência de empresa, que tem alta alavancagem. Olha que bacana! E a ANTAQ operou bem! Então, assim eu tenho isso, coisas boas pra falar da agência viu!”</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 10 – Dimensão integridade - regulador

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E4	<p>“A gente tem a norma, né? [...] A gente fez o manual, manual do fluxo regulatório. Como que faz a agenda, como faz a agenda regulatória, como faz o AIR.[...] É obrigatório.”</p> <p>“E uma coisa que os empresários me falam, que a Lava Jato ensinou pra eles, que quem só é preso é empresário. [...] Então eles falam pra mim: ‘a gente tinha muito medo de conversar na ANTAQ, mas você é um cara republicano, cara íntegro, a gente tem liberdade de conversar com você.[...] Então, o mercado foi tomando liberdade de novo, entendeu? Chamava o pessoal pra conversar, não vinha também. Entendeu? Tinha aquele medo dos dois lados. Tem umas pessoas que você chama pra conversar e sabe que vem enviesado. É fato! Eu tenho que ter essa, no tempo, essa maturidade, saber o que está enviesado e o que não está enviesado. Entendeu?”</p> <p>“falta muito amadurecimento no mercado e amadurecimento do mercado parte também dessa confiança na agência. Entendeu? Parte na confiança que tem uma governança, que a gente pode chamar pra conversar, as reuniões são gravadas, a gente faz ata de reunião, tudo bonitinho, a presença de mais de uma pessoa, mais de um servidor público. Tudo isso que a gente fez da nossa parte, para dar segurança a eles fazerem. Os armadores, principalmente, os armadores são muito reticentes a isso. Né? São muito... Eles não gostam de contato com setor público. Já percebi isso.”</p> <p>“Então, o mercado foi tomando liberdade de novo, entendeu? Chamava o pessoal pra conversar, não vinha também. Entendeu? Tinha aquele medo dos dois lados. Tem umas pessoas que você chama pra conversar e sabe que vem enviesado. É fato! Eu tenho que ter essa, no tempo, essa maturidade, saber o que está enviesado e o que não está enviesado. Entendeu?”</p>
E5	<p>“[...] com certeza. Principalmente, as essas associações são muito antigas, né? Elas existem antes da gente e é importante até pra que a gente consiga dar um ponto final solucionar o problema e dar um ponto final e a implementação ser aceita.”</p> <p>“E a gente inclusive a gente sempre pede que eles mandem contribuições. A gente avisa que está fazendo os estudos e a gente pede pra eles. E eles são já meio que conhecidos. A gente entendi. Eu tenho um relacionamento, né? Com a gente. Sim. Eles estão sempre aqui na agência.”</p>
E6	<p>“Dados é uma luta! É uma luta da gente obter, por quê? Muitas das vezes as empresas, sequer elas mesmo gerenciam as informações que elas têm. E quando tem esse gerenciamento, ela não tem essa disposição em passar informação pra gente não. Apesar... mesmo com a questão normativa, mesmo com a obrigação normativa de prestar informação pra agência, ainda assim, a gente tem uma certa barreira quanto a isso.... E aí, dificulta na hora que a gente vai elaborar uma AIR.”</p> <p>“Por exemplo, no caso do transporte de passageiro, transporte longitudinal de passageiros, no caso do transporte de travessia, onde tem mais de uma empresa operando, ele se sente desconfortável: "Poxa, eu vou passar pra agência quantos que eu estou transportando? E se o meu concorrente tiver acesso a essa informação? O que é diferente no transporte de cargas. No transporte de carga a informação flui. A informação flui e a gente na verdade....”</p> <p>“Dados é uma luta! É uma luta da gente obter, por quê? Muitas das vezes as empresas, sequer elas mesmo gerenciam as informações que elas têm. E quando tem esse gerenciamento, ela não tem essa disposição em passar informação pra gente não. Apesar... mesmo com a questão normativa, mesmo com a obrigação normativa de prestar informação pra agência, ainda assim, a gente tem uma certa barreira quanto a isso.... E aí, dificulta na hora que a gente vai elaborar uma AIR.”</p> <p>“[...] já teve uma oportunidade de eu participar de uma audiência, que eles trouxeram uma contribuição, a gente apresentou uma justificativa e enfim, não aceitou aquela contribuição, apresentou a justificativa e tal. Aí quando chegou lá na frente, eles foram pra diretoria.... uma</p>

	reclamação dentro daquilo que a gente [...]Poxa, já tinha passado pela participação social. Entendeu? Então assim, não sei o intento deles, mas pelo menos a gente ficou: "Poxa! aí chega aqui né, desnecessário! mas enfim. [...] era como se esse... não, aquela participação social não valeu de nada, e eu vou direto lá em quem manda e...[...]"
E8	“[...] a teoria dos jogos é assim, eu acho que não é nem a confiança tá? sendo pragmático aqui eu acho que a gente perde o incentivo a trapacear [...]” ao perder o incentivo a trapacear é que você começa a confiar, não é o contrário. Porque agora, se você trapaceia você muda o comportamento do outro cara na próxima rodada [...]”
E9	<p>“Assim, a agência reguladora, ela vive dentro de um furacão, né? Ela é um modelo, até dentro do modelo de governança onde ela implementa políticas públicas, né? Então ela não é do governo, ela não é do usuário, ela não é da empresa fornecedora. Então, ela é algo assim singelo. Ela sofre pressão de todos os lados. E essa autonomia dela pra decidir, que é a questão. Até que ponto, nós temos condições de decidir livre das pressões, de forma autônoma e independente, com a maior racionalidade possível, otimizando o bem-estar social. Até que ponto nós temos na questão (inaudível). O AIR é um dos pontos, né? É uma das vertentes assim, nem sei, acho que nem é o principal. Acho que é uma visão muito ingênua de se dizer que melhorou muito depois que foi regulamentado, mas é uma ferramenta que é usada.”</p> <p>“Tudo informação enviesada, mas, é uma forma de subsidiar e despersonalizar, né? (...) A gente vê isso com frequência e a gente tem usado bastante. A gente tem usado muitas informações das consultorias que as empresas contratam para tentar nos convencer de uma coisa ou outra.”</p> <p>“Acontece em todos os processos. Sempre existe (inaudível) Isso está na natureza regulatória, né? O agente regulado vai tender a enviar um número mínimo de informações para subsidiar a sua decisão (ANTAQ) e o regulador sempre vai trabalhar com um déficit informacional. Isso está na teoria regulatória e acontece muito na...chama a teoria da agência isso.”</p>
E11	<p>“[...] eu acho que num setor muito mobilizado, seja quem estiver assim a frente da instituição, acaba que você vai ter aquelas representações, por exemplo, se você pegar presidentes de associações eles vão estar ali se fazendo presente, seja qual for a figura, seja qual for... a não ser que a gente parta de um princípio de perda total, de reputação muito abalada. Mais assim, a partir de um princípio que não é essa realidade, vamos supor que a gente tivesse não a média assim, você já teria aqueles que estariam se fazendo presente, por uma necessidade de prestar contas pros seus associados, então isso aí vai ter.”</p> <p>“[...] eu diria que a reputação ela interfere sim, na medida em que você traz uma participação ainda maior, vamos supor aqueles que não estariam, por exemplo, se sentindo úteis ali ou então vendo que a sua participação teria algum tipo de... que seriam aproveitadas ou teriam alguma utilidade pra agência, eles se sentem encorajados a participar. Então assim, eu vejo por exemplo, consultores, técnicos e a gente vê uma presença grande desse tipo de perfil nas nossas... tanto nas audiências públicas, quanto nas contribuições porque eles sabem que a agência é dotada num corpo técnico que vai analisar. Então se não houvesse essa credibilidade eu entendo que esse perfil ficaria... seria afastado das nossas consultas públicas, que seja. E você teria só aquela parcela que é inelástica ali, que ela vai estar presente seja qual for, porque eles estão mais ali fazendo o porta-voz de uma instituição. Ali não, aqui na agência a gente percebe que tem também esse perfil claro, mas você tem aquele perfil que é de técnico, que é de consultor, que são de pessoas que são especialistas e sabem que vão ser ouvidos por uma instituição técnica.”</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Os segmentos de texto encontrados nas entrevistas com o setor regulado apresentam diferentes perspectivas e opiniões em relação à ANTAQ, refletindo aspectos distintos da

dimensão de integridade na avaliação da confiabilidade do "trustee" (ANTAQ) pelo "trustor" (setor regulado), conforme Mayer, Davis e Schoorman (1995).

Ademais, o regulador ao fornecer análises mais robustas ao setor regulado demonstra competência e habilidade técnica e uma forma de integridade, uma vez que estas ações atendem às expectativas normativas do regulador quanto à qualidade e pertinência das informações submetidas:

“O importante é que essas decisões, o que vai trazer essa confiança, eu acho que é primeiro, **foi a fundamentação, o respaldo técnico e a abertura pro diálogo**. Recentemente mesmo, a gente teve uma situação dessa que, claro, uma parte ficou contrariada e na mesma hora quiseram conversar, marcar uma reunião. [...] você tem que ter confiança, assim, mesmo ainda que a gente possa não tomar a melhor medida, você pode ter certeza que a gente está fazendo isso aqui de maneira, dentro da mais pura convicção, da mais pura tecnicidade e pra você saber que o seguinte, hoje você foi desagradado, amanhã você deve ser agradado. Se eu te agrada sempre é porque tem alguma coisa que também deve não estar muito certa!” (Entrevistado E11, regulador, grifo nosso)

“[...] mas você ter também um corpo técnico que promove essa maior confiabilidade. E eu já ouvi de vários regulados, quando justamente a gente institucionaliza o uso da ferramenta, por meio de normas. **Mas também as pessoas que estão à frente da execução ou da implementação disso, que encaminham pro tomador, ao final à diretoria colegiada;** e essas pessoas são do **corpo técnico que tem um compromisso, um comprometimento com o resultado, com a preocupação de que haja aplicação dos instrumentos adequados** e que gere..... se não há harmonização do problema, a solução mesmo pra ele, então isso dá um conforto realmente pra aumentar a confiança em relação ao que a agência faz. De novo, eu já ouvi de mais de um regulado falando "olha, bom que vocês têm dentro da agência, **um corpo técnico que traz essa segurança jurídica, que traz essa confiança quando está estudando um determinado assunto**". Embora até ela saiba que o nosso posicionamento, que seja divergente, mas pelo menos **gera essa certeza de que a coisa vai ser feita, aí dentro da maior transparência e da maior técnica possível.**” (E10, regulador, grifo nosso)

Apesar das avaliações positivas sobre a competência da ANTAQ, alguns aspectos relacionados à integridade da agência e à influência de pressões externas, incluindo o lobby, foram levantados pelos entrevistados. E3 (setor regulado) destacou a necessária independência da agência em relação a possibilidade de pressões externas afetarem suas decisões técnicas. Ademais, ele mencionou a existência de um possível lobby negativo por parte das grandes associações em defesa de seus interesses, destacando como essa dinâmica poderia influenciar as ações da ANTAQ:

“[...] **esse lobby negativo tentando puxar o tapete é que às vezes atrapalha** (...) o lobby negativo que acontece de vez em quando pode pressionar a agência tomar uma decisão que não é exatamente a correta. Porque é muito intenso, é muito forte, muito uma pressão muito grande que na verdade deveria ser julgado tecnicamente mais, de uma maneira mais fria e dizendo que é o caminho pro Brasil é esse e não aquele que é defendido por alguma

organização ou associação, que tenta puxar brasa pra sua sardinha de uma maneira negativa. De uma maneira assim muito mesquinha às vezes.” (E3, setor regulado, grifo nosso)

“Eu acho que é o contato constante com os reguladores, as pessoas que tão envolvidas na regulação é que traz a confiança. Agora que eu acho que, às vezes, o peso das pessoas e **a maneira que as pessoas botam pressão em cima da ANTAQ não deveria afetar o julgamento da ANTAQ, mas acaba afetando.**” (E3, setor regulado, grifo nosso)

Esse ponto também foi reforçado pelo entrevistado E15 (setor regulado), que denomina o lobby negativo como decorrente da própria estrutura de mercado (oligopolizada), o que envolve “poder econômico”, de maneira que as grandes associações estão mais bem organizadas e podem exercer pressão de retaliação. Ele apontou para o poder econômico das grandes associações, que estão mais organizadas e têm maior capacidade técnica, e como isso poderia exercer pressão de retaliação sobre as associações menores. E15 (setor regulado), no entanto, não viu o lobby negativo como um impedimento para uma participação justa, mas como um desafio que exige uma elevação técnica por parte dos regulados para contribuir de maneira eficaz para a AIR.

As perspectivas complementares oferecidas pelos entrevistados E3 (regulado) e E15 (regulado) destacam que a integridade não é apenas uma questão de cumprir normas éticas, mas também de resistir a pressões externas que possam prejudicar a integridade das decisões regulatórias. Isso complementa a dimensão integridade (Mayer; Davis; Schoorman, 1995), pois a confiança não se baseia apenas no conhecimento técnico da agência, mas também na sua capacidade de agir de forma imparcial, resistindo a influências políticas que possam comprometer sua integridade e autonomia regulatória.

O regulador aponta que a própria natureza da agência reguladora propicia a pressão externa, mas o que garante sua integridade é a sua independência e autonomia decisória:

Assim, a agência reguladora, ela vive dentro de um furacão, né? Ela é um modelo, até dentro do modelo de governança onde ela implementa políticas públicas, né? Então ela não é do governo, ela não é do usuário, ela não é da empresa fornecedora. Então, ela é algo assim singelo. **Ela sofre pressão de todos os lados. E essa autonomia dela pra decidir, que é a questão. Até que ponto, nós temos condições de decidir livre das pressões, de forma autônoma e independente, com a maior racionalidade possível, otimizando o bem-estar social.** Até que ponto nós temos na questão (inaudível). O AIR é um dos pontos, né? É uma das vertentes assim, nem sei, acho que nem é o principal. Acho que é uma visão muito ingênua de se dizer que melhorou muito depois que foi regulamentado, mas é uma ferramenta que é usada.” (E9, regulador, grifo nosso)

A literatura sobre confiança já analisou a benevolência conjuntamente com a integridade, pois essas duas dimensões estão intimamente relacionadas. Por exemplo, o estudo de Dekker (2004) destaca que a benevolência e a integridade são duas dimensões importantes da confiança institucional, mas que muitas vezes são difíceis de distinguir em pesquisas empíricas, por isso são analisadas conjuntamente. Da mesma forma, o estudo de Dirks e Ferrin (2002) enfatizam que a benevolência e a integridade são duas dimensões relevantes, mas que podem ser difíceis de separar na prática.

Com base nos achados das entrevistas, a benevolência vista pelos regulados no contexto da ANTAQ também abrange a dimensão de integridade. No cenário da ANTAQ, a benevolência é percebida pelos regulados quando a Agência demonstra um compromisso em ouvir suas contribuições, melhorar seus processos regulatórios e agir de maneira justa em relação a eles (Mayer; Davis; Schoorman, 1995). Essa disposição da ANTAQ em promover um diálogo aberto e empenhar-se na melhoria de seus procedimentos não apenas reflete a benevolência da Agência ao considerar o bem-estar dos regulados, mas também pode ser interpretada como um indicativo de sua integridade.

Outro ponto que reforça o sentimento de integridade/benevolência do setor regulado é a própria existência de normativo legal. Nesse sentido, a ANTAQ trouxe que além da Lei, existem rotinas preestabelecidas por manuais, além da regulação de reuniões participativas:

“(...) a gente teve AIR instrumentalizada, como agora a gente também tem uma resolução, que dá todo o rito de processo de participação social. Então assim, já existiam na matéria e aí a agência foi amadurecendo quanto à forma desde 2014 até hoje (...)” (E4, regulador)

“A gente tem a norma, né? E tem o manual, tem manual de por aqui. A gente fez o manual, manual do fluxo regulatório. Como que faz a agenda, como faz a agenda regulatória, como faz o AIR, aí depois que eu vou fazer a supervisão normal, depois a AIR. (E4, regulador)

“Não eu acho que mudou. Vou te dizer o porquê eu fico mais à vontade agora. [...] a gente fez uma norma disciplinando essas reuniões participativas, entendeu? Disciplinando como é que faz tomada de subsídios. **Então, hoje, eu não posso ser acusado ao Ministério Público quando eu chamo o setor do mercado pra conversar.** Que às vezes na audiência pública, o cara tem muito pouco tempo, né? A gente limita o tempo porque às vezes são setenta, oitenta inscritos, entendeu? Então quando na lei traz participação social, uma AIR traz isso, eu me senti na liberdade agora de chamar os três pra conversar [...] **antes da lei, do decreto, isso era visto como absurdo na cabeça de alguns e na cabeça de outros não, né, graças a Deus, mas hoje a lei me ampara a fazer isso. Então a lei me ajuda, então isso que me ajudou.**” (E4, regulador, grifo nosso)

“E nós fizemos manuais aí. Depois que saiu. Isso é interessante. Nós fizemos os manuais procedimentais aí então pra padronizar o fluxo processual (inaudível).” (E9, regulador)

“Sim, a gente tem os documentos básicos, até mesmo pelo próprio SEI ele já é padronizado. A gente tem o guia de AIR que serve também de referência pra gente adotar. A gente tem a nossa norma que institucionaliza o uso da ferramenta, o que que deve conter, como é que é o trâmite. Então de maneira que eu acho que isso está bem sedimentado dentro da regulação.” (E10, regulador)

Isso reforça tanto a segurança para o servidor no trabalho a ser desenvolvido quanto do regulado em relação a maior previsibilidade e segurança na atuação do regulador. Logo, há convergência entre a existência de normativos, rotinas e manuais da ANTAQ, na geração de integridade e previsibilidade e geração de confiança institucional (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Cunningham; McGregor, 2000; Zucker, 1986).

O entrevistado E2 (setor regulado) destaca a melhora na abertura do diálogo entre a ANTAQ e o mercado regulado, considerando-a um sinal positivo para percepção de que a agência está atuando de maneira justa. Ele enfatiza a importância da boa vontade em compartilhar experiências e da abertura para ouvir opiniões, mesmo que nem sempre sejam favoráveis ao setor regulado. Da mesma forma, o entrevistado E12 (setor regulado) ressalta a disposição da agência em realizar reuniões preliminares e analisar contribuições, caracterizando o procedimento da AIR como aberto e democrático.

No campo normativo do Brasil, a AIR é obrigatória e tem previsão legal, conforme art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei de liberdade econômica), art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) e pelos Decretos nº 10.411/2020 e 11.243/2022, que regulamentam a aplicação da AIR (BRASIL, 2019b, 2019a, 2020, 2022). No caso específico da ANTAQ, há outras regulamentações internas que apoiam a utilização da AIR como a Resolução nº 39/2021, que estabelece regras sobre a participação social nas decisões da ANTAQ por meio de audiências públicas, consultas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas.

Dentre os mecanismos participativos utilizados pela ANTAQ para o processo de participação social, os entrevistados do setor regulado mencionaram, de maneira unânime, as reuniões participativas como importante instrumento para obtenção de conhecimento específico do regulador sobre o setor regulado. Nesse sentido, a participação social tem sido considerada parte essencial para gerar intervenções regulatórias eficazes e eficientes. (Emery et al., 2015; Ramalho; Rodrigo, 2022).

“A gente tem audiências públicas, a gente tem as reuniões participativas, a gente conversa com o mercado. Em audiência pública tem 5 minutos para o cara falar, na própria audiência pública falar que se os senhores quiserem me procurar eu tô a disposição, vamos conversar, chama a reunião. Às vezes a

audiência pública, a audiência presencial, tá? É mais é mais pró-forma ali, tá? Porque são cinco minutos o cara não consegue defender a contribuição por site, a gente responde um por um. Então eu posso estar enganado, mas eu tento fazer tudo para que o cara contribua. Mais uma vez eu tenho a noção que eu não sou o que menos conheço esse negócio.” E4 (regulador)

Esse mecanismo é importante para a comunicação entre o setor regulado e regulador, pois é mais flexível, podendo ser realizada a qualquer momento, podem ser presenciais abertas ao público ou, a critério do regulador, restritas a convidados, pode demandar ou não manifestações e contribuições orais ou escritas aos convidados, são convocadas por iniciativa dos diretores, das Superintendências ou Gerências da ANTAQ e podem ser realizadas presencialmente ou mediante reuniões virtuais. Nesse sentido, E4 (regulador) apresenta a flexibilidade e potencialidade dessa nova ferramenta de participação social:

“por exemplo, [...] de rolagem de carga. Eles têm nesses casos os usuários, os importadores e os exportadores (os embarcadores), os armadores (donos da embarcação) e os terminais portuários. **A gente fez reunião participativa com os três, separadamente, pra cada um ficar bem à vontade de falar!** [...] e **chamou todo mundo, viu?** Então, a gente não vai ser acusado de estar recebendo uma pessoa e estar fazendo uma norma e chamar a pessoa interessada na norma. E antes disso era, antes da lei, do decreto, era visto como absurdo na cabeça de alguns e na cabeça de outros não, né, Graças a Deus, mas hoje a lei me ampara a fazer isso. Então a lei me ajuda.” (E4, regulador, grifo nosso)

Isso mostra amadurecimento da instituição na aplicação da obrigatoriedade legal, além da promoção por parte do regulador da transparência e participação social. A participação das partes interessadas é voluntária e depende do seu interesse em colaborar na formulação regulamentar na tomada de decisões (Ramalho; Rodrigo, 2022). Por essa razão, os incentivos oferecidos pelo regulador ao regulado são essenciais, pois por parte do regulador há um cálculo que analisa quanto suas expectativas podem ser alcançadas, bem como o tempo e energia que serão utilizados (Ramalho; Rodrigo, 2022).

Todos os servidores da ANTAQ entrevistados enfatizaram que a agência está aberta ao diálogo com o setor regulado e a maioria ressaltou que a AIR é um processo técnico que gera custos aos participantes:

“Exato, é isso mesmo. O estamos de portas abertas. Nunca se negou a conversar com ninguém. **É um processo altamente participativo, democrático. Acontece que existe um ônus, né? A agência é um órgão técnico. E por ser técnico de infraestrutura gera custo porque pra você participar você realmente precisa estar por dentro do tema.** São vários assuntos diferentes, né? Que norma atinge, né? E quem está mais organizado, de fato, acaba vencendo o jogo.” E9 (regulador, grifo nosso).

“Pode. Mais as vezes assim... as vezes não fala, as vezes não falam por exemplo, (inaudível) os dois terminais, os dois terminais de Manaus pequenos,

talvez não tenham uma estrutura de governança e de jurídico pra contribuir, de ler um AIR, que é um documento pesado cem páginas. Eu que conheço o assunto, eu levo às vezes três dias pra ler uma AIR, você tem que ler, pensar... aí você vai lendo e corrigindo português também no meu caso, que eu sou chato, mas você vai e volta, vai e volta. **Imagina uma pessoa que não está no metiê da regulação, está no metiê da operação, for ler um documento pesado daquele e... a gente tenta fazer os (inaudível), a gente faz o relatório executivo do AIR, faz uma exposição de motivo da norma, pro cara entender os motivos que estão levando a gente fazer aquela norma, a gente tenta mais é... quando a associação é grande você tem problema na unanimidade e quando a associação é pequena tem problema de custo.** E nem todas as empresas conseguem ver se...ver seus interesses defendidos na associação por causa dessa. por causa do estatuto delas, de unanimidade. Está certo né? Tem que ser unânime se não, não funciona. Então é essa vulnerabilidade e a organização do mercado mesmo.” E4 (regulador, grifo nosso)

Todos os entrevistados do setor regulado ressaltaram a relevância de a ANTAQ escutar e receber o setor regulado. Nesse sentido, mecanismos realizados hoje pela ANTAQ são instrumentos que tem aceitabilidade e transparecem maior preocupação da Administração Pública ouvir os interessados no processo regulatório: reuniões participativas e pautas positivas. Pauta positiva, como explicado pelo E7 (setor regulado) ocorre quando o setor regulado é proativo no sentido de chamar reuniões com o regulador sobre temáticas do setor, esclarece dúvidas.

“A cada quinze dias o meu grupo de trabalho regulatório, ele tem uma reunião com a equipe da superintendência de regulação da ANTAQ, tá? Quando a gente discute temas, a gente discute várias pautas, esclarece dúvidas sobre entendimento de normas, essa coisa toda e dessas reuniões né? Saem propostas depois que depois são oficializadas ou até de (inaudível) a ANTAQ mexe. Então assim, a ANTAQ evoluiu bastante nessa questão, tá? Eu me atrevo a dizer que talvez, pelo menos das agências que eu tenho experiência é a única que tem feito realmente o AIR.” E7 (setor regulado)

“Justiça se faça, a ANTAQ nunca fechou as portas pra nós. Ela sempre nos recebe, isso desde... Isso é quase uma tradição da ANTAQ, da diretoria e do seu corpo técnico receber todos os interessados... Nós nem sempre somos atendidos no que a gente quer, mas isso faz parte, né? Mas eles nos recebem muito.” E1 (setor regulado)

“No meu caso ela acontece "ad hoc". Entendeu? Eu tenho um tema, eu peço uma reunião com ele.” E1 (setor regulado)

“Mas é um processo assim que a gente louva bastante a ANTAQ, é um processo bastante participativo. Não raro, em normas assim de impactos maiores a ANTAQ faz antes as reuniões participativas. Antes mesmo dela por o AIR, ela chama a gente, chama aqui a ABTP. Só que pra você ter uma ideia que a ABTP nós temos, o que nós chamamos de pauta positiva com ANTAQ.” E7 (setor regulado)

“O que já vem sendo feito que eu acho importante a ANTAQ, escutar o setor regulado para além das audiências públicas. Audiência pública ela é o resultado de todas essas pesquisas. A nossa, como você vê a gente tem uma

boa representatividade a ANTAQ confia nos nossos números, nós temos aí.”
E14 (setor regulado)

As evidências empíricas apresentadas, até o momento, se alinham com o processo de confiança levantado na revisão de literatura, pois começa com uma avaliação subjetiva dos atores envolvidos no processo regulatório (Dietz, 2011). A análise demonstrou que há positividade na competência, benevolência, integridade e previsibilidade percebidas (Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001; Oomsels, 2016). Por consequência, conforme a literatura e pesquisa empírica, isso traz uma pré-disposição de confiar (Dietz; Hartog, 2006; Emborg; Daniels; Walker, 2020a).

4.4. Vulnerabilidade e interdependência

Para que o processo de confiança tenha o último passo, que é a decisão de confiar, a literatura aponta que envolve um comportamento de risco, que demonstra vulnerabilidade e a interdependência das partes, além da previsibilidade (Dietz; Den Hartog, 2006a; Levi-Faur et al., 2020; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Reyes Junior, 2012; Rousseau et al., 1998).

A vulnerabilidade foi percebida pelos entrevistados do setor regulado. Por exemplo, para o setor regulado participar e contribuir em uma AIR “[...] é um risco participar. Porque tem um custo-benefício de participar, né? [...] E1 (setor regulado). Nesse mesmo sentido:

“Então, eu vejo essa vulnerabilidade porque por melhor que sejam as intenções e o processo, há casos! Não sei se você está acompanhando recentemente a agência juntamente com as Companhias Docas de todo o Brasil revisou as tarifas portuárias, foi um processo: a ANTAQ e a Companhias Docas. O que que aconteceu? Saíram umas tabelas horrorosas.”
(E14, setor regulado).

No contexto regulatório, a vulnerabilidade dos regulados refere-se à exposição a riscos e incertezas decorrentes das ações e decisões das agências reguladoras (Torres, 2016). Os regulados dependem dessas agências para estabelecer e manter um ambiente regulatório estável e transparente (Torres, 2016). No entanto, ao mesmo tempo, eles estão sujeitos a mudanças nas regulamentações e ações regulatórias que podem afetar significativamente suas operações (Torres, 2016). Ademais, a regulação econômica já implica em assimetria informacional do regulador e *stakeholders*, conforme apontam Cristóvam, Gondim e Thanderson (2020).

O entrevistado E9 (regulador) complementa que a vulnerabilidade não se limita apenas à questão normativa, mas é inerente a todos os processos regulatórios. Ele explica que os regulados tendem a fornecer o mínimo de informações para subsidiar as decisões do regulador, e este último frequentemente trabalha com um déficit informacional:

“Não acontece só na questão normativa não. Acontece em todos os processos. Sempre existe (inaudível) Isso está na natureza regulatória, né? O agente regulado vai tender a enviar um número mínimo de informações para subsidiar a sua decisão (ANTAQ) e o regulador sempre vai trabalhar com um déficit informacional. Isso está na teoria regulatória e acontece muito na...chama a teoria da agência isso.” E9 (regulador)

Além da vulnerabilidade, E2 (setor regulado) enfatizou outros elementos do processo de confiança como a interdependência entre os atores do sistema regulatório e a relação estabelecida ao longo do tempo (Levi-Faur et al., 2020):

“Você vai você vai dividir a tua opinião, você vai dividir o teu ponto de vista e nem sempre o resultado vai ser positivo. E mesmo que não seja nesse caso pode ser no outro. Então, é um relacionamento de longuíssimo prazo.” E2 (setor regulado)

Reforça a interdependência o segmento de texto da entrevista de E8 (regulador), quando fala sobre as contribuições encaminhadas pelo setor regulado ao regulador, que entende “[...] mais como necessário (...) porque eles também precisam expor. Até porque a gente está falando de norma.”. Ademais, também foi constatada a percepção de previsibilidade na relação entre regulador e regulado:

“[...] eu acho aumentou a confiança na ANTAQ. Assim, a confiança nas decisões. Eles entendem, sentem. [...] nem que no final eles **concordem comigo que discordam de mim. Entendeu? Então eles não vão ter surpresa no diário oficial.** [...] Então eu achei essa confiança aumentou. A minha impressão é que eles não são mais surpreendidos [...] (E4, regulador, grifo nosso).

Conclui-se que há incerteza (vulnerabilidade) na relação estabelecida entre regulador e regulado, e a incerteza é componente importante, pois a confiança é considerada impossível sob condição de certeza absoluta sobre a parte confiada (Lewicki; Mcallister; Bies, 1998). Além disso, a confiança é um fenômeno recíproco, com partes autodependentes e autoreforçado, na medida em que o histórico de relações baseado na confiança molda e atualiza as percepções das partes que confiam sobre a confiabilidade da parte confiada, o que torna o processo universal de confiança cíclico e dinâmico (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Oomsels, 2016).

