

Além do formalismo: desafios à legitimidade das Agências Reguladoras no Brasil sob a perspectiva da teoria organizacional

Débora Dossiatti de Lima¹
Sandra Mary de Melo Coelho²

Resumo: O presente artigo analisa os fundamentos e os desafios associados à legitimidade das agências reguladoras brasileiras, a partir de conceitos da teoria organizacional. Argumenta-se que, embora dotadas de autonomia formal e especialização técnica, tais agências enfrentam limitações práticas derivadas de pressões políticas, disputas institucionais e fragilidades nos mecanismos de *accountability* e participação social. A metodologia utilizada baseia-se em uma revisão bibliográfica, possuindo a pesquisa natureza teórica e conceitual, propondo a construção de um modelo analítico que articula os pilares regulatório, normativo e cultural-cognitivo da legitimidade, bem como as lógicas institucionais múltiplas que moldam a atuação dessas organizações. A partir desse arcabouço, examinam-se os principais fatores que tensionam a legitimidade das agências no contexto brasileiro, incluindo a centralização política, os limites da capacidade normativa, a relação entre interesse público e direitos fundamentais, e as pressões transnacionais. Conclui-se que o fortalecimento da legitimidade regulatória exige abordagens integradas que combinem autonomia técnica com abertura democrática, coerência institucional e capacidade adaptativa.

Palavras-Chave: Agências reguladoras; legitimidade; teoria organizacional; institucionalismo organizacional.

¹ Doutoranda em Administração na linha de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade de Brasília

² Doutoranda em Administração na linha de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade de Brasília

1. Introdução

As agências reguladoras brasileiras surgem no contexto da Reforma Administrativa do Estado da década de 1990, associadas ao processo de privatização e à redefinição do papel estatal, que passou a concentrar-se na regulação e fiscalização de atividades econômicas transferidas à iniciativa privada (Pacheco, 2003; Raymundo, 2011; Silva, 2004; Sampaio, 2021). Juridicamente, essas entidades são qualificadas como autarquias sob regime especial (Raymundo, 2011; Sampaio, 2021; Silva, 2012; Teixeira & Bitencourt, 2020), sendo sua finalidade central garantir a adequada prestação dos serviços públicos delegados, conforme os princípios da continuidade, qualidade e acessibilidade (Neves, 2015).

As estruturas dessas autarquias foram formalmente delineadas para conferir um elevado grau de independência decisória. Preveem-se mandatos fixos para os dirigentes, aprovação pelo Congresso Nacional das nomeações, autonomia administrativa e financeira, e financiamento por meio de taxas e multas regulatórias (Prado, 2008; Raymundo, 2011; Sampaio, 2021; Silva, 2012; Teixeira & Bitencourt, 2020).

Contudo, inseridas em um ambiente altamente institucionalizado, as agências reguladoras enfrentam embates por recursos, reconhecimento e espaço decisório com outros atores com os quais se relaciona. De acordo com Shepsle (1986), as instituições políticas funcionariam como “acordos ex ante sobre uma estrutura de cooperação”, favorecendo a colaboração e a redução de custos de transação. No entanto, essa perspectiva ignora que as instituições também limitam o rol de escolhas possíveis e impedem determinados padrões de alocação de recursos (DiMaggio & Powell, 1983).

Recursos, definidos como meios de poder distribuídos de forma desigual, estão em constante disputa e podem ser usados para aumentar ou diminuir o poder de determinados atores (Sewell, 1992). Essa dinâmica pode ser observada, por exemplo, na forma como o Tribunal de Contas da União sobrepõe suas decisões às das agências ou com a deferência do Supremo Tribunal Federal ao Executivo em detrimento das agências.

Diante desse cenário, este artigo propõe-se a responder duas questões, uma teórica e outra empírica: a primeira é a construção de um modelo analítico a partir de diferentes campos do conhecimento que aprofunde o debate sobre legitimidade organizacional no contexto das agências reguladoras; e a segunda é a identificação, com base na literatura e em observações do caso brasileiro, de quais características contribuem para conferir (ou enfraquecer) a legitimidade dessas autarquias.

Para isso, o texto divide-se em cinco partes para além dessa introdução: a apresentação do construto da legitimidade em teoria organizacional, o método utilizado, o modelo analítico proposto, análise dos desafios práticos enfrentados pelas agências reguladoras e conclusão.