4.5. Legitimidade, compliance e colaboração

Em relação aos resultados do processo de confiança, a literatura evidencia que a confiança reduz incertezas e colabora na tomada de decisão quando há informações insuficientes, onde a decisão racional resta prejudicada (Graeber; Zimmermann, 2019; Hosking, 2014). Conforme achados empíricos, a obrigatoriedade da AIR com procedimentos mais claros e transparentes trouxe não só segurança ao regulado e regulador, mas se tornou elemento útil para a tomada de decisão com informações mais precisas sobre o setor econômico envolvido:

“Então, eu acho que quando a gente traz pro regulado: **procedimentos padronizados, aplicação de técnicas, corpo técnico capacitado, gestores; principalmente com esse perfil de comprometimento mesmo com o resultado, eu acho que pro setor, tanto pro prestador de serviço quanto pro regulado isso traz realmente uma maior confiança.**” (E10, regulador, grifo nosso)

Ademais, as entrevistas apresentaram que a AIR conduz a uma expectativa de decisões com maior qualidade e robustez. Ressaltam-se os seguintes trechos:

“**Interessante, essa robustez toda ela gera mais legitimidade pro regulado, porque de fato ele participa mais, sabe que vai ter ali as manifestações deles analisadas... analisadas** com competência, com rigor e robustez. E você acha que isso traz mais conformidade, conformidade no sentido de "bom, se você participa de uma AIR, você... depois pode ser uma norma que não seja tão agradável pra você ou tenha mais custo, mas você aceita que participou". (E10, regulador, grifo nosso)

“[...] no limite a gente concorda, que discorda. Então a participação serve pra isso. Olha, a gente deu a oportunidade de falar, agora não significa que eu vá concordar cem por cento com o que você falou. **Eu posso aí acatar parcialmente, eu posso não acatar, mas pelo menos você foi ouvido.** [...] Agora, não significa que eu tenho que concordar com a contribuição. **Então além de legitimar, a gente consegue evidenciar e dar robustez a tomada de decisão, ainda que a gente não chegue num acordo.**” (E10, regulador, grifo nosso)

“Então eu acho que isso tem a ver com o **devido processo regulatório**, quando a gente cumpre todas as etapas, a gente faz uma **participação social robusta**, a gente ouve todos os agentes, a gente considera todas as possíveis alternativas, a gente retira aquelas esdrúxulas, as inviáveis ficam com boas alternativas e o mais importante **analisa todos os impactos relevantes dessas alternativas!** Então, quando a gente tem aí um processo robusto de análise, baseado em boas técnicas a gente **começa a gerar confiança.**” (E13, regulador, grifo nosso)

Essa robustez na análise de AIR, conforme mencionado pelo entrevistado E10 (regulador), implica na confiança do setor regulado, ou seja, impacta na percepção de competência (o regulador tem capacidade para analisar com robustez técnica), benevolência e integridade (vai ter suas contribuições analisadas e consideradas pelo regulador, além de ter garantido um processo participativo). Esse processo resulta em legitimidade para a ANTAQ, maior aceitação das decisões regulatórias, além de consentimento regulatório (Bargain; Aminjonov, 2020; Brinkman, 2018; Guo et al., 2019; Hamm, 2017; Han; Yan, 2019; Schroeder et al., 2017, 2021; Schroeder; Fulton, 2017; Van Craen; Skogan, 2017). A confiança gera conformidade e compliance regulatórios, ou seja, eleva o cumprimento espontâneo de leis e regulamentos (Alleyne; Harris, 2017; Aven; Morse; Iorio, 2021; Bradford-Knox; Neighbour, 2017; Brinkman, 2017; Guo Et Al., 2019; Schroeder et al., 2017; Van Craen; Skogan, 2017). Em consequência dessa atuação consistente do regulador, com todas as dimensões da confiança

(competência, benevolência, integridade) analisadas de maneira positiva, há maior legitimidade às decisões da ANTAQ, conforme traz a literatura (Blanco-González; Prado-Román; Díez-Martín, 2017; Bratspies, 2009; Karakus, 2017).

“Você vai você vai dividir a tua opinião, **você vai dividir o teu ponto de vista e nem sempre o resultado vai ser positivo**. E mesmo que não seja nesse caso pode ser no outro. Então, é um relacionamento de longuíssimo prazo.” (E2, setor regulado, grifo nosso)

“Quando você falou da decisão [...] **O positivo nem sempre são opiniões favoráveis, nem sempre é o que a gente quer ouvir**. É o que a gente costuma dizer aqui. **Eu prefiro uma decisão negativa bem fundamentada, do que uma a favor mal fundamentada**. Então ok, pra gente tudo bem se é isso, é o que é! E a gente se adapta àquilo página virada, próximo capítulo, começamos tudo de novo. Mas desde que seja feito de uma forma transparente, onde a gente tem oportunidade de dar nossa contribuição, está ótimo!” (E2, setor regulado, grifo nosso)

“[...] existe uma relação de confiança muito grande de que ANTAQ de fato analisa agora, com bastante critério, as nossas contribuições. **E claro, não aceitam tudo, como não poderia também deixar de ser**. Mas é um processo assim que a gente louva bastante a ANTAQ, é um processo bastante participativo.” (E7, setor regulado, grifo nosso).

Ademais, um ponto ressaltado por todas as entrevistas é a interação e o diálogo como propulsores da relação de confiança e da legitimidade institucional.

“O importante é que essas decisões, o que vai trazer essa confiança, eu acho que é primeiro, **foi a fundamentação, o respaldo técnico e a abertura pro diálogo**. Recentemente mesmo, a gente teve uma situação dessa que claro, uma parte ficou contrariada e na mesma hora quiseram conversar, marcar uma reunião. [...] você tem que ter confiança, assim, mesmo ainda que a gente possa não tomar a melhor medida, você pode ter certeza que a gente está fazendo isso aqui de maneira, dentro da mais pura convicção, da mais pura tecnicidade e pra você saber que o seguinte, hoje você foi desagradado, amanhã você deve ser agradado. Se eu te agrada sempre é porque tem alguma coisa que também deve não estar muito certa!” (Entrevistado E11, grifo nosso)

“[...] **no limite a gente concorda, que discorda**. Então a participação serve pra isso. Olha, a gente deu a oportunidade de falar, agora não significa que eu vá concordar cem por cento com o que você falou. Eu posso aí acatar parcialmente, eu posso não acatar, mas pelo menos você foi ouvido. [...] **Agora, não significa que eu tenho que concordar com a contribuição. Então além de legitimar, a gente consegue evidenciar e dar robustez a tomada de decisão, ainda que a gente não chegue num acordo**.” (E10, regulador, grifo nosso)

Por tais razões, a confiança entre o setor regulado e a ANTAQ pode ser considerada meio eficiente para a redução de custos de transação, diminuição de assimetrias de informação e confiança (De Andrade et al., 2011; Fukuyama, 1995; Khodyakov, 2007). Inclusive, o regulador na entrevista com E5 (regulador) ressalta esse caráter complementar da confiança com a regulação:

“Confiança é pra ajudar na implementação. (...) A gente sempre busca por estar sempre próximo e fazer uma proposta que seja aceita, que seja fácil de implementar, né? Porque se não, também não adianta nada uma AIR gigante, maravilhosa e que a sociedade não vai aceitar, que os usuários não vão aceitar.” (E5, regulador, grifo nosso)

Por fim, a transparência da agência reforça a legitimidade, conforme o entrevistado E10 (regulador). O entrevistado aponta que, mesmo que nem todas as contribuições sejam incorporadas nas decisões finais, é de suma importância que haja uma justificativa clara para as escolhas feitas pela autoridade reguladora. Isso ajuda a criar um ambiente no qual, mesmo em meio a discordâncias, os regulados possam aceitar as decisões tomadas porque compreendem e respeitam o processo que foi seguido.

4.6. Antes e depois da obrigatoriedade de utilização da AIR

Em conformidade com a recente legislação brasileira - Lei nº 13.848 de 2019 e seu regulamento pelo Decreto nº 10.411 de 2020 - a implementação da AIR tornou-se obrigatória para a elaboração e alteração de atos normativos voltados a agentes econômicos e usuários de serviços públicos. Este mandato foi inicialmente estabelecido em 15 de abril de 2021 para agências reguladoras federais e, posteriormente, em 14 de outubro de 2021, ampliado para outras instituições e entidades administrativas federais.

De acordo com análises empíricas do ambiente pré e pós-imposição legal, os resultados são consistentes com as observações de Trigo (2022). Ele notou que a ANTAQ não possuía diretrizes específicas ou um método estabelecido para a integração da AIR antes de se tornar uma exigência, apesar das sugestões para adotar tal prática a fim de aprimorar a eficácia regulatória.

A percepção do setor regulado e do regulador sob o ponto de vista temporal, antes e depois da obrigatoriedade legal da utilização da AIR permitiu identificar mudanças significativas na percepção e nas relações entre reguladores e regulados. Observou-se que a obrigatoriedade influenciou significativamente a percepção do setor regulado, enquanto teve efeito menor em relação às percepções do regulador. Os trechos das entrevistas do setor regulado e do regulador estão detalhadas nos quadros abaixo:

Quadro 11 – Critério temporal - regulador

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E1	<p>“Não tinha. Eles faziam aquela nota técnica, onde eles explicavam aquelas coisas todas.”</p> <p>“A nota técnica antes dele, não lhe impunha essa obrigação como um AIR, mesmo dentro daquilo. Obviamente, muita nota técnica, ela tinha muito detalhe de AIR e fazia já uma certa análise sobre isso, mas agora, do ponto de vista e mesmo institucionalizado mesmo agora obrigatório... tendo a obrigatoriedade por lei de fazer é coisa mais recente, mas sempre foi um desejo nosso ter isso, viu?”</p> <p>“Eu acho que se hoje nos é imposto um normativo em que foi nos dada todas as condições de discussão, foram apresentadas todas as justificativas pra aquilo, realmente nós vamos entender aquilo de uma maneira muito mais... no critério da aceitabilidade, com muito mais facilidade do que no processo anterior, que era mais ou menos fechado e que você não teve tempo de ter a participação que gostaria. Então o processo atual... e o Brasil tem se aperfeiçoado muito nos últimos tempos, nessa participação de todos nos processos regulatórios de uma maneira geral. Então, eu acho que nós estamos num ciclo bastante interessante de evolução nisso daí.”</p>
E2	<p>“[...] a gente vê um antes e um depois. Mas o que eu brinquei aqui, ‘que não tem o antes e depois e tem o agora’, é porque eu acho que não existia o diálogo, ele era muito pequeno. Então essa percepção de que não existiu antes é que realmente a abertura pra se ter o diálogo, ela está acontecendo agora. Mas eu tenho que tomar cuidado quando eu te falo isso, pra não parecer que não existia a pressuposição da ANTAQ pra conversar, talvez não existisse a nossa, pra conversar. O ambiente.”</p> <p>“A AIR é uma ferramenta essencial. E mais, porque justamente... porque antigamente, quando não existia essa análise, você já abria a audiência pública já contando que existiria uma regulação. Isso era uma "espada na cabeça" e aí no decorrer do processo, quando era verificado talvez que não poderia, olha a máquina toda que foi movimentada!”</p> <p>“O fato é que hoje é infinitamente mais sadio e muito mais transparente ou muito mais próximo, pelo menos proximidade, do que antigamente.”</p>
E3	<p>“ Eu acho que aumentou a preocupação da ANTAQ em dividir mais através de consultas públicas. Isso, isso. É isso. Eu acho que sim, aumentou bastante a preocupação justamente de consultar. A impressão, às vezes, que eu tenho, é que parte disso é pró-forma, porque a cabeça dele já está feita pra que uma certa regulação.”</p>
E7	<p>“Ela já vinha fazendo, né? O que aconteceu foi que ela ganhou mais musculatura. Os primeiros eram mais assim... sabe? Apesar deles terem fazendo quase que por conta própria, né? [...] Mas apesar dela fazer mais por conta própria... eles sabiam que ia sair, isso aí! [...] eles foram amadurecendo, então quando chegou a obrigatoriedade ele já estava maduro, entendeu? O processo já estava mais maduro.”</p>
E12	<p>“[...] eles tinham lá um relatório técnico que eles disseram, que aquilo era análise de impacto regulatório, nós discordamos porque ele não cumpria aqueles requisitos.”</p>
E15	<p>“O que que acontece? Se você falar que o AIR ainda está... [...] Não adianta, que eu não vou sair com o melhor AIR do mundo, porque a ANTAQ não fazia, logo os servidores não tinham experiência com estudos técnicos aprofundados.”</p> <p>“A AIR é o melhor caminho pra quem tá interessado em resolver o problema. [...] é muito mais democrático do que ter duas folhas de papel com uma audiência pública de uma norma importantíssima.”</p>

Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 12 – Critério temporal – setor regulado

ENTREVISTADO	SEGMENTOS DE TEXTO
E4	<p>“Sim. Antes do decreto a gente fazia já a AIR de acordo, seguindo o modelo do guia da Casa Civil. A gente teve a felicidade de participar do grupo de trabalho, né, que fez o guia. O Sérgio participou, eu também, o Sérgio era meu suplente. O Sérgio participou de noventa e cinco por cento das reuniões e eu cinco por cento. Eu participei de duas. Era itinerante. A gente fazia uma na Casa Civil e uma numa agência, duas foram na ANTAQ e eu participei, por óbvio, eu era o anfitrião. Então já seguia a AIR da Casa Civil, que era nível um e nível dois e a gente fazia mais o nível um.”</p> <p>“Então, aí o mercado foi tomando liberdade de novo, entendeu? Então o pessoal chamava pra conversar, não vinha também. Entendeu? Tinha aquele medo, né? Aquele respeito. Tinha os dois lados, tá? Medo dos dois lados.”</p>
E5	<p>“Eu acho que sempre teve a participação, mas com o decreto, a lei, as normas da ANTAQ, ficou mais [...] a etapa de participação social ficou bem definida, com prazo de quarenta e cinco dias, tem audiência pública, tem a gente tem prazo pra receber documentos, receber propostas, contribuições.”</p>
E6	<p>“visitando os processos anteriores, eu não via um AIR tão completo quanto a gente vê hoje por conta da lei, dessa obrigatoriedade. E hoje as alterações normativas que nós fazemos, se ela tem impacto significativo sobre o setor regulado, ela necessariamente passa por um AIR.”</p>
E8	<p>“Então eu vou falar um pouco de "achismo" pré 2015, mais pré 2000 havia muitas notas técnicas e começaram a nascer notas técnicas com cara de AIR. Ainda eram notas técnicas que descreviam, que podia ter impacto em alguma coisa etc. etc. Quando entrou o SEI, que aí começaram a digitalizar os processos, ao mesmo tempo as notas técnicas começaram a tentar ganhar um caráter de AIR, muito embora não tivesse: primeiro a obrigatoriedade na lei, que foi sair depois; e segundo até o conhecimento, o guia da Casa Civil ainda não tinha saído, a AIR era recente e tirando os países da OCDE, aqueles que queriam se espelhar. Então a AIR também era um instrumento muito recente, mas havia esse esforço. Então era um AIR incipiente, se a gente quiser chamar materialmente falando. O nome era nota técnica, o nome mais preciso era nota técnica para a proposição de ato normativo e ela já tinha umas características de AIR. Mais ou menos em 2018, a ANTAQ pegou consultoria com a EloGroup e reestruturou esse processo. E aí em meados de 2018, criou-se de fato o modelo de documento chamado relatório de AIR. Se eu não me engano a lei das agências, ela saiu em 2019, eu não vou lembrar de cabeça, então a gente tinha até antecipado que sairia essa lei e tentou internalizar os procedimentos da lei já nesse trabalho com a EloGroup. A participação social ela já havia, então se a gente for no site da agência, você vai ver que tem audiências em 2014, 2015. A gente teve uma resolução que eu não vou me lembrar de cabeça o número agora, mas a gente tem uma resolução de... acho que é pós 2020, que regulamentou o processo de participação social. Então não somente a gente teve AIR instrumentalizada, como agora a gente também tem uma resolução, que dá todo o rito de processo de participação social. Então assim, já existiam na matéria e aí a agência foi amadurecendo quanto à forma desde 2014 até hoje.”</p>
E9	<p>“Acontece o seguinte: antes da lei havia uma incerteza sobre o conteúdo, e aí isso dava margem para os questionamentos do que deveria constar na nossa análise. Então a depender do resultado da análise, se era satisfatória ou não para a empresa. Se ia abranger ou não certos aspectos e chegou a levar até ao judiciário já. Nós tivemos uma norma que foi invalidada pelo judiciário, invalidada não ela foi suspensa por não ter seguido os requisitos formais. Só que esses requisitos formais só foram surgir com a lei.”</p> <p>“A nova Lei além de ter trazido mais transparência também trouxe previsibilidade e segurança ao setor regulado: Então com a lei isso mudou, na minha perspectiva, pois ficou mais certo, mais previsível e possibilita que se tenha uma relação mais amigável com as empresas, por saber exatamente o que precisa ser entregue, né?”</p>
E10	<p>“Eu acho que tanto a qualidade da própria AIR com as metodologias, quanto a participação social, foram elementos aí bastante impactados positivamente pelo decreto na minha visão tá?</p> <p>“Agora da participação social, eu posso testemunhar aqui que tanto a qualidade da participação social, por parte daí dos usuários, dos grupos afetados como um todo, quanto do regulador também teve ganhos. Eu</p>

	<p> digo isso por quê, eles até nos cobram mais, eles os regulados e os usuários, quanto a realização, quanto ao trâmite, quanto ao prazo, pedem prorrogação quando eles não se sentem confortáveis pra contribuir dentro do prazo que a agência deu. E a agência sempre dá no mínimo uns quarenta e cinco dias regulamentares. Mas também a qualidade da participação deles também aumentou, a gente exige que, não basta você dizer qual é a contribuição, mais fundamentar e trazer dados que sustentam a contribuição e que nos convençam, de que aquilo que a gente pensou inicialmente estava num caminho diferente, um caminho equivocado.”</p>
E13	<p>“A grande diferença é que, aquilo que era colocado em audiência pública, eram documentos mais incipientes, não tinham a mesma fundamentação que nós temos hoje. E aí falando um pouco de fundamentação a AIR na minha opinião é o que dá a legitimidade ao regulador, é o que realmente fundamenta a ação regulatória.”</p>

Fonte: Elaboração da autora.

A percepção geral do setor regulado é a de que antes da obrigatoriedade legal não havia critérios e passos claros quanto à utilização de uma análise de impacto regulatório como a que existe hoje, logo, não havia uma AIR.

"não tinha. Eles faziam aquela nota técnica, onde eles explicavam aquelas coisas todas. Isso aí começou... a análise de impacto regulatório já era um desejo nosso. O setor regulado sempre pedia a análise de impacto regulatório, porque o mundo já tinha instituído análise de impacto regulatório!" (E1, setor regulado, grifo nosso)

“Eu, particularmente, vejo que o AIR ele é uma ferramenta essencial. **E mais, porque justamente... porque antigamente, quando não existia essa análise, você já abria a audiência pública já contando que existiria uma regulação.** Isso era uma "espada na cabeça" e aí no decorrer do processo, quando era verificado talvez que não poderia, olha a máquina toda que foi movimentada!” (E2, setor regulado, grifo nosso)

A percepção do Entrevistado E7 (setor regulado) demonstra que a percepção hoje é a de que a ANTAQ analisa com critérios mais técnicos as contribuições do setor privado em análises de impacto regulatório e isso é importante não só para o setor, mas para o próprio regulado:

“(...) existe uma relação de confiança muito grande de que **a ANTAQ, de fato, analisa agora com bastante critério, as nossas contribuições. E claro, não aceitam tudo, como não poderia também deixar de ser.** Mas é um processo assim que a gente louva bastante a ANTAQ, é um processo bastante participativo.” (E7, setor regulado, grifo nosso).

“A gente consegue sim, porque a estabilidade precisa de clareza. **E sabe que, nem a agência gosta de não ter critério!** Eles preferem trabalhar debaixo de linhas... então, quando se criaram os critérios de análise de impacto regulatório, dando mais clareza pro agente: **o que que eu tenho que verificar aqui?**” (E14, setor regulado, grifo nosso)

Ponto interessante trazido por E15 (setor regulado) é que antes da obrigatoriedade legal da AIR, o nível de complexidade técnica exigido para a participação social era menor, só que hoje para participar tem que ter conhecimento técnico suficiente para que consiga contribuir e para que essa contribuição seja útil.

Nesse sentido, E15 (setor regulado) destacou que:

“As pessoas querem a AIR, mas eles acham que a AIR é Disneylândia. Não é! Eleva muito a parte técnica e talvez os usuários não estejam preparados pra isso. Só que a AIR é o melhor caminho pra quem tá interessado em resolver o problema. [...] é muito mais democrático do que ter duas folhas de papel com uma audiência pública de uma norma importantíssima.” (E15, setor regulado, grifo nosso)

Na percepção de E 15 (setor regulado), antes era realizado um procedimento totalmente pró-forma, que não era de muita utilidade, mas era mais prático para quem participava. Essa situação é reforçada pelo regulador:

“Então a gente percebe a preocupação do regulado em querer participar, querer contribuir e contribuir com mais qualidade também porque ele sabe que a gente também aumentou o "sarrafo", no sentido de que não é qualquer justificativa ou qualquer dado que a gente aceita mais pra poder promover alguma decisão ou indicar algum encaminhamento regulatório.” (E10, regulador, grifo nosso)

O entrevistado E2 (setor regulado) apontou que, antes da obrigatoriedade da AIR, havia uma falta de diálogo eficaz entre a ANTAQ e o setor regulado. Isso sugere que, antes da AIR ser obrigatória, a interação entre a agência reguladora e o setor regulado era limitada, e o ambiente de comunicação não era propício:

“tentando sintetizar a resposta, a gente vê um antes e um depois. Mas o que eu brinquei aqui, "que não tem o antes e depois e tem o agora", é porque eu acho que não existia o diálogo, ele era muito pequeno. Então essa percepção de que não existiu antes é que realmente a abertura pra se ter o diálogo, ela está acontecendo agora. Mas eu tenho que tomar cuidado quando eu te falo isso, pra não parecer que não existia a predisposição da ANTAQ pra conversar, talvez não existisse a nossa, pra conversar, o ambiente. Então acho que não existia o ambiente propício, pra que esse contato acontecesse e se tornasse melhor. O fato é que hoje é infinitamente mais sadio e muito mais transparente ou muito mais próximo, pelo menos proximidade, né? Do que antigamente.” (E2, setor regulado, grifo nosso)

“[...] porque antigamente, quando não existia essa análise, você já abria a audiência pública já contando que existiria uma regulação. Isso era uma "espada na cabeça" e aí no decorrer do processo, quando era verificado talvez que não poderia, olha a máquina toda que foi movimentada!” (E2, setor regulado, grifo nosso)

Após a obrigatoriedade legal da AIR, o diálogo entre a agência reguladora e o setor regulado se expandiu, tornando-se mais aberto e transparente. A obrigatoriedade legal trouxe a necessidade de consultar o setor regulado por meio de consultas públicas, aumentando a preocupação da ANTAQ em envolver os interessados na formulação de regulamentações. Os regulados percebem que agora têm a oportunidade de contribuir mais ativamente no processo regulatório, e isso representa um avanço em relação ao período anterior à formalização da AIR.

O entrevistado E3 (setor regulado) entendeu que após a obrigatoriedade “[...] aumentou a preocupação da ANTAQ em dividir mais através de consultas públicas [...]”. Isso reflete uma transição em direção a um processo mais transparente e participativo na formulação das regulamentações. Em complemento, E1 (setor regulado) ressalta que a AIR oferece segurança aos regulados em relação aos seus investimentos e que a regulamentação anterior não tinha essa obrigação, destacando a importância da AIR como uma ferramenta regulatória:

"Porque isso [AIR], ele traz uma segurança para o regulado, dos seus investimentos, em tudo. Porque ele sabe, que ele vai ser, em algum momento, consultado sobre demandas regulatórias que querem nos impor [...] Então, eu acho que o regulador tem que fazer isso. A nota técnica antes dele, não lhe impunha essa obrigação como um AIR, mesmo dentro daquilo." (E1, setor regulado)

Os entrevistados E10, E13 (reguladores), forneceram uma narrativa que destacou a evolução e o aprimoramento dos processos de AIR na ANTAQ, traçando uma linha do tempo que se estende por mais de uma década e tocando em vários pontos críticos da jornada da instituição.

O entrevistado E10 (regulador) trouxe que, em 2007, já havia a participação da ANTAQ em discussões e cursos sobre a temática, inicialmente realizada pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG foi criado por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.760, de 2016. Posteriormente, foi relatada a participação da ANTAQ em mapeamento da qualidade regulatória realizada pela Casa Civil, que resultou na elaboração do Guia de Análise de Impacto Regulatório.

O entrevistado E10 (regulador) ressaltou que o mapeamento e a interação entre agências trouxeram ganhos significativos na forma de troca de experiências e informação entre diferentes entidades reguladoras. Em 2015, a ANTAQ desenvolve suas primeiras notas técnicas, que abordavam elementos básicos do que é exigido hoje em uma AIR. Então mesmo sem a obrigatoriedade legal, a ANTAQ demonstrou uma postura proativa em relação à regulamentação posterior.

Os entrevistados E10 e E13 (reguladores) ressaltam que essa tendência da agência é intensificada até o ano de 2019, quando efetivamente a AIR é tornada obrigatória. Pela visão do entrevistado, a obrigatoriedade legal foi positiva no sentido de que trouxe padronização, trouxe orientação sobre os elementos de maior atenção. Ademais, a Agência passou a buscar elementos qualitativos e quantitativos para poder fundamentar sua tomada de decisão, para

analisar as alternativas. No entanto, embora a obrigatoriedade tenha impulsionado ganhos qualitativos na implementação da AIR, também apresentou desafios em termos de sobrecarga de trabalho e a busca contínua por melhorias e padronização:

“Antes de dezoito a gente.... **as nossas análises de impacto regulatório eram bastante incipientes**, assim, a gente começou na verdade a fazer em dois mil e dezesseis. (...) de dezesseis até dezoito nós tínhamos aí um padrão, inclusive o nome do documento que a gente usava uma nota de técnica de proposição de ato normativo, **não tinha um documento denominado relatório de AIR**. A partir de dezoito ali com guia, então a gente começa a desenvolver uma análise de impacto regulatório mais com aquela cara que a gente vê hoje. Porém só fazendo análises qualitativas, a maioria de todas as nossas análises, naquela época foram nível um e aí em dois mil e vinte e um que fizemos então, antes mesmo da obrigatoriedade do decreto, mas já havendo, a entrada da vigência do decreto logo à frente, nós começamos a fazer as primeiras análises quantitativas.” (E13 regulador, grifo nosso)

“Então essas técnicas nos ajudam e elas só vieram, porque o próprio decreto obrigou a gente pelo menos aplicar aí essas metodologias, a conhecê-las e pra isso a gente precisa entendê-las. **Então acho que sim, ele trouxe esses ganhos de qualidade, trouxe a gente pra essa maior experiência com outros órgãos**, com a própria OCDE, então essa troca e a própria obrigatoriedade nos promoveram a fazer melhores AIRs, tanto da parte qualitativa, quanto da parte quantitativa. (...) Então a gente tem aqui a facilidade, já que a gente ao mesmo tempo é quem promove as AIR, é quem busca melhorar a qualidade dessas AIRs. Então, se por um lado demanda mais, a gente fica mais sobrecarregados de justamente buscar aí melhorias da qualidade e ao mesmo tempo aplicá-las....” (E10, regulador, grifo nosso)

Com base nos achados das entrevistas, pode-se concluir que a introdução da obrigatoriedade da AIR por meio da legislação trouxe mudanças significativas no ambiente regulatório e na relação entre a ANTAQ e os regulados. Promoveu um ambiente mais sadio, transparente e próximo, além de melhorar a qualidade das regulamentações. Antes da obrigatoriedade normativa não havia um processo de AIR, mas uma tentativa de documento que se aproximava do que temos hoje e que depois da obrigatoriedade normativa ela passou a existir, as conclusões sobre o antes e depois normativo ficam ainda mais claras.

4.7. Achados empíricos adicionais

Durante as entrevistas realizadas apresentaram-se pontos relevantes sobre o processo de AIR e confiança, bem como motivadores e barreiras para uma participação efetiva em AIR. Nesse sentido, os tópicos apresentados abaixo refletem os pontos de convergência localizados nas entrevistas tanto do setor regulado quanto do regulador (ANTAQ).

De maneira geral, os entrevistados ressaltam a importância da AIR como ferramenta indispensável para a regulação. Ela ajuda a entender se uma regulação faz sentido e se é adequada para o mercado, evitando que sejam criadas regulamentações desnecessárias ou

prejudiciais. Nesse sentido, o entrevistado E2 (setor regulado) enfatiza que a AIR é essencial para avaliar a necessidade e a lógica da regulamentação, destacando sua importância como ferramenta indispensável para a regulação.

Ademais, os achados empíricos nas entrevistas realizadas ressaltam a AIR na consolidação da relação de confiança entre os reguladores e os regulados. Nesse sentido, o cenário relatado pelos entrevistados é de que, na visão do regulado, a ANTAQ está em uma curva crescente de aprendizado, é uma agência relativamente nova, tem um corpo técnico preparado, porém ainda não entrou no fluxo que a obrigatoriedade legal impõe:

“Mais acho que ainda... olha só! Ainda não está... vamos dizer, ainda não entrou pro fluxo, pra gente ter essa avaliação, entende? Eu acho que pontualmente o que eu te digo, a nossa relação, a navegação de apoio marítimo, na relação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviário, ela vem sendo muito positiva entendendo esse preceito da necessidade de análise regulatório. Nós somos ouvidos como instituição e questionados, instados a apresentar os dados técnicos, científicos.” (E14, setor regulado)

Ademais, alguns aspectos do processo da AIR foram considerados pró-forma (e não o processo completo) pelo setor regulado, como é o caso das audiências públicas realizadas pela ANTAQ. Esse fato foi apontado também pelo regulador, pois “Às vezes a audiência pública, a audiência presencial, tá? É mais pró-forma ali, tá? Porque são cinco minutos o cara não consegue defender a contribuição.” E4 (regulador). Em complemento, E14 (setor regulado) sugeriu que a ANTAQ escutasse o setor regulado “para além das audiências públicas”.

Essa conclusão corrobora, em parte, os achados de Trigo (2022) no sentido de que o aspecto pró-forma permeia a utilização de AIRs pelas agências reguladoras brasileiras. No entanto o resultado apresentado colabora no sentido de que apenas alguns aspectos do processo de AIR foram entendidos como pró-forma, como é o caso da participação social realizada pela ANTAQ em audiências públicas.

Apesar de o setor regulado reconhecer que antes da obrigatoriedade e até mesmo depois ainda existem aspectos que são pró-forma, a percepção de benevolência pelo setor apresentou um efeito moderador. Os regulados, de maneira geral, entenderam que a ANTAQ possui expertise, demonstra amadurecimento institucional, pois é uma agência nova, a obrigatoriedade legal é recente:

"Eu acho que essa pró-forma de colocar em audiência pública em muitos casos foi pró-forma mesmo. Porque você vê que qualquer coisa que você fale, não vai mudar nada." (E3, setor regulado)

“Não adianta, que eu não vou sair com o melhor AIR do mundo, porque a ANTAQ não fazia, logo os servidores não tinham experiência com estudos técnicos aprofundados.” (E15, setor regulado)

“**O AIR é só um ponto nisso tudo.** Mas a agência tem crescido em relação algumas normas, que tem trazido essa confiança do setor regulado. **E essa proximidade maior, não só em relação a normas, mas também em relação ao contato.** Por exemplo, hoje a gente tem um WhatsApp e a gente tem inúmeros contatos com as empresas reguladas.” (E6, regulador, grifo nosso)

Os entrevistados do setor regulado e regulador destacaram como elementos cruciais para a geração de confiança institucional o diálogo, a governança da agência e um amadurecimento recíproco entre regulador e regulado como premissas indispensáveis na consolidação da confiança:

“[...] primeiro a governança da agência, né? Essa parte de normatizar, que tem a participação social, normatizar e tal, isso a gente já fez. A outra é o amadurecimento do mercado. Nosso mercado não... a regulação é nova pra todo mundo, inclusive para o nosso mercado.” (E4, regulador)

“[...] eu acho que tanto a qualidade da própria AIR com as metodologias, quanto a participação social, foram elementos aí bastante impactados positivamente pelo decreto na minha visão tá? E assim, eu não consigo, assim, ter algum juízo de valor, o que que foi mais impactado, o que que é mais importante dentro dessas duas premissas aí. (E10, regulador)

Por outro lado, a participação ativa do setor regulado no processo da AIR espelha uma expectativa de agência e coprodução na conformação do ambiente regulatório. Isso implica que enquanto a AIR e as regulamentações providenciam um arcabouço estrutural, a legitimidade e eficácia desse arcabouço é potencializada quando os regulados não apenas se veem representados nas regulamentações, mas quando atuam proativamente com contribuições, reuniões e participação no procedimento da AIR:

“[...] Agora da participação social, eu posso testemunhar aqui que tanto a qualidade da participação social, por parte daí dos usuários, dos grupos afetados como um todo, quanto do regulador também teve ganhos. Eu digo isso por quê, eles até nos cobram mais, eles os regulados e os usuários, quanto a realização, quanto ao trâmite, quanto ao prazo, pedem prorrogação quando eles não se sentem confortáveis pra contribuir dentro do prazo que a agência deu. [...] Mas também a qualidade da participação deles também aumentou, a gente exige que, não basta você dizer qual é a contribuição, mais fundamentar e trazer dados que sustentam a contribuição e que nos convençam, de que aquilo que a gente pensou inicialmente estava num caminho diferente, um caminho equivocado e aí eles têm... e inclusive entram até nas questões formais, isso é interessante também. [...] Então eu acredito que a participação social, ela tem sofrido melhorias por conta do decreto e por conta da maturidade que o próprio regulador e o regulado também vão adquirindo, com a realização desses eventos. E aí, eu falo não só da consulta pública, mas dessas reuniões participativas, da tomada de subsídios que a gente também lança mão e tem no site várias tomadas de subsídios realizados.” (E10, regulador)

“Então a gente percebe a preocupação do regulado em querer participar, querer contribuir e contribuir com mais qualidade também porque ele sabe que a gente também aumentou o "sarrafo", no sentido de que não é qualquer justificativa ou qualquer dado que a gente aceita mais pra poder promover alguma decisão ou indicar algum encaminhamento regulatório.” (E10, regulador)

A perspectiva de Zucker (1986) acerca da confiança institucional enfatiza a significância dos arranjos institucional (regulamentos, por exemplo) enquanto mecanismos de estruturação social que propiciam previsibilidade e segurança. A AIR estabelece uma estrutura regulatória formal e previsível, a genuína confiança permeia quando os agentes reguladores demonstram coerência, credibilidade e uma inclinação autêntica para o diálogo.

4.7.1. Confiança interpessoal

Através dos trechos das entrevistas explorados, fica evidente que a confiança interpessoal é um pilar fundamental nessa dinâmica, porque a interação entre reguladores e regulados importa (Salinas, 2021; Ramalho; Rodrigo, 2022).

O setor regulado exemplifica que o caráter técnico e a competência de uma agência reguladora são relevantes, mas a confiança se consolida por meio das relações estabelecidas entre os indivíduos e suas atuações (Kroeger, 2015):

“Olha eu gostaria de querer crer na instituição por si só. **É, mas eu estou há muito tempo na praia, pra ver que as instituições são as pessoas.** Hoje a gente tem uma agência tecnicamente muito competente. Agora, veio aí um novo superintendente de fiscalização, eu estou tentando conhecê-lo. Não sei qual é a dele! Mas vou lá, vou trabalhar, vou entender! [...] Mas eu quero crer na instituição e... que eles buscam, eles são inteligentes, eles querem critérios, normas escritas claras pra deixar menos subjetivo, menos discricionário. Os próprios agentes pedem esse conforto pra eles mesmo. **Mas, hoje acho que o resultado é baseado nas pessoas.** E são essas pessoas [...] Então, e ele é um cara que é pelo Brasil. Então um bom nome, foi uma boa cadeira preenchida. É isso!” (E14, setor regulado, grifo nosso).

“[...] **a confiança nas pessoas importa, né? E eu acho que, vamos dizer, a postura do [...] de atender aos pedidos de reunião, entendeu? Porque se você tivesse uma pessoa que não aceitasse pedido de reunião, tomasse as decisões lá fechadas, obviamente o nível de confiança cai.** Mas eu acho que ultimamente aí as posições são bastante técnicas, vamos dizer, os servidores que estão nessas posições chave das agências reguladoras, são bastante técnicos e são bastante democráticos, eles não se furtam a atender os pedidos de reunião com presteza, com velocidade, então acho que isso tem sim um componente importante aí.” (E12, setor regulado, grifo nosso)

“Eu acho que é o contato constante com os reguladores, as pessoas que tão envolvidas na regulação é que traz a confiança.” (E3, setor regulado).

Por parte do regulador, essa aproximação maior com o setor regulado é relevante:

“Principalmente, essas associações são muito antigas, né? Elas existem antes da gente e é importante até pra que a gente consiga dar um ponto final solucionar o problema e dar um ponto final e a implementação ser aceita. E a gente sempre pede que eles mandem contribuições. A gente avisa que está fazendo os estudos e a gente pede pra eles. **E eles são já meio que conhecidos. Tem um relacionamento, né? Com a gente. Eles estão sempre aqui na agência.**” (E5, regulador, grifo nosso)

“**O AIR é só um ponto nisso tudo.** Mas a agência tem crescido em relação algumas normas, que tem trazido essa confiança do setor regulado. **E essa proximidade maior, não só em relação a normas, mas também em relação ao contato.** Por exemplo, hoje a gente tem um WhatsApp e a gente tem inúmeros contatos com as empresas reguladas.” (E6, regulador, grifo nosso)

Em complemento, o E4 (regulador) complementa que as características pessoais dos servidores que atuam na ANTAQ são relevantes na análise de confiabilidade por parte do setor regulado e que isso influencia no diálogo entre esses atores: “Então eles falam pra mim: ‘a gente tinha muito medo de conversar na ANTAQ, mas você é um cara republicano, cara íntegro, a gente tem liberdade de conversar com você.[...]”.

Neste contexto, a confiança interpessoal pode ser vista como um elemento essencial para a construção de uma relação saudável entre reguladores e regulados, onde a colaboração e a comunicação constante são primordiais, como exemplificado pelo entrevistado E3 (setor regulado). Assim, conforme entrevistado E1 (setor regulado), não basta simplesmente a obrigatoriedade legal, mas a eficácia e a efetividade da AIR dependem, em grande parte, da qualidade da interação e colaboração entre ambas as partes:

“Esse processo de interação entre o regulador e o regulado é que vão dizer, se uma determinada norma, vai ser eficaz ou não...é importante essa interação com o regulado. Porque o regulado traz pontos que muitas vezes o regulador não está enxergando, entendeu? Só ele, no dia a dia, tem essa sensibilidade, entendeu? Então esse... eu não chamaria de AIR, mas eu chamaria dessa participação da sociedade no processo é fundamental, é fundamental.” E1 (setor regulado):

Essa conclusão de que a confiança não se limita apenas a seguir as regras, mas está profundamente enraizada na capacidade de ambas as partes de confiar uma na outra para fornecer informações, perspectivas e feedback que seja útil na cooperação entre regulador e regulado já foi apresentada na literatura (Kroeger, 2015). Esse processo de confiança mútua é construído com base em comportamentos proativos e na percepção de que o regulador e os regulados estão trabalhando juntos para atingir objetivos comuns. Nesse sentido:

“É a gente tenta estabelecer contatos com as diretorias, a gente conversa, explica o nosso assunto (...) a gente é uma nós somos uma organização bastante conservadora e bastante técnica. Nós entendemos a questão como a ANTAQ às vezes se sente numa posição de reguladora. Mas a gente tenta

colocar as coisas da melhor maneira possível claramente os prós e os contras.” E3 (setor regulado)

“E a ANTAQ ela se mostrou, ela se mostra nessa curva muito melhor do que anos atrás e ela também percebeu que quanto mais ela abria a oportunidade pra uma conversa com todos os intervenientes, não apenas um, isso também fortifica. Porque eles precisam ter uma visão trezentos e sessenta.” E2 (setor regulado)

“Então com a lei isso mudou, na minha perspectiva, pois ficou mais certo, mais previsível e possibilita que se tenha uma relação mais amigável com as empresas, por saber exatamente o que precisa ser entregue, né?” (E9, regulador)

O entrevistado E10 (regulador) destaca a importância do processo relacional, do “corpo a corpo”, sugerindo que a confiança também é construída e consolidada através da interação de troca genuínas, para além dos formalismos e estruturas normativas. Essa abordagem enfatiza a importância do diálogo e da cooperação na construção da confiança e na eficácia dos processos regulatórios, fundamentando a criação de regulamentações mais informadas, equitativas e equilibradas:

“E eu acho que a gente poderia fazer pra melhorar isso, é a gente cada vez mais discutir e debater mesmo e chamar pra eventos antes de propor alguma coisa. **Ainda que a gente saiba que a ferramenta ela tenha uma robustez, que ela tenha as técnicas que ajudam nisso, mas o corpo a corpo, a conversa, a maior interação com os...** tanto quanto o regulado, quanto o prestador de serviço vai facilitar que a gente tenha o devido equilíbrio na regulação que a gente vai colocar ou vai propor. Então acho que essa **intensificação, dessa relação, dessa interação, tanto com os experts, quanto academia, quanto com aqueles que sofrem na pele aquele problema** ou aplicam as normas, por exemplo, a nossa fiscalização também é um retroalimentador importante pra gente, **então a gente conversar com os colegas e interagir mais com eles, eu acho que só tende a facilitar, a melhorar essa certeza do que o regulador está pretendendo fazer e o maior equilíbrio da regulação que a gente está fazendo.** Então eu acho que isso facilita essa maior interação, se eu pudesse dizer alguma coisa mais objetiva é aumentar, intensificar essa troca com todos os envolvidos.” (E10, regulador, grifo nosso)

O entrevistado E4 (regulador) apontou que apesar de ser positiva essa conversa com o mercado, ele já foi “[...] mal interpretado por causa disso.”. A divergência entre a finalidade pública e privada pode ocasionar essa contradição (Forseth; Rosness, 2021). Porém o diálogo entre o regulador e regulado é importante no contexto regulatório porque gera cooperação (Nielsen; Nielsen, 2023).

A regulação baseada no diálogo pode parecer uma contradição em termos, pois envolve mecanismos de poder na relação regulador-regulado (Forseth; Rosness, 2021). Está relacionada tanto com o papel mais tradicional dos reguladores como “polícia” (modelo de controle e comando), ou na abordagem do regulador como um “parceiro” e colaborador na melhoria

regulatória (Forseth; Rosness, 2021). Porém, o diálogo está no centro do regime de regulação responsiva, sendo considerado incentivo aos regulados para se envolverem no objetivo regulatório, baixando a guarda e trocando informações mais abertamente com o regulador (Forseth; Rosness, 2021).

A pluralidade nas abordagens e relações entre empresas e reguladores também é patente, conforme revelado por E2 (setor regulado), que destaca a existência de diferentes níveis de proximidade e engajamento dos regulados com o regulador, dependendo das estruturas e estratégias individuais das empresas. Essa diversidade revela que não existe uma abordagem única que seja aplicável a todas as entidades reguladas, requerendo uma abordagem adaptativa e customizada por parte dos reguladores:

“Nem todas as empresas têm a mesma estrutura, então não dá pra pensar que o nosso mercado ou o nosso segmento, vai ter a mesma proximidade com o regulador de uma maneira uniforme. Nem como associação e nem como empresa individual. A gente, e aí, não estou fazendo propaganda, só estou dizendo como é! **A gente entendeu que precisa estar mais próximo**, a gente tem uma agenda [...], com outras pessoas de estar mais próximo, de ter esse diálogo que a gente tem e que é importante.” (E2, setor regulado, grifo nosso).

Apesar disso, E2 (setor regulado) demonstra que as empresas estão engajadas em estabelecer relacionamentos com figuras-chave dentro das entidades reguladoras. Em complemento a essa fala, E3 (setor regulado) evidencia facilidade de acesso e diálogo com o regulador, além da postura proativa mencionada por E2 (setor regulado):

“[...] nós aqui corremos atrás, a gente tenta marcar as reuniões. Às vezes o diretor, o presidente falam: por que que vocês não vêm pra gente conversar sobre isso? Pra querer entender melhor. E de repente essa é até uma solução, né? Tô te falando uma coisa que acontece com as outras, **mas de repente esse maior diálogo e proximidade é interessante pra poderem colocar os problemas regulatórios de maneira antecipada, né? De o que é o não problema também é importante, né?** Porque a AIR ela parte também do pressuposto de que a solução não é a norma pode ser até não ser uma norma, mas você tem que estudar um ambiente pra dizer o que que seria melhor e não já partir do pressuposto de que precisa regular.” (E3, setor regulado, grifo nosso).

Por fim, as entrevistas revelam uma abordagem proativa e estratégica adotada pelas empresas em relação à interação com a ANTAQ e ao processo de regulamentação. Destaca-se a ênfase no envolvimento pessoal, evidenciando que a confiança interpessoal e a colaboração são elementos essenciais na dinâmica regulatória, como ressaltado por diversos entrevistados. Este aspecto é particularmente destacado no relato de E2 (setor regulado).

O regulador também ressaltou a importância da confiança interpessoal. Como mencionado por E5 e E6 (reguladores), o crescimento e a evolução da agência e o

desenvolvimento de relações mais próximas com as entidades reguladas têm sido vitais para o fortalecimento da confiança no setor. O uso estratégico de ferramentas de comunicação e a presença de um corpo técnico comprometido e competente são destacados como pilares na construção dessa confiança.

“A gente avisa que está fazendo o estudo e a gente pede que eles contribuam. **E eles são já meio que conhecidos.** A gente tem um relacionamento com a agência. Eles estão sempre aqui na agência.” E5 (regulador)

“Eu percebo que a agência tem crescido, tem evoluído não só... é até mais o AIR é só um ponto. O AIR é só um ponto nisso tudo. Mas a agência tem crescido em relação algumas normas, que tem trazido essa confiança do setor regulado. **E essa proximidade maior, não só em relação a normas, mas também em relação ao contato.** Por exemplo, hoje a gente tem um WhatsApp e a gente tem inúmeros contatos com as empresas reguladas.” (E6, regulador, grifo nosso)

“No caso, pra eles, é muito mais essa relação pessoal, conta muito mais pra confiança do que necessariamente a agência está fazendo AIR pra alterar a norma.” E6 (regulador)

“[...] não só você ter um órgão de Estado que traz a segurança jurídica, mas você ter também um corpo técnico que promove essa maior confiabilidade. E eu já ouvi de vários regulados, quando justamente a gente institucionaliza o uso da ferramenta, por meio de normas. **Mas também as pessoas que estão à frente da execução ou da implementação disso,** que encaminham pro tomador [...] e **essas pessoas são do corpo técnico que tem um compromisso, um comprometimento com o resultado, com a preocupação de que haja aplicação dos instrumentos adequados [...]**” (E10, regulador, grifo nosso)

“Isso é um fator exógeno a ser considerado, não há dúvidas! **Então esse alinhamento, essa parceria, esse contato. Lógico, respeitando todas as questões éticas, mais é algo positivo. Eu vejo como positivo é para os dois lados.** Diminui a assimetria, traz proximidade, traz essa confiança e o comprometimento na medida, que a gente confia, acredita. Então a gente acaba se comprometendo também, né.” (E13, regulador, grifo nosso)

Por fim, a confiança interpessoal foi evidenciada como pilar significativo na promoção da confiança institucional dentro do contexto da AIR. Quando é implementada com suporte na confiança interpessoal e colaboração entre reguladores e regulados, tem um maior potencial para ser eficaz.

4.7.2. Complexidade da AIR

As observações das entrevistas (setor regulado e regulador) ressaltam que a participação efetiva em uma AIR é custosa para os participantes. Envolve custos de estrutura da organização representativa, expertise técnica, orçamento para contratar consultorias e escritórios de advocacia especializados. Logo, na percepção dos entrevistados, não é algo acessível a qualquer

parte interessada, pois requer conhecimento técnico específico do setor, demanda recursos financeiros e estrutura organizacional adequada.

Nesse sentido, o próprio regulador compreende que a AIR é um processo complexo, que exige passos que demandam mais conhecimento técnico por parte do regulador. O entrevistado E4 (regulador) observou que mesmo com sua expertise técnica leva “[...] às vezes três dias pra ler uma AIR.”.

No mesmo sentido, E12 (setor regulado) se manifestou que a AIR “[...] se tornou um documento muito extenso, as contribuições são enormes [...]” e sugeriu que a ANTAQ poderia realizar um “[...] um refinamento de como a agência vê as contribuições e como ela motiva a aceitação ou não dessas contribuições do setor.”

Outro entrevistado ressaltou que a complexidade do documento final da AIR gera duas dificuldades para o regulador: sua elaboração e como transformar o documento útil para a tomada de decisão:

“Esse é um problema talvez de uma oportunidade que a gente vai conversar mais pra frente, que é o **consumo da AIR**. Então a gente tem hoje aí **deficiências tanto na elaboração, mas também no consumo**. Então pouca gente entende que aquilo, consegue **transformar aquilo numa ferramenta útil pra tomada de decisão**.” (E10, regulador, grifo nosso)

No mesmo sentido, o entrevistado E6 (regulador) aponta que a complexidade da AIR gera a necessidade de expertise técnica qualificada aos servidores e há dificuldade na absorção do conteúdo. Nesse sentido, a AIR é um “documento pesado” (Entrevistado E4, regulador), que demanda tanto um investimento de tempo quanto uma qualificação técnica específica para ser devidamente avaliado e para que uma contribuição significativa seja formulada.

O entrevistado E5 (regulador) ressalta que uma pessoa física ou instituição pequena pode contribuir com a AIR porque é um processo democrático e todas as contribuições são analisadas pela ANTAQ, porém, qualquer tipo de participação demanda conhecimento técnico: “(...) Até pode participar sendo pequeno, mas tem que ter conhecimento técnico específico. (...)”. E o que a ANTAQ percebe em relação aos participantes é que “[...]tem alguns que sempre contribuem com o CPF, [...] mas você vê que a pessoa já tem um conhecimento, entendeu? Não é uma pessoa assim aleatória e tal [...]” E5 (regulador). Nesse mesmo sentido:

“Estamos de portas abertas. A gente nunca se negou a conversar com ninguém. É um processo altamente participativo, democrático. **Acontece que existe um ônus, né? A agência é um órgão técnico. E por ser técnico de infraestrutura gera custo porque pra você participar você realmente precisa estar por dentro do tema**. São vários assuntos diferentes, né? Que norma atinge, né? **E quem está mais organizado, de fato, acaba vencendo**

o jogo. [...] E as empresas de que as empresas mais organizadas, as empresas de porte e tal elas tem mais capacidade técnica, né e aí o regulador ele se sente mais próximo assim fala a mesma linguagem e parece que existe mais assim credibilidade [...]" (E9, regulador, grifo nosso)

Nesse aspecto, a navegação marítima é percebida pelo regulador como mais atuante, pois tem mais organização interna:

"(...) Na navegação marítima a gente percebe uma participação até maior, um setor mais organizado, com maiores entidades representativas e de capital também maior em termos de investimento. E por isso também eu acho que responde a razão de ele ser mais organizado, de ele **ser mais atuante,** digamos assim. Não que eles não tenham as suas devidas importância, os dois mercados são bastante importantes pro país e são tratados de maneira isonômica também. (E10, regulador, grifo nosso)

Em complemento, E4 (regulador) chama atenção para duas barreias à participação social do setor regulado: para associações menores a questão da estrutura ou organização interna pode ser uma barreira, como já apontado, e para as associações maiores, pode haver limitação do estatuto das associações, que geralmente demandam unanimidade para posicionamento técnico junto ao regulador. Assim, mesmo quando uma associação tem estrutura pode sofrer limitação de seu estatuto que a impede de se manifestar sobre todos os assuntos com a Agência:

"[...] pequenos talvez não tenham uma estrutura de governança e de jurídico pra contribuir, de ler um AIR, que é um documento pesado de cem páginas. Eu que conheço o assunto, eu levo às vezes três dias pra ler uma AIR, você tem que ler, pensar... [...] Imagina uma pessoa que não está no metiê da regulação, está no metiê da operação, for ler um documento pesado daquele e e... a gente tenta fazer os (inaudível), a gente faz o relatório executivo do AIR, faz uma exposição de motivo da norma, pro cara entender os motivos que estão levando a gente fazer aquela norma [...] a gente tenta mais é... quando a associação é grande você tem problema na unanimidade e quando a associação é pequena tem problema de custo. E nem todas as empresas conseguem ver se...ver seus interesses defendidos na associação por causa dessa.. por causa do estatuto delas, de unanimidade. Está certo né? Tem que ser unânime se não, não funciona. Então é essa vulnerabilidade e a organização do mercado mesmo." (E4, regulador, grifo nosso).

Essas limitações, tanto de recursos quanto estatutárias, criam uma vulnerabilidade que impacta a capacidade de representação de interesses e, por extensão, a própria organização do mercado.

O setor regulado, por sua vez, confirma que há maior complexidade técnica exigida para a participação do setor regulado em uma AIR (Entrevistado E15, setor regulado). De um lado, a AIR pode gerar redução na assimetria de informações entre o regulado e o regulador, mais transparência, segurança e previsibilidade, porém, para o setor regulado participar com contribuições que efetivas e uteis, ele tem que participar "[...] com elevado nível técnico", logo

a percepção é que “a régua aumenta” e com isso a “[...] tendência é que se o usuário não aumentar a régua dele [...] ele não vai se criar”. No mesmo sentido:

“(...) nós somos instituição como você viu aí sólida: (...) nós temos equipe, é tudo dali, discutido ponto a ponto. Então, temos comitês com as empresas associadas, grupos de trabalho pontuais. Então, por exemplo, tem uma revisão de uma resolução importante da ANTAQ, que é discutida no âmbito do nosso comitê jurídico, é passado pros advogados, volta pra agência como posição setorial.” (E14, setor regulado)

Os resultados sobre a complexidade do documento da AIR também influenciam a percepção do setor regulado no sentido de que as associações representativas do setor que são mais estruturadas, organizadas, podem criar uma percepção de desigualdade nas contribuições ofertadas ao regulador (Entrevistado E3, setor regulado). Isso gera um sentimento de exclusão ou participação com menor efetividade no processo regulatório (Entrevistado E3, setor regulado).

Esta realidade é corroborada pela pesquisa de Salinas (2021), que constatou uma maior aceitação de contribuições de entidades representativas. Baird e Fernandes (2014) também notaram que sugestões tecnicamente robustas têm mais chances de serem incorporadas pela ANAC, refletindo uma vantagem para grupos com maiores recursos e conhecimento técnico, o que pode reforçar a sensação de participação ineficaz entre os menos estruturados, como expresso pelo entrevistado E3.

Os achados do setor regulado corroboram que a complexidade técnica pode dificultar a compreensão por parte dos destinatários da norma e o setor regulado, por possuir exímio domínio do tema, contando com a assimetria informacional do regulador a seu favor influencia a tomada de decisão contando, por vezes, com a ajuda técnica de profissionais qualificados, contratados para produzirem estudos favoráveis ao seu pleito (Cristóvam; Gondim; Sousa, 2020).

No entanto, na visão do regulador, a robustez técnica das contribuições por parte do setor regulado não foi apontada como fator crítico para que exista utilidade nas contribuições a serem encaminhadas à ANTAQ. O principal, na visão do entrevistado E4 (regulador) e na visão do entrevistado E2 (regulado) é o nível de interação com o regulador e não tanto a robustez técnica:

“Nem todas as empresas têm a mesma estrutura, então não dá pra pensar que o nosso mercado ou o nosso segmento, vai ter a mesma proximidade com o regulador de uma maneira uniforme. Nem como associação e nem como empresa individual. A gente, e aí, não estou fazendo propaganda, só estou dizendo como é! A gente, entendeu, que precisa estar mais próximo, a gente tem uma agenda [...], com outras pessoas de estar mais próximo, de ter esse diálogo que a gente tem e que é importante. Tem empresas que não vão nunca

conversar com a ANTAQ. Então, o que está certo ou errado? Eu acho, que eu estou certo. Agora, não quero julgar o outro que não faz, entendeu? Mas eu acho que tem... respondendo a tua pergunta diretamente, eu acho que tem sentido, eu acho que tem voz, mas depende muito da nossa disponibilidade e boa vontade em compartilhar experiência.” (E2, setor regulado)

Esse ponto também foi reforçado pelo lado do regulador quando questionado sobre se o tamanho e organização de uma associação ou empresa importam a ponto de uma contribuição ser mais útil que a outra. Na entrevista de E4 (regulado), recebemos como resposta que o que importa mesmo é participar, é se fazer ser ouvido.

“Então o que eu defendo perante aos regulados, é que eles têm que participar, falo, gente, vocês têm que participar, vocês têm que participar! Temos o painel da agenda regulatória no site da ANTAQ, você tem que botar um estagiário, pelo menos, para ver se o status mudou. Porque às vezes está lá “AIR em elaboração” (...) "Mas tem que pedir reunião, se eu não pedir reunião com você (regulado), você tem que pedir reunião comigo (ANTAQ) no outro dia.” (E4, regulador)

“**Não tem a ver com o tamanho, tem a ver com "como é que eu vou te ajudar, se você não me falou nada"**? Você tem um litígio e só uma das partes falam! Primeiro, eu não posso evitar o grande de falar porque o pequeno não falou! Sim. E se só o grande fala e o pequeno não fala, você só tem a informação do grande, a famosa assimetria de informação que a gente aprende nos cursinhos. Exatamente. Então assim, não é uma questão de ANTAQ é uma questão de o governo federal arrumar jeitos de estruturar e permitir, dar segurança pro pequeno, pra falar: "não pequeno, você também é aceito!" Sim. Né? não é porque o grande está aqui! **De forma alguma é porque é o grande que vem não. É quem manifesta e quem não manifesta. E a gente não tem como adivinhar informações que não vieram**, até feriria os princípios, né!? A gente não pode deduzir.” (E8, regulador, grifo nosso)

De maneira complementar, as entrevistas com os reguladores apresentaram outro fator relevante que é impactado pela complexidade do processo de AIR: a falta de servidores e a complexidade de internalizar o resultado útil da AIR na tomada de decisão da agência:

“[...] a agência tem uma **dificuldade em relação a recursos humanos**. Somos poucos na gerência e o trabalho é grande. E fazer um AIR, **ainda mais agora com essa exigência... como ela está na lei, no decreto, nossa! Com pouca gente pra fazer e com tempo... um tempo sempre exíguo, está complicado!** [...] E além do AIR, a gente tem aquelas demandas rotineiras! Então tem as atividades, que a gente tem que dar conta durante, ao longo do percurso, durante o ano.” (E6, regulador, grifo nosso).

“[...] a gente estava com oito (servidores) quando fez essa conta, é que deveriam ter onze pra manter o normal. Não era nem para poder receber mais capacitados. **Então o ideal para manter o nível de demanda que a gente tem hoje, seriam onze servidores e a gente está com oito.**” (E8, regulador, grifo nosso).

“[...] é uma equipe bastante reduzida, na prática somos oito e eu fico mais dedicado a essas questões de análise de impacto regulatório hoje, no momento.” (E13, regulador, grifo nosso)

“Esse é um problema talvez de uma oportunidade que a gente vai conversar mais pra frente, que é o consumo da AIR. Então a gente tem hoje aí deficiências tanto na elaboração, mas também no consumo. **Então pouca gente entende que aquilo, consegue transformar aquilo numa ferramenta útil pra tomada de decisão.**” (E13, regulador, grifo nosso)

Nesse contexto, há uma contribuição à literatura sobre a complexidade técnica e menor participação social (Cristóvam; Gondim; Sousa, 2020), pois foi evidenciado que a complexidade técnica é um fator que também afeta o regulador, pois aumenta a necessidade de especialização dos servidores (em um cenário escasso) e existe a dificuldade de transformar as contribuições do processo da AIR em fontes úteis para a tomada de decisão.

4.7.3. Agir de forma proativa

Um ponto de destaque nas entrevistas foi a visão de que a maturidade regulatória é uma jornada que requer a participação ativa do regulado e do regulador. Isso implica que a evolução e a eficácia da aplicação da AIR não dependem apenas da atuação da ANTAQ, mas também requerem um nível de comprometimento e proatividade por parte das entidades reguladas e do mercado como um todo. A ANTAQ, ao buscar aprimorar suas práticas, demonstra sua disposição em amadurecer como órgão regulador, no entanto, essa evolução não pode ocorrer de forma isolada.