2. Fundamentação teórica – a legitimidade como construção organizacional

Os teóricos organizacionais definem organização como formas associativas baseadas em acordos contratuais entre indivíduos sem vínculos além da vontade de perseguir interesses ou fins em comum (Starr, 1982), partilhando de alta especificidade de sua estrutura e de uma coordenação central e hierarquias definidas (March e Simon, 1958), sendo a teoria institucional a abordagem predominante para sua compreensão (Greenwood et al, 2008).

Hinings e Meyer (2007) destacam que a combinação entre objetivos específicos e alta formalização diferencia as organizações de outras formas de coletividade. Nesse sentido, as atividades dos membros organizacionais são orientadas por metas explícitas e reguladas por normas que prescrevem papéis e relações independentemente de atributos individuais, o que confere racionalidade e previsibilidade às ações.

Dessa forma, as organizações podem ser entendidas simultaneamente como coletividades, compostas por atores com interesses próprios e, eventualmente, divergentes, e como atores

coletivos com personalidade organizacional, capacidade jurídica e estrutura decisória autônoma (Coleman, 1974).

Contudo, observa-se que a adoção de estruturas organizacionais não ocorre exclusivamente com base em critérios de eficiência técnica ou econômica. Meyer e Rowan (1977) argumentam que práticas e normas são incorporadas muitas vezes em função de sua legitimidade social, enquanto “mitos institucionalizados”, sustentados por valores culturais, tradições profissionais ou respaldo legal. Tais elementos são adotados de forma cerimonial para preservar a imagem de racionalidade e conformidade institucional, mesmo quando desconectados da prática operacional, um fenômeno descrito como loose coupling. É “parecendo racional” (Scott, 1995) que as organizações irão evitar censuras, minimizar as demandas externas de serem responsabilizadas, melhorar as chances de obter recursos e aumentar a probabilidade de sobrevivência.

Nesse sentido, quanto mais densa for a paisagem institucional, isto é, quanto mais difundidos estiverem os “blocos de construção” organizacionais socialmente aceitos, maior será o incentivo à incorporação de estruturas legitimadas, ainda que não diretamente funcionais (Meyer & Rowan, 1977). Como resultado, organizações tendem a conformar-se a essas normas institucionalizadas, processo designado como isomorfismo, para sinalizarem sua adequação social e ganhar legitimidade aos olhos de grupos que podem lhe fazer críticas (Greenwood et al, 2008).

Para Suchman (1995), a legitimidade é definida como a percepção generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas ou adequadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores e crenças. A partir dessa concepção, organizações dependem não apenas de recursos materiais e capacidades técnicas, mas também de aceitação e confiança por parte de seus públicos e stakeholders (Scott, 2014).

Segundo Scott (2001), toda organização está sustentada em três pilares interdependentes: o regulatório que diz respeito à capacidade de se estabelecer regras e inspecionar sua conformidade e, se necessário, aplicar sanções (recompensas ou punições) com o objetivo de influenciar comportamentos futuros. Além das regras e leis, outros elementos como a força, o medo e a utilidade são centrais para o pilar regulatório. O normativo concerne a regras que possuem um caráter prescritivo, avaliativo e obrigatório à vida social, incluindo valores e normas. Os valores especificam o que é desejável ou preferível e, assim, construindo padrões com os quais estruturas e comportamentos existentes podem se comparar; já as normas especificam de que forma as coisas deveriam ser feitas, definindo significados legitimados aos valores adotados. Por fim, o cultural-cognitivo, que possui ênfase na existência e interação entre os atores. Símbolos como gestos, sinais e palavras moldam os significados atribuídos aos objetos e atividades. Estruturas cognitivas são constituídas de compreensões internalizadas de cada ator a partir de sua interpretação da realidade social em que atua. Os papéis sociais proporcionam diferentes interpretações subjetivas dos atos, cujas características sociais variam de acordo com o tempo e espaço.