É fundamental que as empresas e organizações que estão sujeitas à regulamentação também desempenhem um papel ativo nesse processo, conforme E4 (regulador) explica ao exemplificar a atitude de uma associação do setor que é proativa e presente na ANTAQ: “Pra você ter ideia [...] Ele já falou pra mim: ‘Eu moro numa kit e venho aqui pra ANTAQ e uso o Wi-Fi da ANTAQ’, Entendeu? [...]”. Nessa mesma linha, E8 (regulador) e E2 (setor regulado) explicam que:

“Eu acho que a abertura do diálogo ela vem melhorando. Então, já é uma boa coisa, né? (...) **Se depende de a gente estar mais presente ou se depende de uma abertura maior da ANTAQ. Eu acho que são as duas coisas**, acho que isso é um processo de maturidade que o mercado regulado tem perante o regulador também. Então, eu acho que esse diálogo, a gente tem construído e também é um pouco de maturidade das empresas, de entender que nem sempre você vai ter a tua defesa aceita ou o teu pleito aceito. Você vai dividir a tua opinião, você vai dividir o teu ponto de vista e nem sempre o resultado vai ser positivo. E mesmo que não seja nesse caso pode ser no outro. **Então, é um relacionamento de longuíssimo prazo.**” (E2, setor regulado, grifo nosso)

“Então assim, pode vir aqui, pode marcar, a gente pode tirar dúvida, a gente tem interagido bastante com os setores. A gente tem casos concretos agora de... mas aí a empresa grande de advogado que teve que vir aqui e pedir assim:

"olha, não, a gente interpreta que a norma de vocês é nessa linha" e chegou **marcou reunião, trouxe papel, mostrou, as vezes marca a apresentação. O pós-pandemia permitiu muito também essa redução de custo.**" (E8, regulador, grifo nosso).

Isso significa que o mercado regulado não deve apenas esperar passivamente por diretrizes e regulamentos, pela utilização de uma AIR, mas sim interagir com a ANTAQ, compartilhar suas perspectivas, e agir de forma proativa quando necessário. Essa colaboração mútua entre regulador e regulados é vital para criar um ambiente regulatório mais maduro e eficiente, que atenda às necessidades do setor. Sob esse aspecto, o entrevistado E4 faz conexão relevante entre o amadurecimento do setor e a confiança na ANTAQ, no sentido de que "[...] falta muito amadurecimento no mercado e o amadurecimento do mercado parte também dessa confiança na agência." E4 (regulador).

Em relação a proatividade dos entrevistados do setor regulado, a percepção é a de que há um monitoramento estreito entre as temáticas de interesse do setor que são tratadas na agência, como explica E14 (setor regulado): "Então, nós fazemos um acompanhamento estreito, de todas as normas e processos onde há votos que podem servir como balizadores de um posicionamento da agência, pra situações similares.". No mesmo sentido:

"Em todos os assuntos que nos interessa, nós acompanhamos a análise de impacto regulatório, a gente participa das audiências públicas, a gente faz contribuições e a gente checa, vamos dizer, como que as nossas contribuições estão sendo vistas pela agência reguladora. Então a gente considera a análise de impacto regulatório um instrumento essencial, que deve ser tomado em todos os órgãos reguladores do governo e a gente vamos dizer, procura sempre participar trazendo a experiência internacional, tendo reuniões aí com os técnicos pra tirar dúvidas.(E12, setor regulado, grifo nosso).

Inclusive, E7 (setor regulado) apresentou que sua instituição tem realizado reuniões com pautas positivas com a ANTAQ, quinzenalmente:

"[...] nós temos, o que nós chamamos de pauta positiva com ANTAQ. A cada quinze dias o meu grupo de trabalho regulatório, ele tem uma reunião com a equipe da superintendência de regulação da ANTAQ tá? Quando a gente discute temas, a gente discute várias pautas, esclarece dúvidas sobre entendimento de normas, essa coisa toda e dessas reuniões né? Saem propostas depois que depois são oficializadas ou até de (inaudível) a ANTAQ mexe. Então assim a ANTAQ evoluiu bastante nessa questão tá?" (E7, setor regulado)

Essa observação reflete a complexidade das relações entre o setor regulado e a ANTAQ em um procedimento de AIR. O entendimento explicitado de que a ANTAQ necessita de informações com mais qualidade e mais imparciais, além de uma maior interação com o setor

regulado, gira em torno da conclusão de que há necessidade de amadurecimento do setor regulado.

Conforme mencionado por E2 (setor regulado), há um movimento em direção a uma maior atuação, organização e colaboração por parte dos regulados, reconhecendo a importância de ser mais proativo e útil ao regulador. Isso é especialmente perceptível nas grandes associações, que adotam esse comportamento:

“Eu acho que a abertura do diálogo ela vem melhorando. Então, já é uma boa coisa, né? Se o vetor fosse pra baixo talvez seja um problema, mas acho que a tendência é de melhora. [...] **Se depende da gente estar mais presente ou depende de uma abertura maior da ANTAQ. Eu acho que são as duas coisas**, acho que isso é um processo de maturidade que o mercado regulado tem perante o regulador também. Então, eu acho que esse diálogo, a gente tem construído e também é um pouco de maturidade das empresas, de entender que nem sempre você vai ter a tua defesa aceita ou o teu pleito aceito. Você vai você vai dividir a tua opinião, você vai dividir o teu ponto de vista e nem sempre o resultado vai ser positivo. E mesmo que não seja nesse caso pode ser no outro. Então, é um relacionamento de longuíssimo prazo. Então, eu acho que isso tem melhorado, mas aí eu volto, talvez, ao meu *disclaimer* inicial. **Nem todas as empresas têm a mesma estrutura, então não dá pra pensar que o nosso mercado ou o nosso segmento, vai ter a mesma proximidade com o regulador de uma maneira uniforme.** Nem como associação e nem como empresa individual. A gente, e aí, não estou fazendo propaganda, só estou dizendo como é! A gente, entendeu, que precisa estar mais próximo, a gente tem uma agenda com [...], com outras pessoas de estar mais próximo, de ter esse diálogo que a gente tem e que é importante. **Tem empresas que não vão nunca conversar com a ANTAQ.** Então, o que está certo ou errado? Eu acho, que eu estou certo. Agora, não quero julgar o outro que não faz, entendeu? Mas eu acho que tem... respondendo a tua pergunta diretamente, eu acho que tem sentido, **eu acho que tem voz, mas depende muito da nossa disponibilidade e boa vontade em compartilhar experiência.**” (E2, setor regulado, grifo nosso).

O trecho da entrevista de E2 (setor regulado) ressalta a melhoria na comunicação entre o setor regulado e a ANTAQ, um processo que reflete maturidade e realismo nas expectativas de aceitação das contribuições, um fenômeno que Wilson (1989) e Olson (1999) reconheceram como uma participação mais ativa dos agentes econômicos regulados. Esta noção é ampliada por Salinas (2021), que observou uma maior aceitação de contribuições de entidades representativas, alinhando-se com os padrões de influência do setor regulado notados por Baird e Fernandes (2014) na ANAC e em outras agências reguladoras brasileiras documentadas pelo projeto "Regulação em Números" da FGV (CPDE, 2020).

4.7.4. Dados

As entrevistas com os servidores da ANTAQ revelaram desafio relacionado à obtenção de dados pelo regulador do setor regulado. Foram apontados pelo regulador dificuldade na obtenção de informações contábeis e de preços:

“Onde a gente pode olhar mais preço são nos terminais de contêiner, onde você efetivamente tem a prestação de serviços. Eu acho por conta até de você ter o mercado na navegação oligopolizado, **acho que seria mais obrigação deles passarem mais dados contábeis, tá? Mais dados de preço, formação de preço**” (E4, regulador, grifo nosso).

“**Essa é talvez uma das grandes deficiências né? E a gente tem por trás um incentivo natural pra que o regulado não dê a informação.** Quanto maior nível de assimetria, em tese, melhor pro regulado. Então mais liberdade ele consegue ter, melhor ele consegue manipular todas as variáveis. Então, a busca incansável da agência é exatamente mitigar essas falhas de mercado, assimetria de informação é uma delas, é uma das falhas de mercado. E a gente está também está sempre cuidando pra não gerar aquela famosa falha de governo, que quando a gente cria um ato que na verdade, o custo é maior que o benefício, que só traz descontentamento pra maioria dos agentes.” (E13, regulador, grifo nosso).

“E aí algumas questões [...] sensíveis de contabilidade e tal tem mais dificuldade mesmo da gente conseguir [...]” E5 (regulador).

“[...] **Eles não querem fornecer informações, principalmente, contábeis.** Só que a gente, independente de equipe, de servidor, de gerente, a gente tem que... a gente tem um arcabouço legal, preservação, sigilo, sigilo empresarial de restrição de dados, a gente não pode.... A gente vai acabar utilizando os dados que eles dão pra, por exemplo, fazer uma simulação de preço ou eventualmente tem um custo que eles estão brigando o tempo todo, uma determinada tarifa, um valor. Como é que a ANTAQ vai se manifestar, se a tarifa é abusiva ou não? Se eles não fornecerem o dado? Eles pedem pra gente arbitrar, pra ANTAQ tomar uma decisão, mas não querem fornecer”(E5, regulador, grifo nosso)

Na navegação interior há um agravante, pois há dificuldade de obtenção de dados devido ao desconhecimento ou falta de organização interna das empresas que atuam no setor:

"Dados é uma luta! É uma luta da gente obter, por quê? Muitas das vezes as empresas, sequer elas mesmo gerenciam as informações que elas têm. E quando tem esse gerenciamento, ela não tem essa disposição em passar informação pra gente não. Apesar... mesmo com a questão normativa, mesmo com a obrigação normativa de prestar informação pra agência, ainda assim, a gente tem uma certa barreira quanto a isso.... **E aí, dificulta na hora que a gente vai elaborar uma AIR.** " (E6, regulador, grifo nosso).

“A gente está elaborando agora, eu estou elaborando uma AIR sobre a navegação de travessia e a gente precisa de dados de movimentação. Pô, mas **se a empresa, não emite nem cupom fiscal, nem ela mesmo sabe quanto necessariamente, quanto que ela está movimentando.** Ela... a informação que ela tem é informação de receita. "Ah, eu tenho uma receita de tanto". São empresas familiares. Então empresa familiar o que entra, ele vai "gastando

com isso, com aquilo outro". E o importante pra ele é chegar no final do mês e pagar as contas." (E6, regulador, grifo nosso)

Segundo E8 (regulador), a obtenção de dados é um problema sistêmico no contexto regulatório brasileiro, afetando o custo e a eficiência do processo de regulamentação. Além disso, a comparação com países estrangeiros mostra que o Brasil está atrás em termos de maturidade na obtenção e uso de dados, sugerindo a necessidade de instituições especializadas nessa área:

Eu acho que dados é sempre um problema. Se for comparar com os gringos agora, que aí já mudou de patamar de novo, né? Impressionante como é que a gente "sai do céu pra terra" dependendo do nicho. Se a gente for comparar com os gringos, eles têm uma maturidade de obtenção de dados muito maior do que a brasileira. E quando eu falo brasileiro, eu acho que não é só a ANTAQ não. Então assim, as instituições lá, do pessoal dos países mais desenvolvidos, eles têm instituições de obtenção de dados, de tratamento de dados muito mais robustos que nós. E aí, é uma leitura pessoal, eu acho que é muito mais natural que existam instituições focadas pra dados e instituições focadas pra usar esses dados. **Hoje a gente tem um cenário em que o cara que tem que usar o dado é o cara que busca lá na origem: ele pega, ele busca, ele trata, ele interpreta e ele transforma isso em norma. [...]** “Isso acaba aumentando o custo, é o famoso curso de oportunidade, né? Isso acaba aumentando o custo de uma forma sobremaneira, que atrasam os trabalhos de elaboração e avaliação de norma, e vendo se está funcionando pra sociedade, se está sendo bem aplicado. Então eu acho que é um... pensando em Brasil, pensando em dados, eu leio que é um problema sistêmico.” E8 (regulador)

Essa dificuldade na obtenção de dados, por sua vez, na visão do regulador, gera obstáculos substanciais para a ANTAQ na elaboração de AIRs e na tomada de decisões informadas. Nesse contexto, E5 (regulador) questiona: **"Como é que a ANTAQ vai se manifestar, se a tarifa é abusiva ou não? Se eles não fornecerem o dado?"**(grifo nosso).

Na percepção do regulador, uma possível dificuldade para recebimento de informações do setor regulado é gerada pela própria restrição estatutária da associação representativa do setor:

“O que que acontece? A (...) são mais de... são quase (...) associados. E o estatuto da (...) diz que eles só tratam quando tiver unanimidade, não há nem maioria. Então se um falar que não deve se pronunciar naquela regulação, acabou, ele não se pronuncia.” E4 (regulador)

Ademais, o regulador reconhece que as empresas do setor regulado podem ter preocupações relativas à confidencialidade de suas informações. Isso pode gerar cautela no compartilhamento de dados que consideram sensíveis do ponto de vista comercial ou competitivo. Contudo, é essencial ao regulador que as informações fornecidas sejam entregues quando solicitadas em um processo de AIR, especialmente considerando que há

regulamentações em vigor que asseguram a proteção desses dados para o setor. Nesse cenário, E4 (regulador) enfatiza a importância de o servidor público aderir estritamente às políticas de sigilo e zelar pelas informações confiadas à agência reguladora: "[...] se trabalha com sigilo aqui!" E complementa: "O servidor público que não mantiver o sigilo adequado enfrentará consequências, né?".

No mesmo sentido, E8 (regulador) pondera que do ponto de vista do regulador, a obtenção de informações é essencial para uma regulação eficaz e que, se houver desvio ou mau uso dos dados, os responsáveis devem ser responsabilizados:

“Eu entendo muito a preocupação deles. Agora, do lado do regulador até pra fazer uma boa regulação pra eles, a gente precisa das informações e se elas porventura são desviadas, aquele servidor, aquele gestor ele tem que ser responsabilizado. **O que não pode é tratar pela exceção. Né? Eu não vou dar os dados ou vou ter receio de dar os dados, porque tem uma ou outra pessoa que não vai cumprir a lei, não vai cumprir os regulamentos. Eu acho que a leitura é o contrário, a gente tem que desenvolver uma prática nesse nessa linha.** (E8, regulador, grifo nosso)

De fato, os resultados da entrevista comprovam que o setor regulado é cauteloso no fornecimento de dados solicitados pelo regulador em AIRs. Existem razões que foram apresentadas, como por exemplo, E2 (setor regulado) abordou a questão do sigilo comercial e da competição, destacando que até mesmo dentro de associações e fóruns do setor, eles precisam ser cuidadosos ao compartilhar informações específicas sobre empresas individuais. Eles enfatizam a necessidade de cumprir as regras de *compliance* e de proteger seus próprios interesses, mesmo quando há objetivos em comum.

Essa cautela no compartilhamento de dados ocorre pelo fato de as associações serem representativas de empresas e não atuarem individualmente. E2 (setor regulado) justifica que a associação representa os interesses de todos os associados e, portanto, precisa ser criteriosa ao compartilhar dados, uma vez que eles refletem o interesse do setor como um todo:

“primariamente [...] tem a representatividade do setor [...], mas, existem os recortes, e pra nós é muito importante, porque primeiro: as regras elas precisam ser seguidas. E a outra parte é pra mostrar que não é o interesse de um só naquele momento, que está sendo posto sobre... na questão, é o interesse do setor. Então existe um crivo ali, existe todos nós ou tem vários comitês, mas especialmente no legal, todos nós aí temos o drive do advogado, mas principalmente do *compliance officer*. né? Porque para as nossas empresas, isso é muito importante. Então, existe um limite muito claro.” E2 (setor regulado)

E1 (setor regulado) menciona que eles têm confiança em ceder informações, mas fazem isso mediante autorização, demonstrando uma preocupação com a confidencialidade das informações empresariais:

“Obviamente, na relação entre privados, eles têm uma preocupação muito grande em fornecer dados que possam atingir não só o seu desenvolvimento da empresa, processos de ampliação, processos de aquisição de outras empresas, mas principalmente sobre o aspecto comercial da competição. Então, eu mesmo quando eu tenho, preciso de dados, para me alicerçar em uma determinada defesa que eu estou fazendo, eu muitas vezes tenho dificuldade de tirar isso dos meus associados. Eu tenho que me comprometer, que eu não vou citar nenhuma empresa individualmente, que vou fazer um apanhado de todas elas e botar no coletivo da ATP e dizer aquilo como um dado geral, que não vai citar nenhuma empresa sobre isso tudo. Isso é uma preocupação que a empresa tem, até por questões de sobrevivência dela.” E1 (setor regulado)

O entrevistado E3 (setor regulado) reforça a ênfase no compliance e na proteção de informações comerciais, destacando que as empresas têm regras explícitas de compliance e que a associação não se envolve em questões comerciais. Eles buscam evitar discussões comerciais e direcionam as solicitações de dados diretamente para as empresas, enfatizando a natureza individual desses assuntos:

“Sim, nós temos essa preocupação na associação de que **nós não fornecemos dados individuais de cada associado**. Nós podemos, eventualmente, através da nossa administração, nós pedimos informações aos associados e a informação é consolidada, então eu não vejo a informação que cada armador mandou. Simplesmente quando é consolidado a gente vê ali, quando todo mundo recebe a informação consolidada. Tem uma questão de compliance aí muito forte, as empresas hoje têm regras muito explícitas de compliance. Nós temos o nosso próprio... como a associação é o nosso próprio estatuto, que justamente fala isso, nas questões comerciais também a associação não se envolve, não tem reuniões comerciais, não fala de assuntos comerciais e tenta evitar ao máximo. Os assuntos comerciais são ligados diretamente com as empresas, então se tem uma questão comercial que a ANTAQ deseja dados [...], ela tem que falar individualmente.” (E3, setor regulado, grifo nosso)

Em certos casos, sob a ótica do setor regulado, a melhor maneira de obter os dados é que o regulador solicite as informações que tratem de estratégia comercial diretamente às empresas e não à entidade:

“Quando a gente acha que tem informação de caráter comercial, a gente pede pra própria ANTAQ pedir à empresa. Que aí a gente não fica nessa triangulação e a empresa.... Eu só divulgo informação das empresas mediante a autorização. E é claro, como eu te disse, estamos aí num processo de consulta pública, a revisão de uma norma. Importante pro setor? Vai passar toda a nossa ordem de governança!....” Mas e aí, a gente tem confiança em ceder informação sim.” E14 (setor regulado)

“[...]Não pode nem ser discutido! E ainda que se fale, nós somos... nós temos interesses afins, mas nós somos extremamente competitivos e nesta hora as regras de compliance elas existem e existem porque também nós somos extremamente aguerridos ali dentro. [...] Então como a própria ANTAQ ela já conhece determinadas situações, ela sabe que é muito mais produtivo endereçar individualmente.” E2 (setor regulado)

Em complemento, o entrevistado E2 (setor regulado) destacou que os dados principais são compartilhados de maneira fragmentada, mas ainda assim são úteis. Em algumas situações, a associação está disposta a entrar em detalhes, dependendo da necessidade. Por exemplo, eles conseguiram fornecer um percentual relacionado a reclamações internas sem divulgar informações detalhadas. Isso mostra uma abordagem flexível, em que eles compartilham dados mais específicos quando a situação o exige. Portanto, a disponibilidade para fornecer informações detalhadas varia de acordo com a situação, e eles buscam encontrar um equilíbrio entre transparência e confidencialidade.

Percebe-se, sob a ótica do regulador e do regulado, que a cautela do setor regulado em fornecer informações para análises de impacto regulatório à ANTAQ ocorre devido ao receio de que essas informações possam eventualmente ser compartilhadas com concorrentes ou terceiros externos ao assunto. O entrevistado E9 (regulador) também ressaltou que essa preocupação não se limita ao fato de as informações chegarem até o regulador, mas sim de que, no futuro, essas informações possam se tornar públicas como parte do processo regulatório:

“Ele (Setor regulado) tem medo que tu vai passar pro concorrente a informação e não é nem medo ... eu sinto que a gente aprimorou muito o relacionamento, não é nem medo da informação chegar a mim, é da informação chegar a outros, a terceiros, por meio do processo, que o processo vai ser público um dia, né?” Muita informação ele passa em off [...] isso acontece com frequência nos meus casos mais sensíveis, tá? E9 (regulador)

Inclusive, E4 (regulador) trouxe exemplo realizado pela ANTAQ sobre solicitar informações diretamente às empresas e não às associações, quando especificou claramente em pedidos de informações ao setor regulado (diretamente às empresas do setor), que os dados coletados seriam tratados de forma anônima e utilizados apenas para fins de estudo, sem intenção de regulamentação. Nesse caso, essa abordagem não incentivou o compartilhamento de informações pelo setor regulado. Ele observou:

“Olha só, consignou em norma, consignou na exposição de motivos na norma dizendo: ‘os dados aqui coletados serão usados de forma anônima, né? Serão de forma média, só média e serão utilizados somente para estudos. Não serão utilizados para regulamentação.’ A gente colocou isso e não adiantou, não adiantou!” E4 (regulador)

As entrevistas revelaram desafios na obtenção de informações/dados pelo regulador, em especial no que se refere a dados de contabilidade e preços. Do ponto de vista das empresas reguladas, há uma relutância em compartilhar informações solicitadas pelo regulador, pois repercutem nas estratégias comerciais e dados sensíveis do setor. Eles reconhecem a

importância de cumprir com as obrigações normativas, mas também veem a necessidade de proteger informações comerciais e competitivas.

No entanto, essa relutância não alimenta ou gera desconfiança do setor regulado em relação à instituição ou a qualquer servidor em particular da ANTAQ, mas sim pelo desconhecimento/imprevisibilidade sobre quem terá acesso às informações, dados comerciais, em algum momento.

A literatura corrobora essa visão, apontando que a falta de confiança não é necessariamente desconfiança, mas a ausência de expectativas positivas da outra parte (Grimmelikhuijsen, 2012; Ullmann-Margalit, 2002). A desconfiança não significa mera ausência de confiança e implica uma rejeição intencional e comportamental de suspensão de vulnerabilidade com base em expectativas negativas futuras da parte a quem se deposita confiança (Lewicki et al., 1998; Lewicki; Bies, 1998; Oomsels et al., 2019; Van De Walle; Six, 2014). Vale reforçar que a crença na ausência de intenções negativas não significa expectativa de intenções positivas, sendo essa última condição necessária para a confiança (Rousseau et al., 1998). Por fim, a discussão sobre a relação entre confiança e desconfiança segue em curso na literatura (Levi-Faur et al., 2021).

Por fim, a dificuldade de compartilhamento não parece ser ocasionada por uma falha sistêmica, conforme apontado pelo entrevistado E8 (regulador), quando comparou o Brasil e o sistema de obtenção e tratamento de dados com outros países que possuem instituições que tem um nível mais robusto. O setor regulado tem um certo limite para confiar no regulador devido à imprevisibilidade sobre quem terá acesso a seus dados comerciais.

No contexto regulatório, conforme o entrevistado E9 (regulador), haverá sempre um déficit informacional causado pela própria dinâmica de uma agência reguladora e setor regulado e cabe à Agência buscar “[...] outras fontes ou ler nas entrelinhas ou, às vezes, usar o poder regulatório de requisitar informações”.

Outras alternativas foram apresentadas pelos entrevistados E10 (regulador) e E13 (regulador):

“A gente busca contornar isso ou com sistemas ou com esse corpo a corpo mesmo **de ir conversar, pegar Benchmarking internacional, pegar referências junto a outros órgãos, coletar dados de outros órgãos que possam nos auxiliar ou ao menos fazendo inferências**, no final das contas, a gente acaba tendo que aplicar alguma metodologia. Uma das metodologias, a gente acaba tendo que tomar algumas decisões, fazer algumas escolhas, e aí enfim, é o que se tem, é o que a gente busca fazer com o que a gente consegue.” (E10, regulador, grifo nosso)

Então a gente sabe aí que, pedir para o mercado nem sempre resolve, **então a gente tem se estruturado pra criar bancos de dados internos, sistemas.** Por exemplo, no setor portuário cito dois agora muito importantes, que foram feitas análises de impacto regulatório, vão à audiência pública, aliás um deles, o outro não é necessário porque é um sistema interno. Mas é o que a gente chama de **módulo APP** é um sistema e uma norma, que vai exigir a informação dos regulados, relativo aos preços médios praticados. Não só aquele preço da tabela, que é o preço máximo, a gente sabe que existe uma negociação em termos de quantidade, fidelidade, formas de pagamento. E é isso que a gente incentiva, inclusive a liberdade de preços e o fomento a concorrência. [...] **Temos um belo sistema acho que é conhecido mundialmente, não sei se você conhece o nosso sistema estatístico de movimentação, é uma referência mundial, você não encontra em nenhum outro porto, todas informações que são disponíveis ao público pela ANTAQ. E a gente quer fazer algo similarmente com os preços que hoje são livres,** então a gente tem um monitoramento melhor desses preços, ter um conhecimento detalhado, de tíquetes, de segmentos, de perfis de carga e de operações também. Então a gente categorizou operações padronizadas, que só com essas informações a gente vai receber as informações periódicas dos regulados e aí a gente vai divulgar isso ao mercado obviamente.” (E13, regulador, grifo nosso)

Uma alternativa encontrada pelo regulador, conforme E4, tem sido aliar ao processo de AIR as reuniões participativas, que foram recentemente regulamentadas para trazer maior segurança nos diálogos entre setor privado e regulador.

Conforme estabelecido na Resolução ANTAQ Nº 39, de 2021, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) define diretrizes para a participação social em suas decisões. Esse envolvimento ocorre por meio de instrumentos como audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas. No contexto destas disposições, a reunião participativa é destacada como um mecanismo vital para fomentar o diálogo. Essa modalidade visa à construção e aprimoramento do conhecimento do setor público em relação ao setor regulado. Estas reuniões podem ser abertas ao público ou, conforme o critério da ANTAQ, restritas a convidados específicos. Elas possibilitam a participação ativa, seja por meio de contribuições orais ou escritas, em debates presenciais sobre temas pré-definidos pelo órgão.

Nesse sentido, E13 (regulador) exemplifica sua experiência positiva no setor portuário:

“Eu vou citar aqui uma prática, que a gente começou lá, acho que lá em 2019 mesmo, [...] a gente **começou a fazer reuniões positivas com o setor.** Então eram reuniões aí, e existem hoje de quinze em quinze dias, a gente trocava as pautas, as associações diziam: ‘olha a gente gostaria de conversar sobre tal assunto, de tal norma ou conversar norma ou determinada obrigação ou determinado projeto ou queríamos debater um novo tema pra agenda regulatória futura’. E de nossa parte também, a gente também elencava alguns tópicos ali pra gente trocar informações e ter um melhor alinhamento do setor. **E acho que foi um dos projetos mais bem sucedidos, até hoje essas**

reuniões ainda ocorrem de quinze em quinze dias e são muito positivas. A gente resolve problemas de entendimentos quanto a norma, então mitiga descumprimento, às vezes o pessoal tenta cumprir com.... mas cumpre de forma equivocada, né? Então a gente faz toda uma orientação ali positiva, tentando esclarecer e facilitar a vida do regulado ao máximo.” (E13, regulador, grifo nosso)

A eficácia dessas reuniões como instrumentos de participação é evidente, especialmente quando se trata de coletar informações tanto relevantes quanto sensíveis para o setor regulador e, conforme apresentado na seção 4.7.2, o atual perfil dos servidores da ANTAQ importa, pois é visto com confiança, permitindo que informações sejam discutidas em reuniões e, posteriormente, formalizadas em documentos.

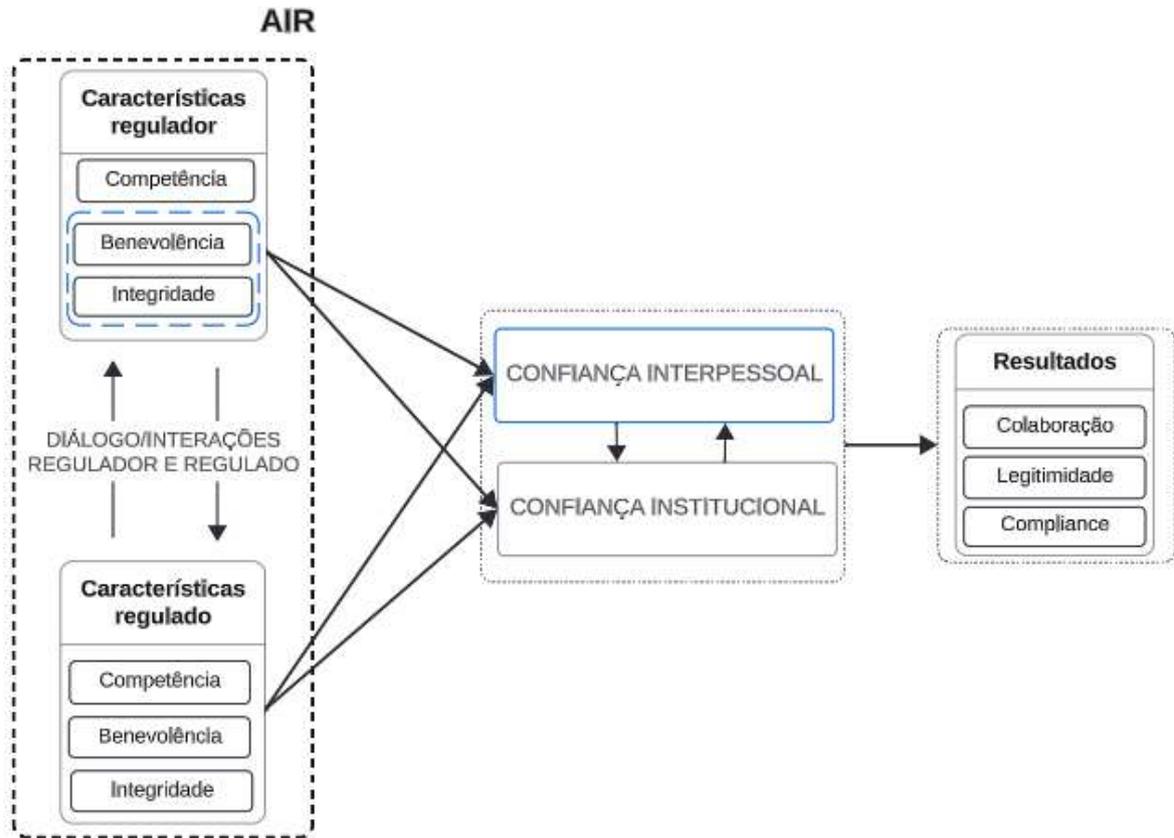
5. DISCUSSÃO

Neste Capítulo será apresentado um modelo teórico que surge como resultado da análise empírica das entrevistas semiestruturadas e da literatura de referência levantada durante a pesquisa, conforme Capítulo 2. Serão recapitulados os principais resultados obtidos e apresentada sua contribuição com a literatura. Uma perspectiva comparativa entre o referencial teórico levantado e os impactos observados empiricamente nas entrevistas analisadas será exposta, conforme discutido no capítulo 4.