E cada pilar possui cinco dimensões de análise conforme quadro abaixo:

Tabela 1. Os pilares de Scott

| | Pilares | | |
|------------------------------|------------------------|------------------------------|---------------------------|
| | Regulatório | Normativo | Cognitivo |
| Base de conformidades | Obediência | Obrigação social | Aceito como verdade |
| Mecanismos | Coercitivo | Normativo | Mimético |
| Lógica | Instrumentalidade | Conformidade | Ortodoxia |
| Indicadores | Regras, leis e sanções | Certificação e credibilidade | Predomínio e difusão |
| Base de legitimidade | Legalmente sancionado | Moralmente governado | Culturalmente sustentado, |

Scott, 2001, p. 52

Cada um desses elementos leva à legitimação, que é uma condição que envolve alinhamento cultural, suporte normativo ou consonância com regras ou leis relevantes (Scott, 1995).

3. Método de pesquisa

O artigo adota uma abordagem metodológica de natureza teórica e conceitual, fundamentada na revisão e síntese de literatura, ou seja, na análise interpretativa de quadros teóricos consolidados para desenvolver um arcabouço conceitual próprio.

Estrutura-se em duas etapas inter-relacionadas:

- (i) A elaboração de um modelo analítico robusto a partir de diferentes campos do conhecimento, com especial ênfase na teoria institucional. Este modelo articula os pilares institucionalistas – regulatório, normativo e cultural-cognitivo – propostos por Scott (2001) e incorpora conceitos como o isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983), práticas cerimoniais (Meyer & Rowan, 1977) e a existência de lógicas institucionais múltiplas (Friedland & Alford, 1991);
- (ii) A aplicação desse arcabouço e modelo para identificar no caso brasileiro as características que conferem ou fragilizam a legitimidade da agência reguladora. O modelo serve como uma lente analítica para decifrar a dinâmica entre as agências e seu ambiente institucional.

4. Resultados – o modelo analítico proposto

Com base na literatura revisada, bem como inspirado no quadro acima de Scott, propõe-se um modelo analítico que visa compreender a construção e os elementos que sustentam a legitimidade organizacional no contexto das agências reguladoras brasileiras. Esse modelo considera a legitimidade como uma variável relacional e multifacetada, construída ao longo do tempo mediante interação entre a agência e seu ambiente institucional, e mediada por diferentes atores, normas, valores e crenças.

O modelo está ancorado em quatro eixos conceituais principais:

- A legitimidade organizacional depende da articulação dos três pilares institucionais (Scott, 2001): regulatório, normativo e cultural-cognitivo;
- O uso de práticas cerimoniais e estruturas simbolicamente legitimadas, mesmo que dissociadas da prática operacional (Meyer & Rowan, 1977);
- A atuação das organizações sob lógicas institucionais múltiplas e, por vezes, contraditórias, como as esferas técnica, política e econômica (Friedland & Alford, 1991; Thornton & Ocasio, 2008); e
- A ideia de que a legitimidade é uma percepção socialmente construída, sujeita a disputas, flutuações e reinterpretações constantes (Suchman, 1995).

Com base nessas premissas, foram identificadas as dimensões que compõem o modelo proposto, conforme representado a seguir:

Tabela 2. Modelo analítico proposto

| Dimensão Institucional | Indicadores de Legitimação | Fontes Potenciais de Fragilidade |
|------------------------|--|---|
| Regulatório | Conformidade legal; aderência a competências formais; produção normativa tecnicamente adequada | Extrapolação de atribuições; judicialização excessiva; instabilidade jurídica |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| Normativa | Transparência; prestação de contas; alinhamento a valores públicos | Percepção de captura regulatória; déficit de <i>accountability</i> |
| Cultural-cognitiva | Aparência de racionalidade; domínio técnico reconhecido; reputação organizacional | Ausência de credibilidade técnica; pressão de interesses conflitantes |
| Interação com lógicas | Capacidade de equilibrar as lógicas técnica, política e econômica | Predominância de racionalidades conflitantes; ambiguidade decisória |

Elaboração própria

Este quadro oferece uma ferramenta interpretativa para a análise das ações das agências reguladoras à luz da sua busca por legitimidade. Ao reconhecer que os diferentes pilares e lógicas institucionais se entrecruzam e são interpretados por múltiplos públicos, como Poder Judiciário, atores regulados, mídia, sociedade civil, dentre outros, o modelo permite avaliar não apenas a conformidade normativa das agências, mas também a maneira como são percebidas e interpretadas em seu ambiente institucional.

Na seção seguinte, esse modelo será aplicado à análise dos principais desafios enfrentados pelas agências reguladoras no Brasil, visando identificar pontos críticos e oportunidades para o fortalecimento de sua legitimidade institucional.