A relação entre a utilização de AIR pela ANTAQ e a relação de confiança entre o regulador e o setor regulado será examinada, e serão feitas considerações sobre essa relação. Além disso, será realizada uma comparação entre os impactos sugeridos pela literatura e os observados empiricamente, e discutiremos as adequações que se mostraram necessárias com base nas entrevistas.

Considerando os resultados obtidos no Capítulo 4, apresenta-se na figura 4, o “Processo de confiança no contexto regulatório”, que ilustra a natureza multifacetada da confiança. Esta não segue uma única direção, mas abrange caminhos interconectados e interdependentes resultantes da interação de vários componentes, que serão explicados a seguir.

Figura 4 – Processo de confiança no contexto regulatório



Fonte: elaboração da autora.

O modelo proposto nesta dissertação, intitulado "Processo de confiança no contexto regulatório", oferece uma representação sistematizada das fontes, dinâmicas e efeitos da confiança em um ambiente regulatório.

No quadro "Fontes" à esquerda, estão os principais fatores observados em uma relação de confiança entre o regulador e o regulado, no contexto regulatório. Nesse sentido, o modelo traduz que a avaliação das características percebidas tanto por parte do regulador, quanto por parte do regulado geram fontes de avaliação subjetiva dos atores envolvidos no processo regulatório (Dietz, 2011).

As características do regulador são compreendidas como as dimensões de Competência, Benevolência e Integridade (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Mcknight; Chervany, 2001; Oomsels, 2016) percebidas pelo setor regulado. Em complemento, a definição amplamente aceita na literatura de Rousseau et al. (1998), sob o ponto de vista psicológico da confiança, mostrou-se adequada ao contexto institucional/regulatório, conforme apresentado na revisão sistemática e abrangente da literatura sobre confiança e regulamentação e suas relações de Levi-Faur et al. (2020) e o trabalho de Grimmelikhuijsen (2021).

A característica de competência do regulador é caracterizada, conforme entrevistas realizadas, pela percepção de que a ANTAQ está atualmente mais bem preparada em termos de pessoal, há um esforço da agência em aprimorar sua capacidade e recursos para atender às demandas em constante evolução do setor regulado. O próprio regulador tem consciência de que a AIR demanda uma capacitação específica e contínua do corpo técnico da autarquia. Em relação aos contrastes percebidos, a confiança do setor regulado no regulador, especialmente sua capacidade técnica, não encontra parâmetro na conclusão de Flynn (2002) sobre o setor público apresentar espiral de desconfiança na sua competência profissional (Flynn, 2002).

Conforme levantado nas entrevistas, quando a equipe responsável pelo processo de AIR exhibe um alto grau de competência técnica, sinaliza para o setor regulado e para a sociedade em geral que há uma preocupação genuína com a qualidade do serviço público prestado (sinaliza benevolência, conforme Mayer; Davis; Schoormann, 1995). Sob a ótica do setor regulado, a benevolência e a integridade do regulador foram consideradas em conjunto, porque suas características e percepções são interligadas, de maneira que a percepção dessas dimensões em relação à ANTAQ foi considerada conjuntamente. Por essa razão, há uma linha pontilhada azul envolvendo as duas dimensões.

Dentro da dinâmica regulatória, a percepção de benevolência e integridade por parte dos regulados em relação aos reguladores revela uma única dimensão. As avaliações dos regulados indicam que estas duas dimensões da confiança não são vistas isoladamente, mas sim como aspectos interligados e complementares na avaliação da atuação do regulador. Isso sugere que no sistema regulatório, as dimensões benevolência e integridade como proposto por Mayer, Davis e Schoorman (1995) devem ser vistas como uma única dimensão. Sob o ponto de vista do regulado, a ANTAQ está bem preparada tecnicamente, possui robustez nas suas análises de AIR, e o fato de estabelecer diálogo e participação social.

As entrevistas revelaram que a robustez técnica da ANTAQ, sua abertura para o diálogo e o amadurecimento do seu processo de AIR denotam que o regulador está disposto a considerar os interesses e necessidades do setor regulado, o que pode gerar uma sensação de justiça e imparcialidade. Os regulados sentem que estão sendo tratados de forma equitativa, por instituição íntegra que atua de maneira imparcial.

De maneira geral, a benevolência percebida fortalece os laços entre regulador e regulados, contribui para uma percepção positiva de que a agência está trabalhando ativamente para atender às necessidades do setor regulado, o que, por sua vez, reforça a confiança institucional e interpessoal (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Zucker, 1986).

Ademais, quando o processo regulatório é conduzido com transparência, considerando alternativas regulatórias e avaliando os impactos com base em critérios técnicos claros, ele reforça a percepção de benevolência por parte do regulador. Esta percepção sugere que o regulador não apenas executa suas funções de forma competente, mas também se preocupa com os interesses e bem-estar dos regulados (benevolência, conforme Mayer, Davis e Schoorman, 1995).

Essas percepções dos regulados repercute não só na dimensão benevolência, mas na integridade (Mayer; Davis; Schoorman, 1995) e no resultado da confiança, a legitimidade (Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021). Repercute na integridade porque gera o sentimento de que a agência atua de maneira imparcial e justa, que tem compromisso em melhorar seus processos regulatórios, conforme evidenciado nas entrevistas. Essa percepção influencia na legitimidade do regulador, na medida em que as decisões administrativas são aceitas mesmo que contrariem o real interesse dos agentes, além de reforçar a expectativa positiva do setor regulado com a avaliação a ser realizada pelo regulador em uma AIR (Bargain; Aminjonov, 2020; Murphy, 2004; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021).

Além dos resultados destacarem a competência técnica, essa iniciativa de melhoria contínua também pode ser interpretada como um sinal de integridade/benevolência, conforme subseções 4.2 e 4.3, demonstrando o compromisso da ANTAQ em manter padrões elevados e se adaptar às necessidades do setor.

Por fim, os resultados da pesquisa destacam a notável percepção de benevolência por parte dos regulados em relação à ANTAQ. O achado empírico amplia o resultado recente apresentado no *white paper* do projeto TiGRE (2023), que explorou o processo de confiança entre cidadãos e agências reguladoras, com a realização de pesquisadas em vários setores como alimentos, energia, saúde, proteção de dados e telecomunicações, em países como Bélgica, França, Alemanha, Itália, Polônia, Espanha e Reino Unido. A pesquisa (2023) utilizou a medição multidimensional que abrange a capacidade, benevolência e integridade, conforme Mayer, Davis e Schoorman (1995) apresentaram nível mais baixo de benevolência percebida pelos cidadãos em relação à competência e integridade das agências reguladoras. Uma consequência é que os atores regulados optam por ser vigilantes em relação aos reguladores: eles não têm confiança de que seus interesses serão considerados suficientemente pelas instituições.

Outro fator que influencia no processo de confiança no contexto regulatório é a própria existência de normativo legal, manuais, rotinas, que configuram estruturas institucionais de

suporte (Oomsels; Bouckaert, 2014; Zucker, 1986). Há convergência entre a existência de normativos, rotinas e manuais da ANTAQ, na geração de integridade e previsibilidade e geração de confiança institucional (Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Cunningham; McGregor, 2000; Zucker, 1986).

Ademais, a obrigatoriedade legal da AIR foi considerada nas entrevistas como um arranjo institucional que oferece suporte à confiança (Zucker, 1986), pois apoia não só a confiabilidade dos atores envolvidos (Competência, Benevolência, Integridade), mas a geração de confiança, tendo em vista que garante o “devido processo regulatório” (E13, regulador). Esse achado corrobora a literatura que apoia o fato de que arranjos institucionais (leis, contratos, regulação) constituem a base para a geração de confiança entre os atores (Bachmann; Inkpen, 2011; Cunha Filho, 2022; Zucker, 1986).

O papel dos arranjos institucionais, como a "obrigatoriedade legal da Análise de Impacto Regulatório", é destacado como um mecanismo de suporte à confiança. Isso é congruente com a visão de Bachmann e Inkpen (2011) e outros, que argumentam que tais arranjos institucionais fornecem uma base sólida para a construção da confiança. Essa perspectiva é ampliada pelas evidências das entrevistas que sugerem que, além de gerar confiança, tais arranjos promovem a integridade e previsibilidade.

A AIR foi percebida pelos entrevistados como ferramenta de auxílio à tomada de decisão, sendo útil tanto para o regulador quanto ao regulado, gera segurança, previsibilidade, legitimidade e transparência, o que diminui os custos de transação, o que está em linha com a regulação responsiva de Ayres, Braithwaite (1992), Oliveira Netto (2022), OCDE (2022c) e a teoria dos custos de transação de Williamson (1993). e o risco de que as ferramentas de boas práticas configurem apenas uma exigência pró-forma (Trigo, 2022) despertam interesse no estudo.

No contexto da ANTAQ, o efeito da confiança do setor regulado na atuação do regulador não reduziu a necessidade de controle formal, conforme apontado pela literatura (Ring; Van de Yen, 1992). Tanto a obrigatoriedade legal da AIR, quanto normatizações internas da ANTAQ foram percebidas como fontes de segurança aos entrevistados. Nesse sentido:

“[...] Então a gente tem que ser muito rigoroso com o rito, porque a gente está lidando com pessoas e quando você lida com pessoas o rito ele ganha muita importância, senão vira bagunça. E quem cumpre o rito vai começar a se sentir desmerecido porque a gente deu o mesmo valor para quem cumpriu e pra quem não cumpriu o rito. Então assim a gente abre espaço só que, tem que ser respeitado esse espaço de abertura. A gente não

pode, por exemplo, receber sugestões de mudança de norma em qualquer momento.” (E8, regulador, grifo nosso).

O quadro "Dinâmica" apresenta dois blocos: "Confiança Institucional" e "Confiança Interpessoal", refletindo as dinâmicas de confiança presentes no contexto regulatório. Ele aborda a avaliação da confiabilidade - competência, benevolência e integridade - em meio a um cenário de interdependência, vulnerabilidade e assimetrias informacionais típicas do contexto regulatório.

As características dos atores envolvidos no contexto regulatório influenciam a na formação da confiança institucional e interpessoal. Mayer et al. (1995) e outros autores enfatizam a importância da competência, benevolência e integridade na avaliação da confiabilidade. Esta pesquisa valida essa perspectiva, com a evidência empírica destacando como a percepção do regulado sobre a competência e benevolência/integridade do regulador influencia positivamente sua confiança no regulador.

Esta dinâmica, por sua vez, tem implicações significativas para a legitimidade institucional da ANTAQ. Uma abordagem regulatória transparente e participativa promove uma maior aceitação das decisões tomadas, incentivando o cumprimento (compliance) e fomentando uma relação colaborativa entre o regulador e o setor regulado. Esta colaboração é evidente na disposição do setor regulado em fornecer informações valiosas, facilitando assim a função regulatória.

Os achados revelam contradição em relação a literatura anterior que apontou que a confiança nas organizações ou confiança institucional é mais impessoal do que a confiança interpessoal (Levi-Faur et al., 2020; Giddens, 1990). A confiança interpessoal e a impessoal interagem (Levi-Faur et al., 2020). A confiabilidade do setor regulado na aplicação da AIR pelo regulador está além de uma expectativa de que a ferramenta sendo bem aplicada (Luhmann, 1979). A percepção geral nas entrevistas é de que a AIR é apenas um instrumento que apoia a relação e troca de informações entre regulador e regulado.

A pesquisa contribui para a lacuna de estudos que conectem a confiança nas pessoas (indivíduos) e a confiança institucional (Kroeger, 2017). O relacionamento entre regulador e regulado reforça a confiança na aplicação de AIR, o que se aproxima dos mecanismos de construção de confiança no sistema (institucional) apresentados por Kroeger (2015). Ademais, a pesquisa também evidenciou que o trabalho dos representantes do sistema (servidores públicos que atuam e interagem com o setor regulado) permitem a dinâmica de generalização

do nível interpessoal da confiança para o institucional, o que amplia a literatura anterior que apontava a falta de evidência empírica contundente nesse aspecto.

A dinâmica da confiança, composta por confiança institucional e interpessoal, é alimentada pelas fontes de confiança e, em troca, tem implicações nos efeitos desejados. Conforme indicado por Dietz (2011) e Kroeger (2016), a confiança é alimentada por várias fontes de evidência. Neste contexto regulatório, a confiança institucional tem uma característica mais cognitiva e calculista, enquanto a confiança interpessoal pode ter uma natureza mais afetiva.

Por fim, o modelo corrobora a visão geral útil do processo de confiança apresentado por Dietz (2011), que tem início em uma avaliação da confiabilidade (Mayer; Davis; Schoorman, 1995) por parte dos atores envolvidos. A decisão de confiar está retratada no quadro “Dinâmica”, enquanto que o resultado desse processo representa o que Dietz (2011) denomina “ações informadas pela confiança”. Nesse sentido, as entrevistas proporcionaram a identificação de um processo de confiança existente entre regulador e regulado.

No quadro "Efeitos", encontram-se dois blocos: "Resultados" e "Qualidade da Análise de Impacto Regulatório". O bloco "Resultados" é subdividido em três blocos menores: "Colaboração", "Legitimidade" e "Compliance". Os efeitos da confiança, como colaboração, legitimidade e conformidade importam para o sucesso da regulação. A colaboração é especialmente relevante no contexto regulatório, pois a confiança mútua pode facilitar o compartilhamento de informações e a cooperação efetiva entre o regulador e o regulado. Isso é ressaltado por diversos autores, incluindo Bargain e Aminjonov (2020) e Braithwaite e Makkai (1994), que observam que a confiança facilita a aceitação e a implementação de decisões regulatórias.

O que foi demonstrado pelas evidências reforça a literatura no sentido de que a confiança utiliza múltiplas fontes de evidência que reforçam a confiança interpessoal e a confiança institucional (Dietz, 2011; Kroeger, 2016). Por essa razão, os incentivos oferecidos pelo regulador ao regulado são essenciais, pois por parte do regulador há um cálculo que analisa quanto suas expectativas podem ser alcançadas, bem como o tempo e energia que serão utilizados (Ramalho; Rodrigo, 2022).

Por sua vez, os resultados do processo de confiança promovem maior cooperação do regulado com o regulador, mais informações, o que promove maior qualidade regulatória, implica maior aceitação das decisões regulatórias e gera consentimento regulatório (Bargain;

Aminjonov, 2020; Braithwaite; Makkai, 1994; Brinkman, 2018; Gunningham; Sinclair, 2009; Guo Et Al., 2019; Hamm, 2017; Han; Yan, 2019; Heimer; Gazley, 2012; Murphy, 2004; Oomsels, 2016; Schroeder et al., 2017, 2021; Schroeder; Fulton, 2017; Van Craen; Skogan, 2017).

O modelo teórico também destaca, conforme evidências das entrevistas, o papel do diálogo na promoção da confiança e da legitimidade institucional. Esse achado está em consonância com Forseth e Rosness (2021), que veem o diálogo como central para a regulação responsável.

Foi confirmado que quando há um bom relacionamento entre o regulador e o regulado e são estabelecidos padrões de diálogo com o compartilhamento de informações por ambos, é mais provável que a regulamentação gere confiança (Six; Verhoest, 2017). O compromisso de a ANTAQ agir de forma previsível, arranjos institucionais (obrigatoriedade legal da AIR, manuais, rotinas) são incentivos ou facilitadores da avaliação de confiabilidade e consequente decisão de confiança (Dasgupta, 1988; Hardin, 1996; Williamson, 1993).

Outro ponto que foi observado é que dentre os processos de construção de confiança apresentados pela revisão sistemática da literatura de Levi-Faur (2020), o que foi compreendido é que a abordagem sob o ponto de vista do confiador (Dietz, 2011) não exclui o modelo de avaliação da confiança em estágios com diferentes bases de confiança (baseada em cálculo, confiança relacional e baseada na instituição) proposto por Lewicki e Bunker (1996) e Rousseau et al. (1998). Nesse sentido, tanto as três fases do processo de confiança (abordagem do ponto de vista do confiador de Dietz, 2011) podem ser observadas conjuntamente com a abordagem do processo de estágios com diferentes bases da confiança. Tanto a análise do confiador, quanto as bases de confiança (calculativa, relacional e institucional) coexistem na relação regulador-regulado.

Foi constatado também que o nível da qualidade da governança pública está ligado ao aumento da confiança dos cidadãos nas instituições (Almeida-Santos et al., 2018; Kikuchi, 2008).

Em contraste, também foi notado que no processo de AIR, em especial as audiências públicas, possui um aspecto ainda pró-forma (Trigo, 2022), que é de conhecimento do regulador e regulado, mas que é equilibrado com novos instrumentos de participação realizados pela ANTAQ (como é o caso das reuniões participativas). Em complemento, apenas o entrevistado E3 (setor regulado) manifestou insatisfação quanto a contribuições que não foram levadas em

consideração pela ANTAQ, por entender que a agência sofre pressões externas que podem comprometer sua análise. Apesar disso, o entrevistado afirmou confiar na ANTAQ. Esse dado é corroborado pela literatura, que sugere que a confiança pode coexistir com contradições e desentendimentos, sendo ponderada pelo avaliador com base nos benefícios percebidos em manter essa confiança. Lewicki, Mcallister e Bies (1998) reforçam essa ideia ao sugerir que a confiança não é monolítica, mas pode ser segmentada e avaliada em diferentes dimensões. Isso significa que indivíduos podem confiar em determinados aspectos de uma instituição, enquanto têm reservas em outros.

A complexidade técnica exigida para a participação em um processo de AIR pode gerar uma inibição ou barreira à participação das partes interessadas e esse achado está em linha com resultados anteriores encontrados na literatura brasileira por Cristóvam, Gondim e Sousa (2020). Nesse ponto, a pesquisa corrobora e amplia a temática, pois constatou-se um paradoxo tanto para o regulador quanto para o regulado na utilização de uma AIR. Para o regulado, ao mesmo tempo que a AIR é mais e útil para a melhoria regulatória, também configura uma barreira, pois exige maior capacidade técnica, tempo e recursos para que suas contribuições sejam úteis e tenham maior chance de serem consideradas pelo regulador. Esse cenário é agravado na navegação interior, pois há percepção generalizada dos entrevistados que há vulnerabilidade do setor por desconhecimento técnico mínimo.

A diferença na participação das associações do setor regulado analisadas, a complexidade da AIR com maior exigência técnica do grupo de interesse na participação social da AIR reflete a literatura que apresenta que a influência dos stakeholders no jogo regulatório é diferente e é influenciada pelas características e nível de cada stakeholder, tipo de interesse representado, forma organizacional, recursos disponíveis e status de Insider político (Bunea, 2014; 2017; 2020).

As evidências empíricas também corroboram o resultado recente de estudo empírico que constatou que a confiança nos atores dos regimes regulatórios é maior do que o esperado em contraste com pesquisas anteriores que apontaram declínio da confiança dos cidadãos nas instituições (Maggetti; Papadopoulos; Guaschino, 2023). Os entrevistados do setor regulado demonstraram confiança na aplicação de AIRs pela ANTAQ.

Em conclusão, esta pesquisa oferece uma contribuição para a compreensão do processo de confiança no contexto regulatório. Através da integração da teoria existente com novas evidências empíricas, foi possível esclarecer os mecanismos pelos quais a confiança é construída e sustentada no ambiente regulatório. A pesquisa sugere que a confiança não é

apenas um produto das características percebidas do regulador ou dos arranjos institucionais existentes, mas é uma interação dinâmica entre múltiplas fontes e efeitos. E, finalmente, a promoção da confiança no contexto regulatório é essencial para garantir a eficácia da regulação e a cooperação contínua entre reguladores e regulados.

Compreender estas conexões é fundamental para uma análise precisa da confiança em contextos humanos, institucionais e regulatórios. Estas bases, que englobam elementos como histórico de interações, intenções percebidas, competência e comunicação clara, são fundamentais para sustentar e moldar a dinâmica da relação de confiança entre as partes envolvidas.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral analisar a influência de boas práticas regulatórias para o desenvolvimento da confiança institucional na percepção de reguladores e regulados em agências reguladoras federais brasileiras.

Para concretizar a pesquisa, foram delimitados os seguintes objetivos específicos: (i) Identificar a definição de boas práticas regulatórias, no contexto das agências reguladoras independentes brasileiras; (ii) Analisar boas práticas regulatórias como fontes de confiança institucional; e (iii) Analisar e descrever os fatores que contribuem para a construção da confiança institucional, conforme percebidos por regulados e reguladores, no contexto da implementação de Análises de Impacto Regulatório.

Nesse contexto, o objetivo específico “i” foi alcançado pela revisão de literatura apresentada no item “2.1.1”, que trouxe a conceituação existente para boas práticas regulatórias e sua aplicação no contexto brasileiro.

Para o atendimento dos itens “ii” e “iii”, foi realizado levantamento bibliográfico sobre boas práticas regulatórias e a confiança institucional, apresentado no Capítulo 2 “Fundamentos Teóricos”. Esse suporte teórico foi importante delimitador dos principais aspectos levantados no roteiro da pesquisa de campo.

Nesse aspecto, além do referencial teórico apresentado na seção 2, foram realizadas 15 (quinze) entrevistas semiestruturadas, com associações representativas do setor regulado e servidores públicos da ANTAQ, que tiveram o resultado apresentados na seção 4.

A análise das evidências empíricas (Capítulo 4) foi dividida em 3 (três) cenários: (i) Avaliação do processo de confiança durante a interação entre regulador (ANTAQ) e setor regulado. Através das percepções dos entrevistados no contexto regulatório, buscou-se compreender a existência e construção de confiança na aplicação das AIRs, bem como identificar os principais fatores que sustentam esse processo; (ii) Os desfechos resultantes desse processo de confiança; (iii) As opiniões dos entrevistados sobre a atuação da ANTAQ nos períodos anteriores e subsequentes à imposição legal da AIR. Além desses cenários preestabelecidos, a pesquisa trouxe outros achados relevantes que não estavam inicialmente previstos para análise.

Os resultados da pesquisa permitiram a identificação de comportamentos, práticas e peculiaridades adotadas pelo regulador, na visão do setor regulado, e como esses elementos se articulam na construção da confiança institucional. Essa identificação desses elementos foi

relevante para análise empírica e a construção do modelo teórico (Quadro 4). Tal identificação possibilitou a determinação de estratégias mais eficazes para a construção de confiança e utilização de AIRs. Adicionalmente, foi possível reconhecer desafios na aplicação de AIRs no Brasil.

6.1. Contribuições teóricas a partir da literatura e dos achados

A confiança tem sido estudada em muitas disciplinas acadêmicas diferentes e consequentemente resultou em múltiplas definições. Apesar de distintas conceitualizações, observa-se que existem elementos comuns (Bijlsma-Frankema; Costa, 2007; Oomsels, 2016; Pytlikzillig; Kimbrough, 2016; Levi-Faur et al., 2020).

Dessa forma, pode ser compreendida como um processo que implica: 1) uma avaliação subjetiva feita pelo agente que confia (trustor) a respeito da confiabilidade do indivíduo/instituição a quem se deposita a confiança (trustee), que é operacionalizada por meio de habilidade percebida, benevolência, integridade e previsibilidade (Fang; Guo; Zhang, 2015; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; McKnight; Chervany, 2001; Oomsels, 2016); 2) a Prê-disposição de confiar (Dietz; Hartog, 2006; Emborg; Daniels; Walker, 2020); e 3) a decisão de confiar (vontade de se tornar vulnerável), que envolve a disposição de se tornar vulnerável sob condições de risco/incerteza e interdependência (Dietz; Hartog, 2006; Levi-Faur et al., 2020; Mayer; Davis; Schoorman, 1995; Reyes Junior, 2012; Rousseau et al., 1998).

As entrevistas apresentam a competência técnica dos atores entrevistados como requisito essencial para a geração de confiança institucional. Embora essa dimensão tenha sido destacada como condição necessária para a geração de confiança, quando observadas a análise das dimensões benevolência e integridade realizadas pelos regulados, não foi observada diferença entre essas dimensões, de maneira que são avaliadas conjuntamente.

Portanto, dentro da dinâmica regulatória, a percepção de benevolência e de integridade (dimensões da confiança) por parte dos regulados em relação aos reguladores revela uma única dimensão. As avaliações dos regulados indicam que estas duas dimensões da confiança não são vistas isoladamente, mas sim como aspectos interligados e complementares na avaliação da atuação do regulador. Isso sugere que no sistema regulatório, as dimensões benevolência e integridade como proposto por Mayer, Davis e Schoorman (1995) devem ser vistas como uma única dimensão. A avaliação do regulado em relação ao regulador leva em consideração a competência e essa dimensão composta por benevolência e integridade.

Em complemento, o setor regulado demonstra confiança no regulador quando este emprega AIR, baseando essa confiança na "robustez técnica" e no "devido processo regulatório" da ANTAQ. Essa robustez está ligada à capacidade da ANTAQ de fundamentar decisões em bases científicas e lógicas sólidas, corroborando a literatura de referência (Kumlin, 2017; Mcknight; Chervany, 2001; Mishler; Rose, 2016; Mizrahi; Vigoda-Gadot; Cohen, 2021).

Uma descoberta relevante foi a interação entre confiança interpessoal e institucional. O perfil dos servidores da ANTAQ, no período de março a junho de 2023, foi percebido como um fator que impulsiona a confiança no órgão regulador. Contrariamente a algumas literaturas que veem a confiança institucional como mais impessoal (Giddens, 1990), esta pesquisa evidencia que a confiança interpessoal desempenha um papel significativo no processo de confiança institucional e corrobora com a sua interação (Levi-Faur et al., 2020).

Aliado a isso, o diálogo entre regulador e regulado foi considerado a chave para a implementação de AIR. Um dos resultados destacados é a importância das reuniões participativas e meios menos onerosos para um diálogo próximo com os *stakeholders* como instrumentos de participação, que permitem coletar informações relevantes e sensíveis para o setor regulador.

Assim, a pesquisa contribuiu para a lacuna de estudos que conectem a confiança nas pessoas (indivíduos) e a confiança institucional (Kroeger, 2017). O relacionamento entre regulador e regulado reforça a confiança na aplicação de AIR, o que se aproxima dos mecanismos de construção de confiança no sistema (institucional) apresentados por Kroeger (2015). Segundo o autor, apesar de não haver evidência empírica contundente, pode-se afirmar que o trabalho dos representantes do sistema (servidores públicos que atuam e interagem com o setor regulado) permitem a dinâmica de generalização do nível interpessoal da confiança para o institucional.

Nesse contexto, as evidências empíricas demonstram uma nova dinâmica da confiança no ambiente regulatório, demonstrando que a confiança institucional, mesmo em seu caráter mais calculista, como salientado por Zucker (1986), não é isenta da influência das relações interpessoais. A confiança institucional como um fenômeno que, embora baseado na avaliação do bom funcionamento dos arranjos institucionais, no desempenho, na integridade e na previsibilidade das ações da instituição, também é sensível à qualidade das interações humanas subjacentes (Kroeger, 2016; Zaheer et al., 2018; Zucker, 1986). Kroeger (2016) enfatiza que a confiança interpessoal atua como um *Facework*, traduzindo-se em confiança nos sistemas e

estruturas institucionais, o que é corroborado por Currall e Inkpen (2002) ao reconhecerem que a construção de confiança se inicia entre indivíduos.

A AIR, quando operada dentro de um contexto de interações interpessoais positivas, não só cumpre sua função técnica, mas também serve como um indutor de confiança na instituição, sugerindo que o *Facework* desempenhado pelos reguladores – a entrega do sistema através da experiência, atitude e competência do prestador (Olsen, 2010) – pode ser tão influente quanto os próprios mecanismos formais de regulação. Este achado dialoga diretamente com Giddens (1991), que distingue a confiança "sem rosto" nos sistemas da confiança "com rosto" em pessoas, e ressalta que, no contexto regulatório, a confiança sistêmica e a interpessoal não estão apenas interconectadas, mas também são interdependentes na construção de um ambiente regulatório eficaz e confiável.

Por fim, os resultados da pesquisa destacam a percepção de benevolência por parte dos regulados em relação à ANTAQ. O achado empírico amplia o resultado recente apresentado no *white paper* do projeto TiGRE (2023), que explorou o processo de confiança entre cidadãos e agências reguladoras, com a realização de pesquisadas em vários setores como alimentos, energia, saúde, proteção de dados e telecomunicações, em países como Bélgica, França, Alemanha, Itália, Polônia, Espanha e Reino Unido.

Em complemento, no contexto regulatório, o efeito da confiança do setor regulado na atuação do regulador não reduziu a necessidade de controle formal, conforme apontado pela literatura (Ring; Van de Yen, 1992). Tanto a obrigatoriedade legal da AIR, quanto normatizações internas da ANTAQ foram percebidas como fontes de segurança aos entrevistados.

6.2. Contribuições gerenciais

Institucionalmente, a temática sobre boas práticas regulatórias tem ganhado destaque, principalmente pela recente institucionalização da obrigatoriedade da utilização de Análises de Impacto Regulatório (AIRs) pelo governo federal, por meio de um arcabouço normativo recente (BRASIL, 2019a, 2019b, 2020, 2022).

Além disso, com a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), surge uma demanda urgente para que as instituições nacionais compreendam e apliquem eficazmente os instrumentos de boas práticas. Esta adesão visa alcançar uma conformidade rigorosa com os mecanismos legais, garantindo que o Brasil esteja alinhado com os padrões regulatórios estabelecidos pela OCDE (OCDE, 2022c).

Neste cenário, a adoção eficiente de ferramentas voltadas para boas práticas regulatórias emerge como uma diretriz estratégica do Brasil, com foco especial no governo federal. Tal direcionamento exige um comprometimento e engajamento contínuo das agências reguladoras (Ramalho; Lopes, 2022a; Ramalho; Lopes; Taveira, 2022). Em paralelo, pesquisas na área podem proporcionar *insights* valiosos sobre os benefícios e impactos de tais práticas, promovendo um diálogo mais construtivo entre as entidades reguladoras e os setores regulados.

No entanto, há desafios a serem superados. Estudos empíricos recentes indicam que a eficácia das consultas públicas, essenciais no processo de AIR têm sido limitada (Pegorim et al., 2019; Saab; Silva, 2022; Trigo, 2022). Trigo (2022), após uma análise extensiva, sinalizou que muitas AIRs são realizadas de maneira “pro forma” pelos reguladores, cumprindo apenas formalidades legais. Saab e Silva (2022) atribuíram parte desses desafios à falta de treinamento adequado para os servidores e à desconfiança por parte dos stakeholders em relação aos reguladores.

Durante o processo de AIR conduzido pela ANTAQ, observou-se um aspecto de cumprimento pró-forma nas audiências públicas, como apontado por Trigo (2022). Esta característica, reconhecida tanto pelo regulador quanto pelo setor regulado, sugere que certas etapas ocorrem mais por formalidade do que por eficácia. No entanto, para contrabalancear esse aspecto, a ANTAQ introduziu reuniões participativas, promovendo um diálogo mais profundo com o setor regulado. Essa abordagem alternativa não apenas reforça a relação de confiança, mas também potencializa a efetividade da AIR, permitindo ao regulador obter uma compreensão mais precisa das necessidades do setor.

A investigação desempenha um papel fundamental ao sinalizar caminhos para a evolução do sistema regulatório. A confiança, como elemento central, tem o poder de minimizar os custos associados às transações, otimizar a prestação de serviços públicos e catalisar o engajamento e comprometimento dos atores regulados. Este engajamento facilita uma troca de informações mais fluída e um conhecimento compartilhado entre as partes, estabelecendo um ambiente propício para um diálogo construtivo. Esta atmosfera de colaboração pode culminar em regulamentações mais refinadas, amplamente debatidas e aceitas, que, por sua vez, auxiliam na efetivação da atividade regulatória, minimizando processos administrativos onerosos e reduzindo ações que possam ter caráter meramente burocrático.

Um dos principais achados da pesquisa é a relevância do diálogo e da confiança para o fortalecimento do processo regulatório. O conhecimento que o regulador tem dos *stakeholders* é essencial para uma atuação regulatória responsável. A compreensão detalhada das

necessidades, prioridades e perspectivas do setor regulado ajuda a evitar a má implementação de decisões e a garantir um desempenho regulatório.

Outra constatação da pesquisa é a complexidade técnica da AIR. Enquanto a AIR é vista como uma ferramenta transparente e democrática, sua complexidade pode representar uma barreira para a participação efetiva de certos *stakeholders*. Isso sugere a necessidade de canais de comunicação mais acessíveis e um linguajar menos técnico, permitindo uma maior inclusão e participação no processo regulatório.

Por fim, a pesquisa também ressalta a importância de capacitação e formação contínua dos servidores públicos. O setor regulado trouxe que há necessidade de um conhecimento robusto pelo regulador, o que envolve não apenas conhecimento teórico, mas prático, com o conhecimento do servidor do “chão de fábrica”. Nesse ponto, uma sugestão é que seja utilizada a figura das visitas técnicas pelo regulador, ou outros instrumentos que permitam a imersão do servidor em ambientes práticos dos setores regulados. Nesse contexto também, os "Diálogos Setoriais" promovidos pela Anvisa são ilustrativos, servindo como um modelo de como a comunicação pode ser facilitada e aprimorada (Ramalho, Rodrigo, 2022).

A pesquisa também lança luz sobre os desafios inerentes à AIR. Embora seja uma ferramenta de governança essencial, sua complexidade pode atuar como um impedimento para uma participação completa e informada. Portanto, destaca-se a necessidade de tornar os processos mais acessíveis, talvez simplificando a linguagem ou oferecendo treinamentos específicos para garantir uma compreensão mais ampla.

A interação eficiente entre o regulador e os interessados é outra dimensão-chave destacada na pesquisa. O diálogo aberto e a colaboração mútua são instrumentos cruciais para alinhar as expectativas e garantir que as regulamentações sejam tanto práticas quanto efetivas. O atual cenário da implementação da AIR no âmbito nacional exige um diálogo efetivo entre o setor privado e o setor público, no contexto de uma governança pública mais transparente, democrática e inclusiva. A interação entre o setor público e privado é crucial para a formulação de políticas e regulamentações que reflitam as realidades e necessidades do mercado, ao mesmo tempo que preservam o interesse público. Contudo, tais interações devem ser pautadas pela ética, transparência e integridade para garantir que os interesses da população sejam devidamente representados e protegidos.

Nesse sentido, foi ponto comum nas entrevistas que as reuniões participativas realizadas pela ANTAQ são elemento importante e novo que constitui mais um elemento de participação

social, com menos formalidade burocrática. Essas reuniões são convocadas pelo regulador, para tratar de pautas do setor, a qualquer momento do processo de AIR ou regulatório e podem ter caráter restrito ou público. É uma alternativa à dificuldade de o regulador obter informações e dados do setor regulado.

As reuniões participativas, conforme destacado nas entrevistas, representam uma inovação significativa neste contexto. Proporcionam um espaço onde o setor regulado pode expressar suas preocupações e contribuir proativamente para o processo regulatório. Mais do que simples encontros, essas reuniões representam uma abordagem mais colaborativa e menos burocrática da governança.

Compreendendo essa necessidade, foi elaborada minuta de portaria no Apêndice IV, proposta com o objetivo de regulamentar e estabelecer diretrizes claras para a realização de reuniões participativas entre servidores públicos e o setor privado. Através desta iniciativa, busca-se fortalecer a legitimidade das decisões públicas, garantir a ética nas relações inter-institucionais e promover uma cultura de transparência e integridade nas interações entre os diferentes setores.

A presente Portaria utilizou como referência o Projeto de Lei nº 2.914, de 2022⁸ de relatoria do Senador Izalci Lucas (iniciativa do Deputado Federal Carlos Zarattini, nº 1.202/2007, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações e na Resolução ANTAQ nº 39, de 2021⁹, que estabelece as regras sobre a participação social nas decisões da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, por meio de audiências públicas, consultas públicas, reuniões participativas, tomadas de subsídio e consultas internas.

Embora a minuta proposta como contribuição prática desta dissertação tenha como base o normativo desenvolvido pela ANTAQ (Resolução nº 39 de 2021), é importante destacar sua flexibilidade e aplicabilidade para além deste contexto específico. O texto apresenta uma estrutura que permite sua adaptação, com facilidade, para diferentes órgãos reguladores, sejam eles federais ou estaduais. Desta forma, a minuta se configura como um modelo integrável às peculiaridades institucionais de instituições reguladoras do setor público.

⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155324> Acesso em out. 2023.

⁹ Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/28159> Acesso em out. 2023.

Dessa forma, é proposto no art. 1º o objetivo da portaria que regulamenta as reuniões participativas para estabelecer o compromisso de promover ética e integridade nas interações entre os setores, garantindo que as políticas públicas sejam formuladas de maneira transparente e benéfica para o interesse público.

Ademais, o art. 2º trouxe o conceito de reunião participativa e apresenta definição clara de "reunião participativa", garantindo que todas as partes envolvidas tenham um entendimento uniforme do propósito e escopo dessas reuniões.

Complementando a abordagem, o art. 3º foca na enumeração dos princípios e diretrizes que devem nortear as interações, assegurando uma condução transparente, justa e ética de tais reuniões.

Já o art. 4º destaca a relevância das reuniões participativas, sublinhando a necessidade de envolver todas as partes interessadas no processo decisório para obter uma governança mais inclusiva.

O art. 5º, por sua vez, enfatiza o caráter consultivo das contribuições coletadas nas reuniões participativas, preservando a autonomia decisória do órgão público e garantindo que as vozes dos envolvidos sejam ouvidas, mas sem comprometer a autoridade do órgão.

Os arts. 6º e 7º detalham procedimentos e formatos das reuniões, oferecendo um guia prático e flexível para a condução do diálogo entre os setores.

Os arts. 8º ao 10 reforçam o compromisso com a transparência, estabelecendo mecanismos claros de divulgação das reuniões, garantindo que todos os interessados tenham acesso às informações.

Já os arts. 11 e 12 estabelecem parâmetros para o registro adequado das reuniões, certificando que todas as interações sejam devidamente documentadas para futura referência.

Os arts. 13 e 14 definem a conduta esperada tanto do setor privado quanto dos servidores públicos durante as interações, promovendo um ambiente de respeito mútuo e integridade.

O art. 15 se concentra na gestão de informações privadas, garantindo que tais informações sejam tratadas com a devida cautela e respeito à confidencialidade.

O art. 16 reitera a importância de se considerar outras normativas que os servidores públicos devem seguir, garantindo uma abordagem holística e integrada.

Por fim, o art. 17 reafirma o compromisso com a ética, proibindo práticas antiéticas, como a oferta de vantagens indevidas, reforçando o caráter transparente e íntegro de todo o processo.

Em conclusão, no âmbito prático da administração pública, a pesquisa ofereceu orientações para as equipes do setor público envolvidas com AIR. A obrigatoriedade legal é apenas um dos fatores que contribuiu para a institucionalização dessa ferramenta. O diálogo surgiu como um elemento central no contexto da melhoria regulatória. Para formalizar e estruturar esse diálogo, uma minuta de portaria foi elaborada e apresentada no Apêndice VI da dissertação.

A AIR, em sua natureza técnica, apresenta desafios. A capacitação contínua dos servidores públicos é necessária para abordar e compreender essa complexidade. Da mesma forma, o setor regulado também precisa de familiaridade com a AIR para participar efetivamente. A adoção de uma linguagem menos técnica e mais acessível pode facilitar a inclusão de grupos do setor regulado que, atualmente, possuem menor participação na AIR devido à falta de estruturação e organização. Mesmo para servidores experientes, o documento da AIR é complexo (para aplicação e assimilação dos resultados na tomada de decisão), o que indica a necessidade de simplificação e clareza no processo.

6.3. Limitações e Pesquisas Futuras

A presente pesquisa concentrou-se em uma única agência reguladora voltada para a infraestrutura. Esta escolha metodológica restringe a capacidade de generalização dos resultados para outras agências reguladoras. Conforme indicado por Ramalho e Rodrigo (2022), as agências reguladoras possuem mecanismos institucionais específicos, variando em aspectos como estrutura organizacional, procedimentos internos, grau de institucionalização, capacidades e lideranças. Assim, os resultados e análises desta pesquisa, embora relevantes para o contexto estudado, podem não refletir a realidade de outras agências reguladoras devido às particularidades de cada setor.

Em relação a pesquisas futuras, considerando a lacuna na literatura sobre a temática da confiança nos contextos regulatórios na América Latina, futuros estudos poderiam explorar essa dimensão em outros contextos do setor público. Ademais, a análise da confiança, tanto interpessoal quanto institucional, em diferentes cenários regulatórios poderia oferecer uma visão mais ampla das dinâmicas e interações entre governos, setores regulados e cidadãos.

Por fim, seria oportuno investigar a regulação em diferentes níveis de governo, não se restringindo apenas às agências reguladoras. Dessa forma, poder-se-ia compreender como a

confiança e a AIR são percebidas e implementadas em diferentes esferas da administração pública.

7. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. DE. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19–50, 24 fev. 2014.
- AGHION, Philippe; ALGAN, Yann; CAHUC, Pierre; SHLEIFER. Regulation and Distrust. **Quarterly Journal of Economics**, v. 125, n. 3, p. 1015–1049, ago. 2010.
- ALLEYNE, P.; HARRIS, T. Antecedents of taxpayers intentions to engage in tax evasion: evidence from Barbados. **Journal of Financial Reporting and Accounting**, v. 15, n. 1, p. 2–21, 10 abr. 2017.
- ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sérgio; DANI, Andréia Carpes; MAGRO, Cristian Baú Dal; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 228–238, 2018.
- ALVES, Flávia Neres Rocha Alves; PECI, Alketa. Análise de Impacto Regulatório: Uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 802–805, 2011.
- AQUILA, Giancarlo; PAMPLONA, Edson de Oliveira; FERREIRA FILHO, José Alberto; SILVA, Antônio Sérgio da; MATAVELI, João Victor de Azevedo; CORREA, João Ederson; MARIA, Mateus Sanches de; GARCIA, Gustavo Cunha. Quantitative regulatory impact analysis: Experience of regulatory agencies in Brazil. **Utilities Policy**, v. 59, p. 100931, 2019.
- ARAUJO, Antônio Carlos Marques. **Uma proposta de Análise de Resultado Regulatório – ARR da Resolução Conjunta ANEEL / ANATEL nº 004 / 2014**. Escola nacional de Administração Pública, 2019.
- ARGY, S.; JOHNSON, M. **Mechanisms for Improving the Quality of Regulations: Australia in an International Context - Productivity Commission Staff Working Paper - Productivity Commission**, 2003. Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/research/supporting/improving-regulations>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- AVEN, B.; MORSE, L.; IORIO, A. The valley of trust: The effect of relational strength on monitoring quality. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 166, p. 179–193, 1 set. 2021.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation Transcending the Deregulation Debate**. New York: Oxford University Press, 1992.
- BACH, Tobias; JUGL, Marlene; KÖHLER, Dustin, WEGRICH, Kai. Regulatory agencies, reputational threats, and communicative responses. **Regulation and Governance**, n. June, 2021.
- BACHMANN, Reinhard. At the crossroads: Future directions in trust research. **Journal of Trust Research**, v. 1, n. 2, p. 203–213, 2011.
- BACHMANN, Reinhard. Institutions and Trust In: SEARLE, Rosalind H.; NIENABER, Ann-Marie I.; SITKIN, Sim B. **The Routledge Companion to Trust**, New York: Routledge n. March 2018, p. 218–227, 2018a. ISBN 978-1-138-81759-3
- BACHMANN, Reinhard; INKPEN, Andrew C. Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 32, n. 2, p. 281–301, 2011. <https://doi.org/10.1177/0170840610397477>

- BACHMANN, Reinhard; KROEGER, Frens. Trust, power or money: What governs business relationships? **International Sociology**, v. 32, n. 1, p. 3–20, 2017.
- BACHMANN, R.; LANE, C. **Trust within and between organizations conceptual issues and empirical applications**. New York, NY: Oxford University Press, 2000.
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation, Theory, Strategy, and Practice**. Second ed. Oxford: University of Oxford, 2012. v. 2, p. 25-39.
- BARBOSA, J. D. S.; MOTA, F. P. B. Adoção do governo eletrônico: um estudo sobre o papel da confiança. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 441–464, 2022.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, 1979.
- BARGAIN, O.; AMINJONOV, U. Trust and Compliance to Public Health Policies in Times of COVID-19. In: **Poverty and COVID-19 in Developing Countries**. 33p., 2020.
- BARBER, Bernard. *The logic and limits of trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983. 190 p.
- BATOR, F. M. THE ANATOMY OF MARKET FAILURE By FRANCIS M. BATOR *. n. May 2015, p. 351–379, 1957.
- BECCERRA, Manuel; GUPTA, Anil K. **Trust within the organization: Integrating the trust literature with agency theory and transaction costs economics**. *Public administration quarterly*, p. 177-203, 1999.
- BECKERT; Jens. Trust and the Performative Construction of Markets. **MPIfG Discussion Paper**, 2005.
- BEYERS, Jan; ARRAS, Sarah. Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations: lessons from empirical research. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 7, p. 1017-1036, 2020.
- BELTRAME, B.; NETO, J. O. DO N. O Papel Da Aneel Na Regulação Do Setor Elétrico Brasileiro. **Cadernos Da Escola De Direito**, v. 27, n. 1, p. 1–19, 2017.
- BERG, B. L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. Howard Lun ed. Long Beach: Pearson, 2016.
- BERG, J.; DICKHAUT, J.; MCCABE, K. Trust, Reciprocity, and Social History. **Games and Economic Behavior**, v. 10, n. 1, p. 122–142, 1 jul. 1995.
- BERG, B.; VAN DEN; KEYMOLEN, E. Regulating security on the Internet: control versus trust. **International Review of Law, Computers & Technology**, v. 31, n. 2, p. 188–205, 4 maio 2017.
- BERG, M.; JOHANSSON, T. Building institutional trust through service experiences - Private versus public provision matter. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 30, n. 2, p. 290–306, 2020.
- BESHI, T. D. Public Trust in Local Government : Explaining the Role of Good Governance Practices **Content courtesy of Springer Nature**. Content courtesy of Springer Nature, terms of use apply . Rights reserved . p. 337–350, 2020.
- BERULAVA, G.; LEZHAVA, D. The Impact of Trust on the Mode of Transaction Governance between Manufacturer and Distributor: Evidence from Georgia. **Eurasian Journal of Business and Economics**, v. 1, n. 2, p. 1–32, 2008.

- BIANCULLI, A. C. The brazilian association of regulatory agencies: Integrating levels, consolidating identities in the regulatory state in the south. **Regulation and Governance**, v. 7, n. 4, p. 547–559, 2013.
- BIGLEY, G. A.; PEARCE, J. L. Straining for Shared Meaning in Organization Science: Problems of Trust and Distrust. <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926618>, v. 23, n. 3, p. 405–421, 1 jul. 1998.
- BIJLSMA-FRANKEMA, Katinka; WOOLTHUIS, R. K. Trust under pressure: Empirical investigations of trust and trust building in uncertain circumstances. **Trust under Pressure: Empirical Investigations of Trust and Trust Building in Uncertain Circumstances**, p. 1–286, 2005.
- BIJLSMA-FRANKEMA, Katinka; COSTA; Ana Cristina. Trust and control interrelations: New perspectives on the trust-control nexus. **Group & Organization Management**, 32(4), 392–406, 2007.
- BIRSKYTE, L. The impact of trust in government on tax paying behavior of nonfarm sole proprietors. **Analele Stiintifice ale Universitatii Al I Cuza din Iasi - Sectiunea Stiinte Economice**, v. 61, n. 1, p. 1–15, 2014.
- BLACK, Julia; KINGSFORD SMITH, Dimity. Critical reflections on regulation [Plus a reply by Dimity Kingsford Smith.]. **Australasian Journal of Legal Philosophy**, v. 27, n. 2002, p. 1–46, 2002.
- BLANCO-GONZÁLEZ, A.; PRADO-ROMÁN, C.; DÍEZ-MARTÍN, F. Building a European Legitimacy Index. **American Behavioral Scientist**, v. 61, n. 5, p. 509–525, 2017.
- BLOMQVIST, K. The many faces of trust. **Scandinavian Journal of Management**, Vol. 13 No. 3, pp.271-286, 1997.
- BOUCKAERT, G. et al. Identity vs. Performance : an Overview of Theories Explaining Trust in Government. **Second Report “Quality and Trust in Government”**, n. January, p. 113 p., 2002.
- BOUCKAERT, G. Trust and public administration. **Administration**, v. 60, n. 1, p. 91–115, 2012.
- BRADACH, Jeffrey L.; ECCLES, Robert G. Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms. **Annual review of sociology**, v. 15, n. 1, p. 97-118, 1989.
- BRADBURN, Norman M.; SUDMAN, Seymour; WANSINK, Brian. Asking questions: the definitive guide to questionnaire design--for market research, political polls, and social and health questionnaires. **John Wiley & Sons**, 2004.
- BRADFORD-KNOX, R.; NEIGHBOUR, S. Food safety compliance approaches: Case study of a primary authority partnership between E.H. Booths Ltd and Preston City Council. **British Food Journal**, v. 119, n. 4, p. 744–758, 2017.
- BRAITHWAITE, J.; MAKKAI, T. Trust and compliance. **Policing and Society**, v. 4, n. 1, p. 1–12, 1994.
- BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm>
- BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019b**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>
- BRASIL. **Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019c**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm>

BRASIL. **Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm#art24

BRASIL. **Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11243.htm>

BRATSPIES, R. M. Regulatory Trust. **SSRN Electronic Journal**, 18 mar. 2009.

BRINKMAN, T. J. Human Dimensions of Wildlife An International Journal Hunter acceptance of antlerless moose harvest in Alaska: **Importance of agency trust, proximity of hunter residence to hunting area, and hunting experience.** 2017.

BRINKMAN, T. J. Hunter acceptance of antlerless moose harvest in Alaska: Importance of agency trust, proximity of hunter residence to hunting area, and hunting experience. **Human Dimensions of Wildlife**, v. 23, n. 2, p. 129–145, 2018.

BRINKMANN, S.; KVALE, S. **Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing.** Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2015. v. 3

BROMILEY, P.; HARRIS, J. Trust, transaction cost economics, and mechanisms. **Handbook Of Trust Research**, n. January, p. 124–143, 2006.

BUNEA, A.; LIPCEAN, S. Understanding patterns of stakeholder participation in public commenting on bureaucratic policymaking in the European Union. **Public Management Review**, v. 22, n. 6, p. 855-875, 2020.

BURKE, C. S. et al. Trust in leadership: A multi-level review and integration. **Leadership Quarterly**, v. 18, n. 6, p. 606–632, 2007.

CALLENS, M.; BOUCKAERT, G. Trustworthiness and Information Disclosure Among Judicial Governmental Agencies. **Public Performance and Management Review**, v. 42, n. 5, p. 1112–1137, 2019.

CANO, José Luis. Antonio Machado. Su vida, su obra. Ministerio de Educación, 1976.

CAMARGO, B.V., JUSTO, A.M.; JODELET, D. Normas, representações sociais e práticas corporais. **Revista Interamericana de psicologia/Interamerican Journal of Psychology**, 44(3), pp.449-457, 2010.

CAO, Zhi; LUMINEAU, Fabrice. Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. **Journal of operations management**, v. 33, p. 15-42, 2015.

CARDOSO, M. R. G.; OLIVEIRA, G. S. DE; GHELLI, K. G. M. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p. 98–111, 2021.

CARLIN, B. I.; DOROBANTU, F.; VISWANATHAN, S. Public trust, the law, and financial investment. **Journal of Financial Economics**, v. 92, n. 3, p. 321–341, jun. 2009.

CARPENTER, D. P.; KRAUSE, G. A. Reputation and Public Administration. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 26–32, 1 jan. 2012.

CARVALHO, B.; RONDON, R.; MARQUES, R. C. Better utility regulation through RIA? Merits and implications based on the Brazilian case. **Utilities Policy**, v. 64, 2020.

CASTALDO, S.; PREMAZZI, K.; ZERBINI, F. The Meaning(s) of Trust. A Content Analysis on the Diverse Conceptualizations of Trust in Scholarly Research on Business Relationships. **Journal of Business Ethics**, v. 96, n. 4, p. 657–668, 22 maio 2010.

- CHANNUNTAIPAT, C.. Assurance for service organisations: contextualising accountability and trust. **Managerial Auditing Journal**, 33(4), pp.340-359, 2018.
- CHAWLA, C. Trust in blockchains: Algorithmic and organizational. **Journal of Business Venturing Insights**, v. 14, n. October, p. e00203, 2020.
- CHEN, C. C.; SAPARITO, P. A.; BELKIN, L. Y. Responding to trust breaches: The domain specificity of trust and the role of affect. **Journal of Trust Research**, v. 1, n. 1, p. 85–106, 2011.
- CHEN, S.; DHILLON, G. Interpreting Dimensions of Consumer Trust in E-Commerce. **Information Technology and Management**, v. 4, n. 2/3, p. 303–318, 2003.
- CLINE, B. N.; WILLIAMSON, C. R. Trust, regulation, and contracting institutions. **European Financial Management**, v. 26, n. 4, p. 859–895, 21 set. 2020.
- CLINE, B. N.; WILLIAMSON, C. R.; XIONG, H. Trust, regulation, and market efficiency. **Public Choice**, v. 190, n. 3–4, p. 427–456, 2022.
- COASE, R.H., 1995. The nature of the firm (pp. 37-54). Macmillan Education UK.
- COLQUITT, J. A.; SCOTT, B. A.; LEPINE, J. A. Trust, Trustworthiness, and Trust Propensity: A Meta-Analytic Test of Their Unique Relationships With Risk Taking and Job Performance. **Journal of Applied Psychology**, v. 92, n. 4, p. 909–927, 2007.
- COOK, K. S.; HARDIN, R.; LEVI, M. **Cooperation without trust?** [s.l.] Russell Sage Foundation, 2005.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONDIM, Liliane Sonsol; SOUSA, Thanderson Pereira de Sousa. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 2, p. 351-370, Mai./Ago. 2020. Disponível em: <<https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304>> Acesso em out. 2023.
- CUNHA FILHO, M. DE C. Institutional Foundations of Trust: Sociolegal Perspectives. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 3, p. 1706–1735, 2022.
- CURRALL, S. C.; JUDGE, T. A. Measuring Trust between Organizational Boundary Role Persons. **Organizational Behavior and Human Decision Processes**, v. 64, n. 2, p. 151–170, 1995.
- CVETKOVICH, G. Institutional Trust and Confidence: A Journey into a Conceptual Quagmire. **Social Trust and the Management of Risk**, p. 114–130, 16 dez. 2013.
- DAS, T. K.; TENG, B.-S. Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. **The Academy of Management Review**, v. 23, n. 3, p. 491, jul. 1998.
- DE ANDRADE, C. H. M. et al. A relação entre confiança e custos de transação em relacionamentos interorganizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 608–630, 2011.
- DE PAULA, G. M.; AVELLAR, A. P. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, n. 2, p. 237–251, 2008.
- DE SOUZA FREIRE, Fátima et al. Aplicação prática da análise de conteúdo facilitada pelo software Nvivo. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 14, n. 3, 2023.
- DEKKER, H. C. Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. **Accounting, Organizations and Society**, v. 29, n. 1, p. 27–49, 2004.

- DEUTSCH, M. Trust and suspicion. **Journal of Conflict Resolution**, v. 2, n. 4, p. 265–279, 1 jul. 1958.
- DIETZ, G. Going back to the source: Why do people trust each other? **Journal of Trust Research**, v. 1, n. 2, p. 215–222, 2011.
- DIETZ, G.; DEN HARTOG, D. N. Measuring trust inside organisations. **Personnel Review**, v. 35, n. 5, p. 557–588, 2006.
- DINIZ, B. A.; MARCONATTO, D. A. Confiança: um construto universal. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 10, n. 1, p. 35–55, 2011.
- DIRKS, K. T.; FERRIN, D. L. Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice. **Journal of Applied Psychology**, v. 87, n. 4, p. 611–628, 2002.
- DIRKS, K.T., LEWICKI, R.J.; ZAHEER, A. Repairing relationships within and between organizations: building a conceptual foundation. *Academy of Management Review*, 34(1), pp.68-84, 2009.
- ELANGOVA, A. R.; AUER-RIZZI, W.; SZABO, E. Why don't I trust you now? An attributional approach to erosion of trust. **Journal of Managerial Psychology**, v. 22, n. 1, p. 4–24, 2007.
- ELLIG, J.; MCLAUGHLIN, P. A.; MORRALL, J. F. Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations. **Regulation and Governance**, v. 7, n. 2, p. 153–173, 2013.
- EMBORG, J.; DANIELS, S. E.; WALKER, G. B. A Framework for Exploring Trust and Distrust in Natural Resource Management. **Frontiers in Communication**, v. 5, n. 1, 2020.
- FAHY, A. L.; ERP, J. VAN; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Section 5 : The Operationalization and Measurement of Trust. p. 140–159, 2020.
- FANG, H.; GUO, G.; ZHANG, J. Multi-faceted trust and distrust prediction for recommender systems. **Decis. Support Syst.**, v. 71, p. 37–47, 2015.
- FERRIN, D. L. et al. Silence Speaks Volumes: The Effectiveness of Reticence in Comparison to Apology and Denial for Responding to Integrity- and Competence-Based Trust Violations. **Journal of Applied Psychology**, v. 92, n. 4, p. 893–908, 2007.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- FULMER, C.A.; GELFAND, M.J. At what level (and in whom) we trust: Trust across multiple organizational levels. **Journal of management**, 38(4), pp.1167-1230, 2012.
- FORSETH, Ulla; ROSNESS, Ragnar. Paradoxes of power: Dialogue as a regulatory strategy in the Norwegian oil and gas industry. **Safety science**, v. 139, p. 105120, 2021.
- FUGLSANG, Lars; SØREN Jagd. Making sense of institutional trust in organizations: Bridging institutional context and trust. *Organization* 22.1 (2015): 23-39, 2015.
- FUKUYAMA, F. **Trust: The social virtues and the creation of prosperity**, 1995.
- GANDRA, Rodrigo Mendes; JUNIOR, Helder Queiroz Pinto. Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da Indústria de óleo e gás às “boas práticas” apontadas na literatura econômica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 8, n. 1, p. 121-143, 2020.
- GAMBETTA, Diego (2000) ‘Can We Trust?’, in Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and*

- Breaking Cooperative Relations, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 13, pp. 213-237. Disponível em: <<http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta213-237.pdf>>. Acesso em out. 2023.
- GANESAN, S.; HESS, R. Dimensions and levels of trust: Implications for commitment to a relationship. **Marketing Letters**, v. 8, n. 4, p. 439–448, 1997.
- GASPAROTTO, L. S. et al. The role of regulation and financial compensation on trust recovery. **Australasian Marketing Journal**, v. 26, n. 1, p. 10–16, 1 fev. 2018.
- GEFEN, D. Reflections on the Dimensions of Trust and Trustworthiness among Online Consumers. **Data Base for Advances in Information Systems**, v. 33, n. 3, p. 38–53, 2002.
- GELIS FILHO, A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 589–613, 2006.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo. 2008.
- GILLESPIE, Nicole; DIETZ, Graham. Trust repair after an organization-level failure. *Academy of management review*, v. 34, n. 1, p. 127-145, 2009.
- GONZÁLEZ, Camilo Ignacio. Can we have it all? The evolution of regulatory frameworks in Latin America. **Utilities Policy**, v. 77, p. 101393, 2022.
- GONZÁLEZ, Camilo Ignacio; PECI, Alketa. Regulatory reforms, normative changes, and performance: Evidence from the electricity sector in Latin America. **Regulation and Governance**, n. 19, p. 1–25, 2022.
- GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, p. 57-63, 1995.
- GOOD, D. (1988), Individuals, interpersonal relations, and trust. In D. G. Gambetta (Ed.), *Trust*, pp.131- 185, New York: Basil Blackwell.
- GRÄBER, Thomas; ZIMMERMANN, Tom. **Breaking trust: On the persistent effect of banking crisis experience**. Mimeo, Bonn, Germany: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 2019.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. **Information Polity**, v. 16, n. 1, p. 35–50, 2011.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 50–73, 2012.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575–586, jul. 2013.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 137–157, 2014.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; DE VRIES, F.; ZIJLSTRA, W. Breaking bad news without breaking trust: The effects of a press release and newspaper coverage on perceived trustworthiness. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 1, n. 1, p. 1–10, 2018.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. Can decision transparency increase citizen trust in regulatory agencies? Evidence from a representative survey experiment. **Regulation and Governance**, v. 15, n. 1, p. 17–31, 2021.