5. Discussão – Desafios práticos à legitimidade das Agências Reguladoras

Apesar das garantias formais de autonomia e da previsão constitucional e legal de sua atuação técnica, as agências reguladoras brasileiras enfrentam desafios estruturais e políticos que comprometem sua legitimidade perante seu ambiente institucional. A seguir, apresentam-se quatro frentes críticas que ilustram as tensões entre a lógica normativa dessas instituições e o contexto prático em que operam.

5.1. Centralização presidencial e influência política

Apesar das garantias de autonomia formal, a estrutura político-administrativa brasileira confere um elevado grau de influência ao Presidente da República sobre as agências reguladoras. Essa influência se manifesta por meio de mecanismos de controle que podem comprometer a independência técnica dessas entidades, como a nomeação de dirigentes, a gestão orçamentária e a capacidade de editar medidas provisórias com impacto regulatório. Essa dinâmica de subordinação política pode afetar a neutralidade das decisões regulatórias, especialmente em contextos de crise econômica ou pressões setoriais.

A análise dessa relação pode ser aprofundada a partir da perspectiva do novo institucionalismo organizacional. Conforme DiMaggio e Powell (1991), os atores centrais de um campo institucional obtêm vantagens ao preservar as instituições existentes, o que exige a implementação contínua de estratégias de controle para a aquisição e manutenção de poder. Essa lógica é visivelmente aplicada à dinâmica entre o Poder Executivo e as agências reguladoras. Além disso, a posição das agências reguladoras no ambiente institucional brasileiro pode ser compreendida em analogia ao estudo de Pfeffer (1993), que diferencia campos consolidados de outros em desenvolvimento. As agências são caracterizadas como "atores jovens" no cenário político-institucional, em comparação a outros interlocutores mais estabelecidos, como o Poder Judiciário e o mercado, o que as torna suscetíveis às pressões e desafios externos enquanto buscam consolidar seu espaço e legitimidade.

Essa dualidade entre o que é legalmente estabelecido e o que ocorre na prática pode ser interpretada à luz da teoria organizacional. A legitimidade formal das agências, ancorada na sua qualificação jurídica, prevê um elevado grau de autonomia, com mecanismos como mandatos fixos e autonomia financeira. No entanto, essa estrutura formal coexiste em um ambiente

institucional que, na prática, permite a centralização política. Nesse sentido, as agências, para manterem sua legitimidade, podem adotar práticas e estruturas que servem como "mitos institucionalizados" ou "práticas cerimoniais", destinadas a projetar uma imagem de conformidade e racionalidade, mesmo que haja uma desconexão com a operação real – um fenômeno conhecido como *loose coupling*.

A influência presidencial, portanto, não apenas limita a autonomia, mas também desafia a percepção de legitimidade das agências, uma vez que sua capacidade de agir de forma imparcial e técnica pode ser questionada por observadores e stakeholders. A legitimidade não é determinada apenas pela aderência formal à legalidade, mas configura-se como uma "construção simbólica, relacional e sujeita a variações contextuais". A disputa por recursos e poder decisório entre as agências e o Poder Executivo é uma manifestação dessa busca constante por consolidação em um campo institucional onde a lógica política muitas vezes se sobrepõe à técnica.

5.2. Limites da capacidade normativa e técnica

A discussão sobre os limites da capacidade normativa e técnica das agências reguladoras revela uma profunda controvérsia doutrinária e prática. Por um lado, parte da literatura reconhece a necessidade e a legitimidade da inovação normativa por meio de resoluções e normas infralegais, dada a complexidade e a constante evolução dos setores regulados. Essa visão alinha-se à ideia de que a especialização técnica das agências as capacita a preencher lacunas legislativas e a adaptar a regulação de forma ágil e eficaz.

Contudo, uma corrente oposta argumenta que a atuação normativa dessas entidades deveria ser estritamente restrita à aplicação das disposições legais previamente estabelecidas, sob pena de usurpação da função legislativa do Poder Legislativo. Essa tensão é exacerbada pela própria natureza técnica dos temas regulados, cuja complexidade frequentemente supera a capacidade de compreensão e julgamento dos outros Poderes, em especial o Poder Judiciário. Esse cenário gera incerteza jurídica e fomenta disputas interpretativas, comprometendo a eficácia e a previsibilidade da regulação. Em uma analogia com a teoria organizacional, o texto sugere que as agências reguladoras são "atores jovens" no campo institucional brasileiro, em contraste com interlocutores mais consolidados como o Poder Judiciário e o mercado. Essa condição as torna vulneráveis e sujeitas a desafios contínuos enquanto buscam consolidar seu espaço e credibilidade. A fragilidade de sua capacidade técnica e normativa, portanto, não é apenas um problema operacional, mas um sintoma de um desafio maior de legitimação em um ambiente institucional dinâmico e altamente competitivo.