- GUNNINGHAM, N.; SINCLAIR, D. Regulation and the role of trust: Reflections from the mining industry. **Journal of Law and Society**, v. 36, n. 2, p. 167–194, 2009.
- GUO, T. et al. What determines the public's support for water quality regulations to mitigate agricultural runoff? **Environmental Science and Policy**, v. 101, p. 323–330, 1 nov. 2019.
- HAGEN, J. M.; CHOE, S. Trust in Japanese Interfirm Relations: Institutional Sanctions Matter. **Working Papers**, 1997.
- HALLIKAINEN, H.; LAUKKANEN, T. National culture and consumer trust in e-commerce. **International Journal of Information Management**, v. 38, n. 1, p. 97–106, 2018.
- HAMM, J. A. Trust, Trustworthiness, and Motivation in the Natural Resource Management Context. **Society and Natural Resources**, v. 30, n. 8, p. 919–933, 2017.
- HAN, G.; YAN, S. Does food safety risk perception affect the public's trust in their government? An empirical study on a national survey in China. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 16, n. 11, 2019.
- HARDIN, R. Trustworthiness. *Ethics*, 107(1), 26-42, 1996.
- HARDIN, R. **Distrust**, n. 11531, p. 1–334, 2009.
- HASNAIN, S. S. Trust-Significance, Definitions and Dimensions: A Literature Search. **Archives of Business Research**, v. 7, n. 2, p. 26–32, 28 fev. 2019.
- HAUPTMAN, L.; GÜRARDA, Ş.; KOREZ-VIDE, R. Exploring voluntary tax compliance factors in Slovenia: Implications for tax administration and policymakers. **Lex Localis**, v. 13, n. 3, p. 639–659, 6 ago. 2015.
- HEIMER, C. A.; GAZLEY, J. L. Performing Regulation: Transcending Regulatory Ritualism in HIV Clinics. **Law and Society Review**, v. 46, n. 4, p. 853–887, 2012.
- HOSKING, Geoffrey. **Review of "Trust: A History**. Oxford University Press. Reino Unido, 2014
- JACOBS, S. Regulatory impact assessment and the economic transition to markets. **Public Money and Management**, v. 24, n. 5, p. 283–290, 2004.
- KAHSAY, G. A.; BULTE, E. Trust, regulation and participatory forest management: Micro-level evidence on forest governance from Ethiopia. **World Development**, v. 120, p. 118–132, 1 ago. 2019.
- KAMPEN, J. K.; VAN DE WALLE, S.; BOUCKAERT, G. Assessing the Relation between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: The Impact of the Predisposition of Citizens toward Government on Evaluations of its Performance. **Public Performance & Management Review**2, v. 29, n. 4, p. 387–404, 2006.
- KARAKUS, O. Instrumental and Normative Pathways to Legitimacy and Public Cooperation with the Police in Turkey: Considering Perceived Neighborhood Characteristics and Local Government Performance. **Justice Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 25–54, 2 jan. 2017.
- KEEFER, Philip; SCARTASCINI, Carlos G. Trust: The key to social cohesion and growth in Latin America and the Caribbean. In: Trust: the key to social cohesion and growth in Latin America and the Caribbean. [Washington, DC]: **Inter-American Development Bank**, 2022.
- KHODYAKOV, D. M. The complexity of trust-control relationships in creative organizations: Insights from a qualitative analysis of a conductorless orchestra. **Social Forces**, v. 86, n. 1, p. 1–22, 2007.

- KRISHNAN, Rekha; GEYSKENS, Inge; STEENKAMP, Jan-Benedict EM. The effectiveness of contractual and trust-based governance in strategic alliances under behavioral and environmental uncertainty. **Strategic Management Journal**, v. 37, n. 12, p. 2521-2542, 2016.
- KIKUCHI, Masao. Assessing government efforts to (re) build trust in government: Challenges and lessons learned from Japanese experiences. In: **Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust**. Emerald Group Publishing Limited, 2008. p. 201-225.
- KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation and Governance**, v. 11, n. 1, p. 95-108, 2017.
- KORSTJENS, I.; MOSER, A. Series: Practical guidance to qualitative research. Part 4: Trustworthiness and publishing. **European Journal of General Practice**, v. 24, n. 1, p. 120-124, 2018.
- KUMLIN, S. The welfare state and political trust: bringing performance back in. In: **Handbook on Political Trust**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2017. p. 285-301.
- KURNIAWAN, Felyshia Aditya; ADIWIJAYA, Michael. The analysis of online brand community, online perceived brand reputation, brand trust, brand loyalty at cafe businesses based in surabaya. **Petra International Journal of Business Studies**, v. 1, n. 1, p. 11-22, 2018.
- KYOHAIRWE, S. B. et al. Building Institutional-Based Trust in Regulated Local Government Systems: The Uganda Perspective. **Open Journal of Social Sciences**, v. 10, n. 04, p. 376-399, 2022.
- KROEGER, Frens. Trusting organizations: The institutionalization of trust in interorganizational relationships. **Organization**, v. 19, n. 6, p. 743-763, 2012.
- KROEGER, Frens. Facework: creating trust in systems, institutions and organisations. **Cambridge Journal of Economics**, v. 41, n. 2, p. 487-514, 2017.
- Kroeger, F. (2019). Unlocking the treasure trove: How can Luhmann's theory of trust enrich trust research?. **Journal of Trust Research**, 9(1), 110-124.
- LANIN, D.; HERMANTO, N. The effect of service quality toward public satisfaction and public trust on local government in Indonesia. **International Journal of Social Economics**, v. 46, n. 3, p. 377-392, 19 fev. 2019.
- LEGOOD, A. et al. A critical review of the conceptualisation, operationalisation, and empirical literature on cognition-based and affect-based trust. **Journal of Management Studies**, 2022.
- LEVI-FAUR, D. The welfare state: A regulatory perspective. **Public Administration**, v. 92, n. 3, p. 599-614, 2014.
- LEVI-FAUR, David. Regulation and Regulatory Regimes: Conceptual Issues In: **Deliverable D1.1, Report on trust in government, politics, policy and regulatory Governance - Project Trust in Governance and Regulation in Europe (TiGRE) 2020**, p. 41-60. Disponível em: <<https://www.tigre-project.eu/tigre-library/#public-deliverables>>. Acesso em fev. 2021.
- LEWICKI, Roy J.; MCALLISTER, Daniel J.; BIES, Robert J. Trust and distrust: New relationships and realities. **Academy of management Review**, v. 23, n. 3, p. 438-458, 1998.
- LEWIS, D.; WEIGER, A. Trust as a social reality, *Social Forces*. N. 63, pp.967-985, 1985.
- LEWICKI, R.J. BUNKER, B.B. Developing and Maintaining Trust in Work Relationships. In *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, 114-39, 1996.

- LIM, Vanessa. W.; LIM, Rachel. L.; TAN, Yi Roe; SOH, Alexius. S.; TAN, M. X.; OTHMAN, N. B.; DICKENS, S. B.; THEIN, T. L.; LWIN, M. O.; ONG, R. T.; LEO, Y. S. Government trust, perceptions of COVID-19 and behaviour change: cohort surveys, Singapore. **Bulletin of the World Health Organization**. 2021 Feb 2;99(2):92.
- LYON, F. (2006), 'Managing Co-operation: Trust and Power in Ghanaian Associations', **Organization Studies**, 27(1), 31-52.
- LEWIS, J. D.; WEIGERT, A. Trust as a social reality. **Social Forces**, v. 63, n. 4, p. 967–985, 1985.
- LOCK, I.; SCHULZ-KNAPPE, C. Credible corporate social responsibility (CSR) communication predicts legitimacy: Evidence from an experimental study. **Corporate Communications**, v. 24, n. 1, p. 2–20, 2019.
- LÖFSTEDT, R. E. The Swing of the Regulatory pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Assessment. **The Journal of Risk and Uncertainty**, v. 28, n. June 2002, p. 237–260, 2004.
- LUHMANN, N. **Trust and power**. Chichester, England: Wiley, 1979.
- LUMINEAU, F. How Contracts Influence Trust and Distrust. **Journal of Management**, v. 43, n. 5, p. 1553–1577, 2017.
- MAJONE, G. Regulation in comparative perspective. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 1, n. 3, p. 309–324, 1999.
- MALHOTRA, Deepak; MURNIGHAN, J. Keith. The effects of contracts on interpersonal trust. *Administrative science quarterly*, v. 47, n. 3, p. 534-559, 2002.
- MALHOTRA, Naresh K.; NUNAN, Daniel; BIRKS, David F. **Marketing research: An applied approach**. Pearson, 2017.
- MAMAN, L. B. K.; KAPPLER, M.; LEVI-FAUR, D. Report on meta-analysis of empirical trust studies and data sources. **TIGRE—Trust in Governance and Regulation in Europe**. Vol. Deliverable D, v. 1, 2020.
- MANTEL, J. Procedural Safeguards for Agency Guidance. **Administrative Law Review**, p. 343–406, 2009.
- MAGGETTI, Martino; PAPADOPOULOS, Yannis; GUASCHINO, Edoardo. Trust and Distrust in Regulatory Governance. White paper integrating the results of the **TiGRE project and developing scenarios and recommendations to maintain and restore trust**. University of Lausanne, pp. 1-12, August 2023.
- MARESCH, D.; ASCHAUER, E.; FINK, M. Competence trust, goodwill trust and negotiation power in auditor-client relationships. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 33, n. 2, p. 335–355, 2020.
- MARQUES, R. C.; PINTO, F. S. How to watch the watchmen? The role and measurement of regulatory governance. **Utilities Policy**, v. 51, n. December 2017, p. 73–81, 2018.
- MAYER, R. C.; DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D. An Integrative Model Of Organizational Trust. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 709–734, jul. 1995.
- MCALLISTER, D. J. Affect-and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. **Academy of Management Journal**, v. 38, n. 1, p. 24–59, 1995.
- MCFALL, L. Integrity. **Ethics**, v. 98, n. 1, p. 5–20, out. 1987.

- MCKNIGHT, D. H.; CHERVANY NORMAN, L. Trust and distrust definitions: One bite at a time. **Lecture Notes in Artificial Intelligence (Subseries of Lecture Notes in Computer Science)**, v. 2246, p. 27–54, 2001.
- MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 545–565, 2006.
- MENEGUIN, F. B.; MELO, A. P. A. DE. Uma nova abordagem para a regulação econômica: soft regulation. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 199–218, 2022.
- MISHLER, W.; ROSE, R. What Are the Origins of Political Trust? <http://dx.doi.org/10.1177/0010414001034001002>, v. 34, n. 1, p. 30–62, 30 jun. 2016.
- MIZRAHI, S.; VIGODA-GADOT, E.; COHEN, N. Drivers of trust in emergency organizations networks: the role of readiness, threat perceptions and participation in decision making. **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 233–253, 2021.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. In: O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 1992. p. 269-269.
- MÖLLERING, G. Trust, institutions, agency: Towards a neoinstitutional theory of trust. **Handbook Of Trust Research**, p. 355–376, 2006.
- MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. **Ciência & Educação (Bauru)**, v. 12, p. 117-128, 2006.
- MORGAN, R. M.; HUNT, S. D. The Commitment-Trust Theory of Relationship Marketing. **Journal of Marketing**, v. 58, n. 3, p. 20, jul. 1994.
- MOURA, M. G. DE. Agências regulatórias no Brasil: os casos dos setores de telecomunicações, eletricidade e petróleo/gás natural. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 79–113, 21 fev. 2014.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 449–472, 2002.
- MURPHY, K. The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders. **Law and Human Behavior**, v. 28, n. 2, p. 187–209, 2004.
- NABATCHI, Tina; ERTINGER, Emma; LEIGHNINGER, Matt. The future of public participation: Better design, better laws, better systems. **Conflict Resolution Quarterly**, v. 33, n. S1, p. S35-S44, 2015.
- NIELSEN, Helle Ørsted; NIELSEN, Vibeke Lehmann. Different encounter behaviors: Businesses in encounters with regulatory agencies. **Regulation & Governance**, v. 17, n. 1, p. 61-82, 2023.
- NOOTEBOOM, Bart; BERGER, Hans; NOORDERHAVEN, Niels G. Effects of trust and governance on relational risk. **Academy of management journal**, v. 40, n. 2, p. 308-338, 1997.
- NOOTEBOOM, B. **Social Capital , Institutions and Trust social capital , institutions and trust** By Bart Nooteboom April 2006 ISSN 0924-7815. *Apa*, v. 2006–35, n. April, 2006.
- OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris: OECD Publishing, 2012b.
- OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Reguladora de Energia Elétrica do Brasil**. [s.l.] OECD, 2021a.
- OCDE. **Reforma Regulatória no Brasil**. OECD iLibrary. [s.l.: s.n.]. Disponível em:

<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/reforma-regulatoria-no-brasil_f7455d72-pt>. Acesso em: 20 dez. 2022a.

OCDE. **Better Regulation Practices across the European Union 2022**. [s.l.] OECD, 2022b.

OCDE. **Reforma Regulatória no Brasil**. [s.l.] OECD, 2022c.

OCDE, O. PARA A C. E D. E. Combate a cartéis em licitações no Brasil: uma revisão das compras públicas federais. p. 124, 2021b.

OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. **Procedimentalização da atividade normativa das agências reguladoras - Editora Dialética**. [s.l.] Dialética, 2022.

OAKES, G. The sales process and the paradoxes of trust, *Journal of Business Ethics*, Vol. 9, pp.671-679, 1990.

OLIVEIRA, José Mendes de; MARQUES, Paulo; CARVALHO, Renata (ed.). Matrizes de desenvolvimento competências para o setor público brasileiro. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, 2021. 52 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6795>. Acesso em: [data de acesso].

OOMSSELS, P. **Administrational Trust: An empirical examination of inter-organisational trust and distrust in the Flemish administration**. March, 2016.

OOMSSELS, P. et al. Functions and Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector. **Administration and Society**, v. 51, n. 4, p. 516–544, 2019.

OOMSSELS, P.; BOUCKAERT, G. Studying interorganizational trust in public administration: A conceptual and analytical framework for “administrational trust”. **Public Performance and Management Review**, v. 37, n. 4, p. 577–604, 2014.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11–30, 2007.

PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, p. 336-348, 2011.

PECI, Alketa; SANTOS, A. DE M.; ARAÚJO, B. C. P. O. DE. Quo Vadis? Career paths of Brazilian regulators. **Regulation and Governance**, v. 16, n. 2, p. 470–486, 2022.

PEGORIM, A. C. K. (2019). Institucionalização e prática da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. **Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional-IBRAC**: São Paulo.

PIBER, M.; DEMARTINI, P.; BIONDI, L. The management of participatory cultural initiatives: learning from the discourse on intellectual capital. **Journal of Management and Governance**, v. 23, n. 2, p. 435–458, 2019.

PINOTTI, P. Trust, regulation, and market failures. **Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 3, p. 650–658, 2012.

PIRSON, M.; MARTIN, K.; PARMAR, B. Public Trust in Business and Its Determinants. **Business and Society**, v. 58, n. 1, p. 132–166, 2019.

PRINCE, M. J. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* Eugene Bardach and Robert A. Kagan Philadelphia: Temple University Press, 1982, pp. xxii, 375. **Canadian Journal of Political Science**, v. 16, n. 1, p. 189–190, 1983.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone: The collapse and revival of American community**. New York, NY: Simon and Schuster, 2000.

- PINHEIRO, Ricardo Pinto. A visão da ABAR (Associação Brasileira de Agências Reguladoras). In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). **Desafios da Regulação do Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2009. p. 39-59.
- PYTLIKZILLIG, L. M.; KIMBROUGH, C. D. Consensus on Conceptualizations and Definitions of Trust: Are We There Yet? In: **Interdisciplinary Perspectives on Trust**. Cham: Springer International Publishing, 2016. p. 17–47.
- RAAPHORST, N.; WALLE, S. VAN DE. Trust in and by the Public Sector. In: **The Routledge Companion to Trust**. New York : Routledge, 2018, p. 469–482.
- RADAELLI, Claudio M. The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing? **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 5, p. 723–747, 2004.
- RADAELLI, Claudio M. Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. **Scandinavian Political Studies**, v. 33, n. 2, p. 164–188, 2010.
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; RODRIGO, Delia. Interests and Influence: Stakeholder Participation in the Regulatory Process. **Open Journal of Political Science**, v. 12, n. 4, p. 626–651, 2022.
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; LOPES, André Vaz; TAVEIRA, Rodrigo Abrão Veloso. Lei Geral das Agências: A nova reforma regulatória no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 88, p. e85045, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n88.85045. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85045>. Acesso em: dez 2022.
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; LOPES, André Vaz. Reformando a reforma regulatória: Lei Geral das Agências Independentes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 550–561, 30 ago. 2022. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220056>
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba; RODRIGO, Delia. Interests and Influence: Stakeholder Participation in the Regulatory Process. **Open Journal of Political Science**, v. 12, n. 4, p. 626–651, 2022.
- REYES JUNIOR, E. As Relações Interpessoais em Redes de Apoio ao Terceiro Setor. **Tese apresentada como requisito parcial para o título de doutor em Administração na Universidade do Vale do Rio dos Sinos**, p. 190, 2012.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- RIDINGS, C. M.; GEFEN, D.; ARINZE, B. Some antecedents and effects of trust in virtual communities. **Journal of Strategic Information Systems**, v. 11, n. 3–4, p. 271–295, 2002.
- ROBBINS, B. G. What is Trust? A Multidisciplinary Review, Critique, and Synthesis. **Sociology Compass**, v. 10, n. 10, p. 972–986, 1 out. 2016.
- ROCHA, K. Investimentos Privados Em Infraestrutura E a Importância Da Qualidade E Estabilidade Regulatória. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 68, p. 19–23, 2022.
- ROQUETE, F. L. V. A Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial: projeto de indução exógena de regulação responsiva ou fonte de conflito interinstitucional? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 9, n. 2, p. 28–43, 21 jul. 2022.
- ROTTER, J. B. A new scale for the measurement of interpersonal trust. **Journal of Personality**, v. 35, n. 4, p. 651–665, 1967.
- ROUSSEAU, D. M. et al. Not So Different After All: A Cross-Discipline View Of Trust. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 3, p. 393–404, jul. 1998.

RUSCIO, K. P. Trust, democracy, and public management: A theoretical argument. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 6, n. 3, p. 461–477, 1996.

SAAB, Flavio; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza; GARCIA, Gustavo Cunha; PEREIRA, Jonathan Soares; Silva, Suylan de Almeida Midlej. Does public consultation encourage social participation? **Journal of Enterprise Information Management**, v. 31, n. 5, p. 796–814, 2018.

SAAB, F.; SILVA, S. DE A. M. E. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 529–549, 2022.

SALINAS, N. S. C. et al. **Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30291?show=full>>.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 1, p. 22-53, 2021.

SASAKI, M. Trust in Contemporary Society. In: **International Comparative Social Studies**. [s.l.] BRILL, 2019. v. 42p. 1–8.

SASONGKO, H.; HAMZAH, H. Determinants and Alternative Strategies in Improving The Financial Performance of Sharia Commercial Banks in Indonesia. **Jurnal Manajemen dan Agribisnis**, v. 19, n. 2, p. 307–318, 2022.

SCHROEDER, Susan A.; FULTON, David C. Voice, Perceived Fairness, Agency Trust, and Acceptance of Management Decisions Among Minnesota Anglers. **Society and Natural Resources**, v. 30, n. 5, p. 569–584, 2017.

SCHROEDER, Susan A.; FULTON, David C.; LAWRENCE, Jeffrey S.; CORDTS, Steven D. How Hunter Perceptions of Wildlife Regulations, Agency Trust, and Satisfaction Affect Attitudes about Duck Bag Limits. **Human Dimensions of Wildlife**, v. 22, n. 5, p. 454–475, 3 set. 2017.

SCHROEDER, Susan A.; LANDON, Adam C.; CORNICELLI, Louis; FULTON, David C.; MCLNENLY, Leslie. Institutional trust, beliefs, and evaluation of regulations, and management of chronic wasting disease (CWD). **Human Dimensions of Wildlife**, v. 26, n. 3, p. 228–244, 2021.

STINCHCOMB, Taylor; MA, Zhao; NYSSA, Zoe. Complex human-deer interactions challenge conventional management approaches: the need to consider power, trust, and emotion. **Ecology and Society**, v. 27, n. 1, 2022.

STOLTZ, Dustin S.; LIZARDO, Omar. Deliberate trust and intuitive faith: a dual-process model of reliance. **Journal for the Theory of Social Behaviour**, v. 48, n. 2, p. 230-250, 2018.

SHAO, Z. et al. Antecedents of trust and continuance intention in mobile payment platforms: The moderating effect of gender. **Electronic Commerce Research and Applications**, v. 33, p. 100823, 2019.

SHAPIRO, D.; SHAPIRO, D. A. Change Processes in Psychotherapy. **British Journal of Addiction**, v. 82, n. 4, p. 431–444, 1 abr. 1987.

SHAPIRO, S. The grammar of trust. In: PIXLEY, J. (Ed.). **New perspectives on emotions in finance: the sociology of confidence, fear and betrayal**. New York: Roundtable, 2012. p. 99–118.

SHOCKLEY, E. et al. **Interdisciplinary perspectives on trust: Towards theoretical and methodological integration**. Springer, 2015.

SIMMEL, Georg. *The Metropolis and Mental Life*. In.: Kurt Wolff (ed.). *The Sociology of Georg Simmel*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1950.

SIGLÉ, M. et al. Corporate tax compliance: Is a change towards trust-based tax strategies justified? **Journal of International Accounting, Auditing and Taxation**, v. 32, p. 3–16, 2018.

SITKIN, S. B.; ROTH, N. L. Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic “Remedies” for Trust/Distrust. **Organization Science**, v. 4, n. 3, p. 367–392, ago. 1993.

SITKIN, Sim B.; BIJLSMA-FRANKEMA, Katinka M. Distrust. In: **The Routledge companion to trust**. Routledge, 2018. p. 50-61.

SIX, F. Trust in Regulatory Relations: How new insights from trust research improve regulation theory. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 163–185, 2013.

SIX, F. E. Trust in responsive regulation theory: a critical appraisal from a trust perspective. **Regulation & Governance Exeter**, p. 18, 2012.

SIX, F.; VERHOEST, K. **Trust in regulatory regimes**. [s.l: s.n.].

SIX, F.; VERHOEST, K. **Trust in regulatory regimes: Scoping the field**. Edward Elgar Publishing, 2017

STINCHCOMB, T. R. et al. Expanding and Evaluating Public Satisfaction with Wildlife Governance: Insights from Deer Management in Indiana, USA. **Environmental Management**, v. 70, n. 5, p. 780–792, 23 nov. 2022.

SCHUMANN Jan H.; FLORIAN, V. Wangenheim; STRINGFELLOW, Anne; YANG, Zhilin; PRAXMARER, Sandra; JIMÉNEZ, Fernando R.; BLAZEVIC, Vera; SHANNON Randall M.; SHAINESH, G.; KOMOR, Marcin. Drivers of Trust in Relational Service Exchange: Understanding the Importance of Cross-Cultural Differences. **Journal of Service Research**, 13 (4), 453–468, 2010.

SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 2014.

SWEETMAN, D.; BADIEE, M.; CRESWELL, J. W. Use of the Transformative Framework in Mixed Methods Studies. <http://dx.doi.org/10.1177/1077800410364610>, v. 16, n. 6, p. 441–454, 15 abr. 2010.

TANNY, Tahmina Ferdous. Dimensions of Trust: A Review of Trust in Government. **Indian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 22-36, 2023.

THE, S.; REVIEW, M.; JUL, N. An Integrative Model of Organizational Trust Author (s): Roger C . Mayer , James H . Davis and F . David Schoorman Published by : Academy of Management Stable URL : <https://www.jstor.org/stable/258792> REFERENCES Linked references are available on JSTOR . **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 709–734, 1995.

THORSTENSEN, V.; JÚNIOR, M. K. A. **Boas práticas regulatórias : a situação do Brasil como avaliada pela OCDE**. [s.l: s.n.]. v. 22

TOMAZINI, M. T. **Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: O caso da agência Nacional de energia elétrica (Aneel)**. [s.l.] Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2021.

TORRES, M. A. Participação, Consensualidade, efetividade, um caminho da administração concertada. In S. Guerra & P. Sampaio (Eds.), **Processo Administrativo nas Agências Reguladoras: Uma Proposta de Disciplina Legislativa** (pp. 111-139). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016. ISBN: 978-85-63265-61-6.

TOMLINSON, E. C.; MAYER, R. C. The Role of Causal Attribution Dimensions in Trust Repair Published by : Academy of Management THE ROLE OF CAUSAL ATTRIBUTION DIMENSIONS IN TRUST REPAIR. **The Academy of Management Review**, v. 34, n. 1, p. 85–104, 2009.

TRIGO, Sergio Alonso. **Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório?** Dissertação de Mestrado (Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV-EBAPE). Defesa fev 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31727>. Acesso em mar. 2022.

TYLER, T. R. Why People Obey the Law. **Why People Obey the Law**, n. December, 2021.

ULLMANN-MARGALIT, E. Trust Out of Distrust. **The Journal of Philosophy**, v. 99, n. 10, p. 532–548, 1 out. 2002.

VAN CRAEN, M.; SKOGAN, W. G. Officer Support for Use of Force Policy: The Role of Fair Supervision. <http://dx.doi.org/10.1177/0093854817696341>, v. 44, n. 6, p. 843–861, 3 abr. 2017.

VAN DE WALLE, S.; SIX, F. Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions is Important. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 2, p. 158–174, 2014.

VAN DE WALLE, S.; VAN ROOSBROEK, S.; BOUCKAERT, G. Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? **International Review of Administrative Sciences**, v. 74, n. 1, p. 47–64, 2008.

VAN KNIPPENBERG, D. Reconsidering Affect-Based Trust : A new research agenda. In: **The Routledge Companion to Trust**. [s.l.] Routledge, 2018. p. 3–13.

VERBEKE, A.; GREIDANUS, N. S. The end of the opportunism vs trust debate: Bounded reliability as a new envelope concept in research on MNE governance. **Journal of International Business Studies**, v. 40, n. 9, p. 1471–1495, 2009.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. A Utilização de Métodos Qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político. **Opinião Pública**, 3(1), 1-15, 2001.

VERHOEST, Koen; ROMMEL, Jan; BOON, Jan. How organizational reputation and trust may affect the autonomy of independent regulators: The case of the Flemish energy regulator. In: Organizational reputation in the public sector. **Routledge**, 2014. p. 118-138.

WEBER, L. R.; CARTER, A. I. **The Social Construction of Trust**. Boston, MA: Springer US, 2003.

WILLIAMSON, O. E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548–577, 1981.

WILLIAMSON, O. E. Calculativeness, Trust, and Economic Organization. **The Journal of Law and Economics**, v. 36, n. 1, Part 2, p. 453–486, 1993.

WINSON, S. Regulatory stewardship: voice of the regulator. **Policy Quarterly**, v. 13, n. 4, p. 3–9, 2017.

YACKEE, S. W. Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 103–124, 1 jan. 2006.

YUAN, X.; OLFMAN, L.; YI, J. How do institution-based trust and interpersonal trust affect interdepartmental knowledge sharing? **Information Resources Management Journal**, v. 29, n. 1, p. 15–38, 2016.

ZAHEER, Akbar; MCEVILY, Bill; PERRONE, Vincenzo. Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. **Organization science**, v. 9, n. 2, p. 141-159, 1998.

ZUCKER, L. G. Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920. **Research in Organizational Behavior**, v. 8, p. 53–111, 1986.

APÊNDICE I: PERGUNTAS REALIZADAS PELO “FALA BR” À ANTAQ.

1. Qual é a unidade da ANTAQ responsável pela aplicação de análise de impacto regulatório (AIR), análise de resultado regulatório (ARR), consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídio da sociedade?
2. Quantos servidores atuam nesta unidade?
3. Quantas análises de impacto regulatório foram realizadas desde a instituição da ANTAQ? Eram realizadas antes da publicação da Lei 12.848/2019 (Lei das Agências)?
4. Quantas análises de resultado regulatório foram realizadas desde a instituição da ANTAQ? Eram realizadas antes da publicação da Lei 12.848/2019 (Lei das Agências)?
5. Quantas consultas públicas foram realizadas desde a instituição da ANTAQ? Eram realizadas antes da publicação da Lei 12.848/2019 (Lei das Agências)?
6. O Painel de Gestão Regulatória apresentado no site da ANTAQ representou um grande avanço na transparência da atuação da agência reguladora para os interessados no processo regulatório. Há previsão de outras iniciativas nesse sentido?
7. Quais são os principais agentes que contribuíram/contribuem com a ANTAQ no fornecimento de subsídios para AIRs, ARRr, consultas públicas, audiências, agenda regulatória da ANTAQ?
8. Dentre os principais agentes mencionados, quais têm acordo de cooperação firmado com a ANTAQ?

APÊNDICE II – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

Informações gerais e orientações

Nome do entrevistado:

Apresentação da pesquisadora:

Data da entrevista:

Contato inicial:

- Agradecer pela disponibilidade em receber o (s) pesquisador (es).
- Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.
- Foi solicitada autorização para gravação.
- A pesquisa tem finalidade única e exclusivamente acadêmica.

Procedimentos iniciais:

- Preparar a gravação do Teams.
- Iniciar a gravação.

Questões para entrevista

Blocos de pergunta – Setor Regulado

Processo de Confiança

1. Pode descrever como é sua participação no processo de AIR.
2. Quais são suas expectativas ao participar de um processo de AIR junto à ANTAQ?
3. Existem situações que vocês calculam o risco de participar de uma AIR? Por exemplo, não ceder dados de mercado em um caso que não vá afetar de maneira prejudicial os custos do setor?
4. Essa pergunta anterior, na sua percepção, pode configurar uma situação de risco, de vulnerabilidade frente ao regulador?
5. Os dados que vocês compartilham em AIRs são previamente validados?
6. Você percebe consistência e padrão nas AIRs realizadas na ANTAQ?
7. Confiar envolve o que para o setor regulado? Quanto mais participa, mais confia? O histórico de participações anteriores em AIRs facilita esse processo de confiança? Quanto mais conhece as pessoas que fazem parte da instituição? Reputação? Ouvir relatos de outras instituições que participaram anteriormente? A competência técnica dos servidores?

Resultados

8. E depois de participar de um processo de AIR, vocês veem as contribuições que vocês fazem no âmbito de AIR sendo levadas em consideração pelo regulador? Isso ocorre com frequência ou ainda não há clareza sobre isso? De alguma forma, você sente que o regulador receoso na utilização das informações passadas?
9. Usar AIR torna uma decisão regulatória mais aceita pelo setor regulado de fato?
10. Você se percebe mais integrado ao processo de AIR? Se sente estimulado a participar?
11. Você sente confiança quando suas manifestações não são acatadas, mas justificadas de alguma maneira?

Resultados da Confiança

12. Existe conforto do setor regulado em ceder os dados solicitados pelo regulador em AIR?
13. O que te motiva para participar e colaborar em uma AIR?
14. E quais atitudes, comportamentos afetariam/motivariam a colaboração do setor regulado no compartilhamento de informações e interações com a ANTAQ?
15. Quais seriam barreiras, na sua percepção, para que houvesse uma decisão de não participar de uma AIR?

16. Você vê alguma relação entre confiança do setor no ente regulador para que haja maior participação em AIRs?
17. Como, na sua percepção, a ANTAQ demonstra ao setor regulado a importância de sua participação no processo decisório?
18. O que o regulador poderia fazer/aplicar para que gerasse um ambiente mais confiável e seguro para que os processos da AIR fossem mais efetivos?
19. Como é o processo de transparência do regulador? Essa transparência é suficiente para que você se sinta confiante a participar?
20. Percebe a existência de ferramentas, no âmbito de uma AIR, que facilitam/ajudam o setor regulado a aceitar uma decisão regulatória?

Critério Temporal

21. Existe um antes e depois da implementação da lei que tornou obrigatória sua utilização?
22. Como você avalia os normativos da ANTAQ que utilizavam um procedimento participativo do setor regulado antes da obrigatoriedade legal?
23. Você sente que o procedimento de AIR é claro e já está amadurecido na ANTAQ? Existe uma rotina administrativa clara ou você percebe que isso tem sido realizado caso a caso?
24. Você acha que só a legislação é um fator determinante para a participação do setor regulado em AIRs?
25. Quais iniciativas além da legislativa você vê como positiva para que AIRs sejam de fato implementadas?

Blocos de pergunta – Regulador

Processo de Confiança

1. Explica para mim como é o procedimento de AIR adotado pela ANTAQ?
2. Como você percebe a participação do setor regulado em AIRs?
3. A ANTAQ tem ritos e procedimentos internos para a utilização da AIR?
4. O que impediria a participação do setor regulado em um processo de AIR?
5. Qual é, na sua percepção, a principal dificuldade da ANTAQ na aplicação efetiva da AIR?
6. Como as contribuições do setor regulado são recebidas e analisadas?

Resultados

7. Você vê padrão e procedimento que convirja AIRs em uma rotina administrativa?
8. Qual é o efeito de ter esse padrão para o regulado?
9. Na sua percepção, as AIRs aumentaram sua confiança no regulado?
10. A utilização de AIRs melhorou o nível de acesso de informações ao setor regulado?
11. Existe um canal de comunicação aberto com eles?
12. Como você percebe a qualidade das contribuições do setor regulado à ANTAQ?

Critério temporal

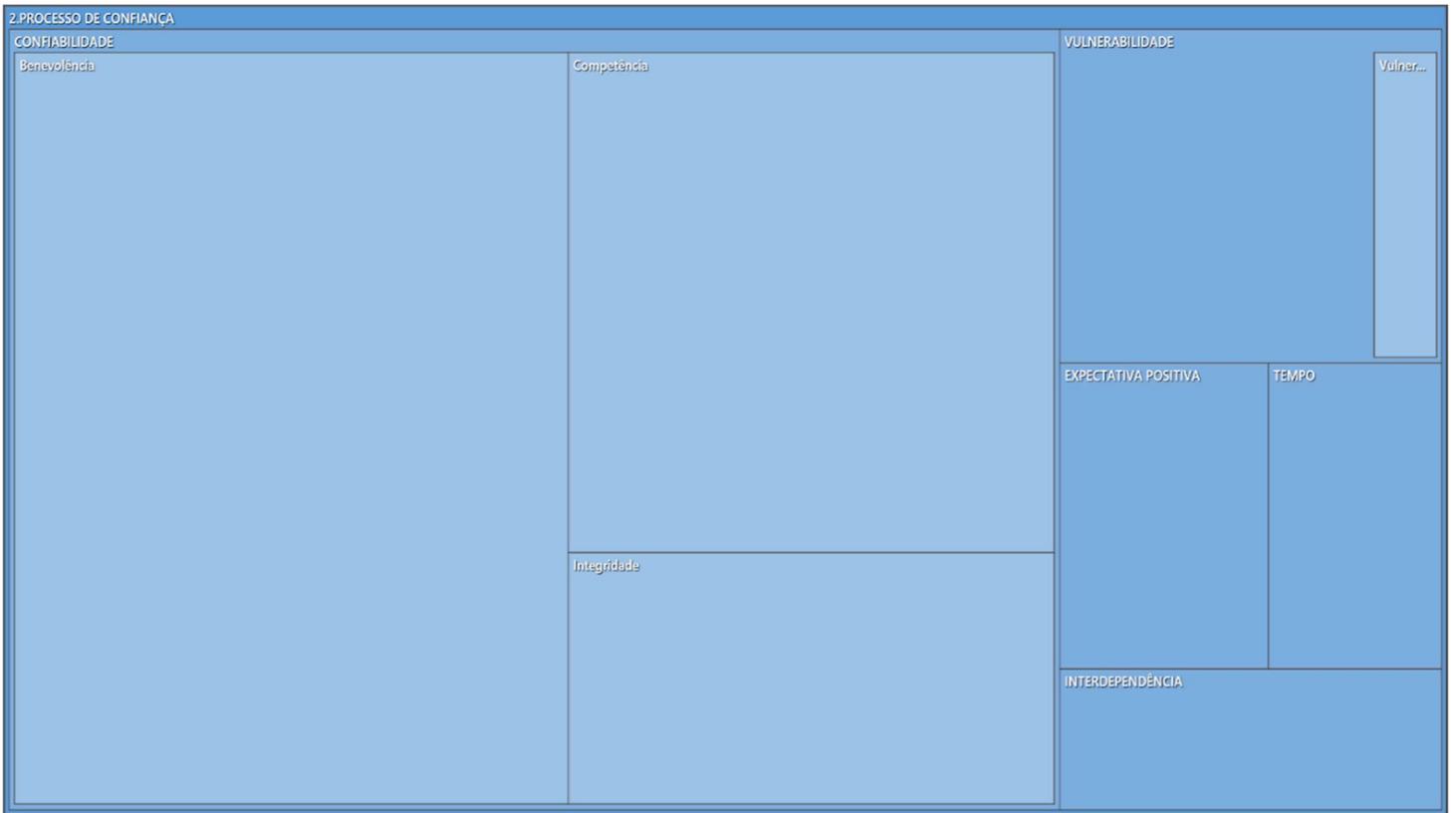
13. Como a ANTAQ lidou com a obrigatoriedade legal da AIR?
14. A nova legislação é mais apropriada que a anterior em que medida? O que vocês faziam antes e o que fazem agora que propicia um ambiente de mais segurança e confiança?
15. Existe um antes e depois da implementação da lei que tornou obrigatória sua utilização?
16. Você acha que só a legislação é um fator determinante para a participação do setor regulado em AIRs?
17. Quais iniciativas além da legislativa você vê como positiva para que as AIRs sejam de fato implementadas?

Perguntar se o entrevistado tem algo que gostaria de acrescentar.

Finalização e agradecimento:

- Agradecer a disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações.
- Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o pesquisador.

APÊNDICE III – GRÁFICO DE HIERARQUIA SOBRE O PROCESSO DE CONFIANÇA NA VISÃO DO SETOR REGULADO



Fonte: Elaboração da autora na ferramenta Nvivo.

APÊNDICE IV – MINUTA DE PORTARIA**ÓRGÃO/ENTIDADE PÚBLICA****PORTARIA Nº XXX, DE XX DE XXX DE 2023.**

Regulamenta e estabelece diretrizes e procedimentos a serem seguidos em reuniões participativas realizadas entre servidores públicos e o setor privado, no âmbito de processos de Análises de Impacto Regulatório.

O [CARGO DA AUTORIDADE SIGNATÁRIA DO ATO/NOME DO ÓRGÃO/ENTIDADE], no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº [xxxx/ano],

CONSIDERANDO a necessidade de promover a cultura da ética nas relações inter-institucionais e garantir a integridade e transparência das interações entre servidores públicos e o setor privado;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer diretrizes claras sobre a conduta ético-profissional de seus colaboradores, servidores e prestadores de serviço;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer diretrizes claras para a interação entre servidores públicos e representantes do setor privado, garantindo a transparência, imparcialidade e efetividade do diálogo;

RESOLVE:

Art. 1º Esta Portaria estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de reuniões participativas entre o setor privado e órgãos públicos, no processo de Análises de Impacto Regulatório, promovendo a ética e preservando a integridade das interações inter-institucionais.

Art. 2º Para os efeitos desta norma, reunião participativa é definida como mecanismo de diálogo utilizado para construção e/ou aprimoramento de conhecimento do setor público em relação ao setor regulado, aberto ao público ou, a seu critério, restrito a convidados, que permite a participação oral ou escrita em discussões presenciais sobre matéria previamente definida pelo órgão público.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º O diálogo entre servidores públicos e o setor privado deverá pautar-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - Transparência;
- II - Acesso à informação;
- III - Legalidade;
- IV - Ética;
- V - Probidade;

- VI - Integridade;
- VII - Boa-fé;
- VIII – Impessoalidade;
- IX - Moralidade;
- X - Publicidade; e
- XI - Eficiência.

Art. 4º O propósito das reuniões participativas é:

I - colher sugestões e contribuições para subsidiar o processo decisório do órgão público e eventual edição de atos normativos;

II - propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a oportunidade de encaminhar sugestões e contribuições;

III - identificar os aspectos relevantes à matéria sob análise regulatória;

IV - fortalecer a legitimidade dos atos normativos e decisórios emitidos pelo órgão público;

V - incentivar diferentes formas de recebimento de contribuições de representantes de interesse;

VI - promover a transparência das ações do órgão público.

Art. 5º As sugestões e contribuições recolhidas durante as reuniões participativas têm caráter consultivo e não vinculante para o órgão público.

DAS REUNIÕES PARTICIPATIVAS

Art. 6º Para auxiliar no processo decisório, o órgão público poderá realizar reuniões participativas, presenciais abertas ao público ou, a seu critério, restritas a convidados para obter manifestações e contribuições orais ou escritas sobre matéria específica, inclusive mediante apresentação de estudos, laudos, pareceres e outros documentos referentes a temas em discussão no órgão público.

§ 1º As reuniões participativas restritas a convidados serão orientadas a agentes identificados pelo órgão público como importantes para o desenvolvimento das matérias em discussão.

§ 2º As reuniões participativas poderão ser convocadas por iniciativa dos Diretores, das Superintendências ou das Gerências do órgão público, que definirão, a seu critério, a data do evento.

Art. 7º As reuniões participativas serão realizadas presencialmente.

Parágrafo único. Poderão ser realizadas sessões presenciais mediante utilização de tecnologias de informação e comunicação, tendo-se em conta a redução dos custos e o aumento da participação de interessados.

DIVULGAÇÃO

Art. 8º As reuniões abertas ao público serão divulgadas por meio de avisos no sítio eletrônico do órgão público.

Art. 9º Reuniões restritas a convidados serão divulgadas mediante convites individuais.

Art. 10. A matéria objeto da reunião participativa, os locais de realização, bem como as datas e prazos serão fixados nos avisos ou convites individuais.

REGISTRO

Art. 11. O registro das reuniões participativas restritas a convidados será realizado através de memória de reunião, que será anexada ao processo correspondente.

Art. 12. O registro das reuniões participativas abertas ao público conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - especificação do objeto, datas e prazos;

II - nome do responsável pela condução;

III - documentos disponibilizados para o recebimento de contribuições e para embasamento técnico e procedimental;

IV - memória da reunião; e

V - indicação dos próximos passos a serem adotados.

§ 1º O Relatório Simplificado de que trata o caput deverá ser anexado aos autos do processo ao qual se refere.

§ 2º As reuniões participativas abertas ao público poderão ser gravadas e degravadas.

DIRETRIZES PARA INTERAÇÃO

Art. 13. O setor privado, ao interagir com servidores públicos, deverá seguir as diretrizes estabelecidas nesta portaria, priorizando a ética, transparência e integridade para:

I - garantir a veracidade, a integridade e a contemporaneidade das informações disponibilizadas ao agente público;

II - auxiliar na preservação de informações críticas, evitando questionamentos sobre processos em andamento;

III - abster-se de oferecer qualquer tipo de vantagem pessoal ou institucional aos servidores públicos;

IV - contribuir para o debate de forma construtiva e respeitosa; e

V - informar, previamente à interação com o agente público, ainda que verbalmente, a identificação de todos os participantes da audiência.

Art. 14. Os servidores públicos, ao participarem das reuniões participativas, ou qualquer outra forma de interação com o setor privado, deverão:

I - conduzir a reunião participativa pautada nos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Portaria;

II - evitar tratar de assuntos não relacionados à pauta estabelecida; e

III - comunicar à sua chefia imediata qualquer tentativa de influência indevida ou oferta de vantagem.

INFORMAÇÕES SIGILOSAS

Art. 15. O manejo de informação privada recebida pelo agente público dar-se-á na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço ou da função pública exercida.

§ 1º A divulgação de informação privada que envolva dados mercadológicos ou comerciais cuja publicidade possa comprometer a atração direta de investimentos, o desenvolvimento econômico, a atividade industrial, a liberdade de empreender, a inovação, a geração de empregos e o ambiente concorrencial requer anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público.

§ 2º A divulgação de informação privada que exponha estratégia ou dado sensível para o setor privado requer anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público.

Art. 16. Esta Portaria não isenta os servidores públicos de observarem outros regulamentos, resoluções ou códigos de conduta específicos de seus respectivos órgãos ou entidades.

Art. 17. É vedada a oferta de bem, serviço ou vantagem indevida por agente privado que tenha interesse em decisão do agente público.

Art. 18. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE V: REVISÕES DE LITERATURA

CAMPO	AUTORES
BUSINESS/NEGÓCIOS MANAGEMENT/GESTÃO ORGANIZACIONAL SCIENCE/ CIÊNCIA ORGANIZACIONAL	Bigley & Pearce, 1998; Burke, Sims, Lazzara, & Salas, 2007; Castaldo et al., 2010; Dietz & Den Hartog, 2006; Hosmer, 1995 ; Kramer, 1999 ; Lane, 1998 ; Lewicki, McAllister, & Bies, 1998 ; Möllering, Bachmann, & Hee Lee, 2004); Lewicki et al, 2016 Schoorman, Mayer e Davis (2007) Colquitt, Scott e LePine, 2007; Dirks e Ferrin, 2002; Fulmer e Gelfand, 2012; Rousseau, Sitkin, Burt , & Camerer, 1998; Schoorman, Mayer, & Davis, 2007.
PSYCHOLOGY AND SOCIOLOGY/PSICOLOGIA E SOCIOLOGIA	Bijlsma-Frankema; Costa, 2007; Frederiksen, 2012 ; Khodyakov, 2007; Lewis & Weigert, 2012); Lisa M. Pytlik Zilliga e Christopher D. Kimbroughb (2016)
POLITICAL SCIENCE/CIÊNCIA POLÍTICA	Bouckaert, Van de Walle, Maddens, & Kampen, 2002 ; Hardin, 2006 ; Kong, 2014 ; Levi & Stoker, 2000 ; Nannestad, 2008
ECONOMICS/ECONOMIA	Bachmann, 2011; Williamson, 1993;
OUTRAS ÁREAS	Castelfranchi & Falcone, 2010 ; McKnight & Chervany, 2001a; McKnight, Choudhury e Kacmar, 2002; Romano, 2003; Tschannen-Moran e Hoy, 2000) Cao, 2015; Earle, Siegrist, & Gutscher, 2007; Gambetta, 1988b ; Li, 2007 ; Earle, 2010

APÊNDICE VI – BASES DA CONFIANÇA LOCALIZADAS NA PESQUISA

ESTUDO	TIPOLOGIA	BASEADO	OBSERVAÇÕES ADICIONAIS
Williamson (1983) (1993)	Confiança calculativa	No cálculo das consequências do comportamento oportunista e cooperativo, dadas as devidas salvaguardas do contexto.	
economia	Confiança cognitiva	Na disposição em atribuir boas intenções ao outro pela própria natureza da relação pessoal entre as partes e pela ausência de mecanismos de monitoramento ou cálculo utilitário das consequências.	A confiança cognitiva diminui vulnerabilidade pela existência de sanções ao comportamento oportunista, de maneira que este tipo de ação se torna menos atrativo para o agente. Assim, a relação está baseada totalmente no cálculo dos ganhos que cada opção de ação pode proporcionar. Este tipo de confiança detém o oportunismo de seleção adversa, dano moral e apropriação, porque os agentes estão protegidos por vários tipos de mecanismos de governança, sejam eles contratos ou mecanismos de mercado como reputação, conforme Barney e Hansen (1994). A reputação é um elemento.
Zucker (1986)	Confiança baseada em características	Ligado à identidade de uma pessoa ou organização, com valores compartilhados, crenças, raça, gênero, família, etc. Em similaridade social e congruência cultural, porque os agentes pertencem aos mesmos grupos sociais ou comunidades.	
sociologia	Confiança baseada em processos	No acúmulo gradual de conhecimento (direto ou indireto) acumulado sobre o outro (reputação, garantias de qualidade) por história passada ou garantia de troca futura.	Demanda interações repetidas onde uma reputação credível evolui
	Confiança baseada em Instituições	Em estruturas sociais formais, que determinam padrões gerais para reger as transações.	Para Williamson (1996), a confiança não deve ser utilizada para transações comerciais, mas para aquelas de cunho pessoal, já que assumir a vulnerabilidade perante o risco não pode ser relacionada à confiança compartilhada entre os agentes, mas sim a salvaguardas como contratos. A confiança pode diminuir risco de oportunismo, porém apenas arranjos institucionais resguarda as partes envolvidas em transações comerciais (LEVI, 2000).

Sako (1992)	Confiança baseada em contrato	Construído sobre normas morais compartilhadas de honestidade e cumprimento de promessas	
	Confiança baseada em competência	Entendimento compartilhado entre as partes sobre conduta profissional apropriada e padrões técnicos e gerenciais aceitáveis	
	Confiança baseada em boa vontade	Com base em um entendimento entre as partes sobre o que é justo em sua transação	
Shapiro, Sheppard e Cherakin (1992)	Confiança baseada em dissuasão	Desenvolvido por meio de interações repetidas em que a reputação da empresa é refém	
	Confiança baseada em conhecimento	Desenvolvido por meio do conhecimento sobre a outra parte, resultante da comunicação e do desenvolvimento de relacionamentos pessoais que produzem confiabilidade	Confiança baseada em processos de Zucker
	Confiança baseada em identificação	Uma das partes na transação internaliza totalmente as preferências da outra parte, abrindo mão do oportunismo	Confiança baseada em características da Zucker
Sitkin e Roth (1993)	Confiança Interpessoal	Em experiência pessoal.	
	Confiança Institucional	Em controles formais, que restringem comportamento humano.	
Barney Hansen e (1994)	Confiança Fraca	Na ausência de vulnerabilidades como seleção adversa, dano moral ou apropriação.	
	Confiança Semi forte	Na existência de dispositivos de governança que impõem custos a comportamento oportunista (contratos, alianças estratégicas, hierarquia, reputação).	É semelhante à base material da confiança cognitiva de Williamson (1993). Também tem a argumentação próxima da confiança baseada em dissuasão de Rousseau et al (1998).
	Confiança Forte	Apesar da existência de controles, o comportamento oportunista violaria valores, princípios e padrões de comportamento internalizados pelas partes.	
McAllister (1995)	Confiança cognitiva/ baseada em cognição	Em avaliação racional das habilidades para cumprir suas obrigações para com o outro.	

	Confiança Afetiva/ baseada em afeta	Em laço emocional, preocupação e cuidado como bem-estar do outro, onde há um valor intrínseco na relação em si e a crença que a outra parte sente o mesmo. Baseada em cuidado interpessoal recíproco e na preocupação	
Lewicki e Bunker (1996)	Confiança baseada em dissuasão	No medo da punição por comportamento oportunista.	
	Confiança calculativa/ baseada em cálculo	No cálculo dos benefícios da cooperação e sanções do oportunismo.	
	Confiança baseada em conhecimento	Na informação sobre os desejos, preferências e formas de agir do outro, a partir de um histórico de interação, que torna o comportamento do outro previsível. Ela se baseia mais em informações do que na punição. Assim, se desenvolve ao longo do tempo, como função do histórico de interação entre as partes, que permite que eles desenvolvam expectativas sobre o comportamento do outro pelo passado da interação, tornando a ação do outro mais previsível e confiável. De acordo com os autores, comunicação regular é fundamental para o desenvolvimento deste tipo de confiança, visto que será por meio dela que os agentes irão trocar informações sobre suas necessidades, preferências e motivações.	Sobreposição com a confiança relacional de Rousseau et al (1998) e a confiança baseada em processos de Zucker (1986). Lewicki e Bunker veem uma mudança de quadro de uma sensibilidade perceptiva para diferenças na confiança baseada em cálculo para uma sensibilidade perceptiva para assimilação na confiança baseada em conhecimento.

	Confiança baseada em identificação	<p>Deriva da identificação de um agente com os desejos e intenções da outra parte. As partes entendem e se importam com as necessidades do outro. Este entendimento mútuo, por sua vez, permite que as partes entendam que seus interesses estão protegidos, ainda que nenhum mecanismo de controle formal esteja presente.</p> <p>Na identificação dos desejos e intenções do outro, de maneira que estas necessidades e preocupações são fortemente internalizadas pelo outro.</p>	<p>Em outras palavras, “a confiança baseada na identificação se desenvolve quando um conhece e prediz as necessidades, escolhas e preferências do outro e também compartilha algumas dessas necessidades, escolhas e preferências como suas próprias” (Lewicki e Bunker, 1996, p. 123; McAllister, Lewicki e Chaturvedi 2006).</p> <p>A confiança baseada na identificação permite que uma parte pense, sinta e responda como a contraparte. Os demais podem contar com que seus interesses sejam integralmente defendidos e protegidos, sem supervisão ou controle (Lewicki e Bunker, 1996; McAllister et al., 2006)</p> <p>Em contextos de trabalho, esse tipo de confiança é raro e é mais provável que ocorra apenas dentro das organizações e não tanto entre organizações. Muitas vezes, esse estágio de confiança pode ter elementos de confiança baseada em características, onde a confiança está ligada às características de uma pessoa, como a identidade política ou religião da pessoa (Zucker, 1986), embora o escopo da confiança baseada em identificação vá além das características de uma pessoa e também envolve os interesses, preferências e necessidades da pessoa.</p>
Rosseau et al (1998)	Confiança baseada em dissuasão/ Deterrence-based trust	Em considerações utilitárias, pois as sanções existentes para comportamento oportunista, para a quebra de confiança excederem quaisquer benefícios potenciais do comportamento oportunista (ex. contratos).	Com o mesmo entendimento de base de confiança: Ring; Van de Ven (1992 e 1994); Shapiro, Sheppard e Cheraskin, 1992. Obs.: Sitkin e Roth (1993) levantaram a questão que a confiança baseada na dissuasão não é confiança.
	Confiança calculativa/Baseada no cálculo	<p>Baseada na escolha racional, a partir de informações críveis sobre as intenções e competência do outro (ex. reputação ou certificação como um diploma).</p> <p>As trocas baseadas nesse tipo de confiança provavelmente serão encerradas quando ocorrer uma violação.</p>	

	<p>Confiança relacional</p>	<p>Na repetição de interações ao longo do tempo, gerando informação positiva sobre a confiabilidade sobre o outro e laços de reciprocidade e preocupação com o bem-estar e interesse do outro. A emoção entra no relacionamento das partes. Implica um maior nível de fé nas intenções da outra parte. As trocas baseadas nesse tipo de confiança são mais resilientes do que a calculativa no caso de violação.</p> <p>Obs.: a confiança relacional diminui o risco de exploração pelo surgimento de normas de obrigação social e identificação de intenções e desejos entre as partes.</p> <p>Obs.:a confiança baseada em identidade é a confiança relacional em sua forma mais ampla (ex.: quando funcionários de uma empresa se refere à equipe como “nós”).</p>	<p>É a “confiança afetiva” McAllister (1995).É a “confiança baseada na identidade” em seu escopo mais amplo, conforme Coleman (1990).</p> <p>Considera-se como uma categoria que reúne as características de confiança baseada em conhecimento e em identificação (Lewicki e Bunker (1996) porque chama atenção para as mesmas características da confiança relacional: troca de informação pelas repetidas interações e construção de laços e normas de obrigação social pelo compartilhamento de interesses, intenções e motivações similares.</p> <p>À medida que as interações baseadas na confiança baseada no cálculo são vivenciadas como positivas, os atores constroem experiências positivas e acumulam mais conhecimento sobre o outro ator. Assim, gradualmente, entra-se no próximo estágio, no qual surge a confiança baseada no conhecimento. Isso se baseia “na previsibilidade do outro [ator] – conhecer o outro suficientemente bem para que o comportamento do outro [ator] seja previsível” (Lewicki e Bunker, 1996, p. 121). Relaciona-se com o que Zucker (1986) chama de confiança baseada em processos, uma forma de produção de confiança que se baseia em uma troca particular no passado ou que se espera que ocorra no futuro.</p>
--	-----------------------------	--	---

	<p>Confiança baseada na instituição/institucional</p> <p>Institution-based trust</p>	<p>Os dissuasores ex ante podem promover a confiança, porque a confiança de que a reputação é importante permite que os relacionamentos se formem em primeiro lugar. Fatores institucionais podem atuar como amplos suportes para a massa crítica de confiança que sustenta ainda mais comportamento de tomada de risco e confiança (por exemplo, Gulatl, 1995 Ring & Van De Ven, 1992; Sitkin, 1995). Esses suportes podem existir no nível organizacional, na forma de cultura de trabalho em equipe (Miles & Creed, 1995; Whitener et al, esta edição), e na sociedade nível, por meio de suportes culturais como sistemas legais que protegem os direitos individuais e (Fukuyama, 1995).</p>	
Kramer (1999)	<p>Confiança baseada na disposição/ disposicional</p>	<p>À medida que as expectativas são generalizadas, as pessoas adquirem uma expectativa difusa de confiança nos outros, que eventualmente assume a forma de uma característica de personalidade relativamente estável.</p>	<p>Conforme Colquit et al. (2007): Rotter (1967) foi um dos primeiros a discutir a confiança como uma forma de personalidade, definindo a confiança interpessoal como uma expectativa generalizada de que as palavras ou promessas dos outros podem ser confiáveis (ver também Rosenberg, 1956; Rotter, 1971, 1980). Esta forma de confiança baseada na personalidade tem sido referida por outros estudiosos como confiança disposicional (Kramer, 1999), confiança generalizada (Stack, 1978) e propensão à confiança (Mayer; Davis; Schoorman, 1995).</p>
	<p>Confiança baseada em história</p>	<p>Baseia-se em histórias interacionais que fornecem informações úteis para avaliar as disposições, intenções e motivos dos outros, fornecendo uma base para inferências sobre o comportamento futuro.</p>	
	<p>Confiança baseada em terceiros</p>	<p>Terceiros difundem informações relevantes para a confiança por meio de fofocas, que constituem uma fonte valiosa de conhecimento de “segunda mão” sobre os outros.</p>	

	Confiança baseada em categoria	Baseia-se em informações sobre a associação de um curador em uma categoria social ou organizacional.	
	Confiança baseada em função	Baseia-se no conhecimento de que uma pessoa ocupa um papel específico na organização, em vez de conhecimento específico sobre as capacidades, disposições, motivos e intenções da pessoa.	
	Confiança baseada em regras	Baseia-se não em um cálculo consciente das consequências, mas sim em entendimentos compartilhados sobre o sistema de regras relativas ao comportamento apropriado.	
Dyer e Chu (2000)	Confiança baseada em relacionamentos	Em relações pessoais caracterizadas por reciprocidade pelas várias interações ao longo do tempo, que utilizam de sanções sociais (respeito, prestígio, exclusão social, ...) para deter oportunismo.	
	Confiança baseada em processos	Em um conjunto de processos e rotinas institucionalizados, que estabilizam a relação.	
	Confiança baseada em salvaguardas	Em um conjunto de mecanismos de governança que tornam a ação cooperativa mais vantajosa do que o comportamento oportunista.	
Lane e Bachmann (2000)	Confiança calculativa	Nas ponderações dos custos e benefícios dos cursos de ação	
	Confiança baseada em valores	Em valores compartilhados e normas de obrigação social desenvolvidos ao longo das interações nas relações sociais.	
	Confiança cognitiva	Em significados compartilhados nas relações sociais (modelos interpretativos gerais e regras constitutivas da relação), tornando o comportamento do outro mais previsível.	

Dietz; Gillespie e Chao (2010)	baseado em presunção	Facilita a confiança sem conhecimento direto prévio sobre o outro ator (por exemplo, com base em instituições formais ou informais ou predisposições pessoais para confiar)	
	Baseado em evidências diretas	Baseia-se em evidências que decorrem da experiência de interação em primeira mão com um determinado ator.	

Fonte: Baseada nos estudos de Edgar Reys Junior (2012), OOMLSELS (2016) e acrescida de informações localizadas pela autora.