A recorrente judicialização das decisões regulatórias, impulsionada por essa assimetria de conhecimento técnico entre as agências e o judiciário, mina a autoridade e a credibilidade das agências. Quando o Poder Judiciário sobrepõe suas decisões às das agências, ou quando demonstra deferência ao Poder Executivo em detrimento delas, a percepção de sua legitimidade técnica e sua autonomia é enfraquecida. Essa dinâmica cria um ciclo de insegurança jurídica, onde a falta de um reconhecimento pleno do domínio técnico das agências por parte de outros atores institucionais limita sua capacidade de regular de forma eficaz. Tal cenário se alinha com a "predominância de racionalidades conflitantes", onde a lógica jurídica se choca com a lógica técnica, dificultando a atuação coerente e a construção de confiança social.

5.3. Supremacia do interesse público e direitos fundamentais

A discussão sobre a supremacia do interesse público e sua relação com os direitos fundamentais nas agências reguladoras brasileiras revela um dos dilemas centrais para a legitimidade substantiva dessas entidades. Historicamente, a atuação regulatória tem sido justificada pela

premissa da supremacia do interesse público. No entanto, o texto aponta que, no contexto do Estado Democrático de Direito, esse princípio deve ser compatibilizado com os direitos fundamentais, como a modicidade tarifária, a continuidade do serviço e a não discriminação no acesso. A ausência de critérios objetivos para essa ponderação normativa pode comprometer a legitimidade das decisões regulatórias, levando-as a se tornarem "meras operações simbólicas apenas para demonstrar uma aderência aos padrões existentes". A falta de um arcabouço claro e juridicamente robusto para essa conciliação expõe as agências a críticas e questionamentos, tanto por parte dos usuários quanto dos agentes regulados.

Essa tensão entre o interesse público e os direitos fundamentais acentua o risco de que as decisões regulatórias percam sua substância, sendo percebidas como meras formalidades sem um alinhamento real com as expectativas da sociedade. O artigo, ao mencionar que a legitimidade não é estática e é uma "construção simbólica, relacional e sujeita a variações contextuais", reforça a ideia de que a ausência de um equilíbrio palpável entre esses princípios prejudica a percepção de sua adequação e a confiança pública. Decisões que favorecem, por exemplo, a rentabilidade do setor privado em detrimento da acessibilidade do serviço pode ser vista como evidências de "captura regulatória", comprometendo a credibilidade e a reputação das agências. A superação desse desafio exige das agências um esforço contínuo para demonstrar a proporcionalidade e a razoabilidade de suas intervenções, traduzindo o interesse público em resultados concretos que respeitem os direitos dos cidadãos.

5.3. Pressões externas e desafios transnacionais

A discussão sobre as pressões externas e os desafios transnacionais revela uma camada adicional de complexidade na busca por legitimidade das agências reguladoras brasileiras. A crescente inserção do Brasil em redes de governança global e organismos multilaterais expõe as agências a influências exógenas que, embora frequentemente justificadas por razões técnicas e econômicas, nem sempre se submetem ao controle democrático doméstico. Essa dinâmica pode levar a um comportamento mimético, em que as agências adotam normas e práticas de suas contrapartes internacionais para sinalizar sua adequação e ganhar legitimidade em um campo global. No entanto, essa conformidade mimética pode gerar uma desconexão entre as normas adotadas e as expectativas sociais e jurídicas internas, criando um déficit de legitimidade.

A adoção de instrumentos de *soft law* por redes internacionais ilustra esse desafio, pois exige que as agências dialoguem com essas estruturas sem comprometer sua responsabilidade institucional perante os cidadãos. Essa tensão entre a lógica global de padronização e a necessidade de responsividade democrática local impacta diretamente os três pilares da legitimidade. Enquanto a adoção de padrões internacionais pode fortalecer a legitimidade cultural-cognitiva, ao conferir uma "aparência de racionalidade" e domínio técnico reconhecido, ela pode fragilizar a legitimidade normativa e regulatória se as decisões não forem percebidas como justas, transparentes ou sujeitas à *accountability* democrática interna. Em essência, a busca por reconhecimento e credibilidade em um cenário transnacional pode colidir com a necessidade de construir confiança e coerência institucional no ambiente político-social doméstico.

6. Conclusões

As agências reguladoras brasileiras representam um arranjo institucional relevante no processo de reorganização do Estado, particularmente a partir das reformas administrativas da década de 1990. Dotadas de prerrogativas legais de autonomia decisória e técnica, essas entidades foram concebidas para operar de forma independente, técnica e responsiva em relação aos setores regulados. No entanto, a distância entre os princípios normativos que fundamentam sua criação

e os desafios práticos enfrentados por tais agências tem gerado tensões que impactam diretamente sua legitimidade institucional.

A análise empreendida neste trabalho evidenciou que a legitimidade não pode ser compreendida de maneira estática ou exclusivamente formal. Ela configura-se como uma construção simbólica, relacional e sujeita a variações contextuais, sustentada por múltiplos pilares institucionais (regulatório, normativo e cultural-cognitivo) e permeada por lógicas distintas: técnica, política e econômica. O modelo analítico proposto permitiu operacionalizar essa concepção, apontando as diferentes dimensões que influenciam a percepção de legitimidade das agências, bem como suas fragilidades recorrentes.

O diagnóstico realizado revelou quatro frentes críticas que condicionam a capacidade das agências de agir de forma legítima: (i) a centralização presidencial e o controle político sobre estruturas teoricamente autônomas; (ii) os limites interpretativos e práticos da função normativa exercida pelas agências; (iii) os tensionamentos entre a supremacia do interesse público e os direitos fundamentais dos usuários e agentes regulados; e (iv) a influência de pressões transnacionais que nem sempre se submetem a mecanismos formais de accountability democrática.

Diante desse cenário, o fortalecimento da legitimidade das agências reguladoras requer a adoção de uma abordagem institucional sistêmica, orientada por quatro diretrizes principais: reforço de práticas participativas qualificadas e inclusivas, capazes de mitigar o risco de captura regulatória e ampliar a representatividade dos processos decisórios; aprimoramento dos mecanismos de controle institucional e social, com ênfase na transparência, na responsabilização dos dirigentes e na efetividade do escrutínio parlamentar e judicial; reinterpretção da noção de interesse público à luz do paradigma constitucional de direitos fundamentais, assegurando a proporcionalidade e a razoabilidade das intervenções regulatórias; desenvolvimento de um ecossistema regulatório responsivo, apto a dialogar com demandas internacionais sem perder de vista os fundamentos democráticos e sociais do ordenamento jurídico nacional.

A consolidação da legitimidade das agências não se limita à aderência formal à legalidade, mas exige um esforço contínuo de construção de confiança, coerência institucional e responsividade pública. Ao promover esse equilíbrio entre técnica, normatividade e democracia, as agências reguladoras poderão se afirmar como instrumentos legítimos e eficazes de garantia do interesse público em um Estado Democrático de Direito em constante transformação.

Por fim, de acordo com Scott (1995), o fato de uma organização ter legitimidade ou não é determinado pelos observadores da organização, com a participação de seus stakeholders. Assim, sugere-se como agenda de pesquisa futura um levantamento da percepção desses outros atores.

Referências

Coleman, J. S. (1974). *Power and the structure of society*. Norton.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

_____. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. D. DiMaggio (Eds). *The new institutionalism in organizational analysis*. University Chicago Press.

- Friedland, R., & Alford, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*: 232–263. University of Chicago Press.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Sage.
- Hinings, B., & Meyer, R. E. (2018). *Starting points: Intellectual and institutional foundations of organization theory*. Cambridge University Press.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. John Wiley.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Neves, S. G. (2015). *O poder normativo das agências reguladoras* (2ª ed.). Malheiros.
- Pacheco, R. S. (2003). Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco? In VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Pfeffer, J. (1993). Barriers to the advance of organization science: paradigm development as a dependent variable. *Academy of Management review*, 18: 599-620.
- Prado, M. M. (2008). *Agências reguladoras, independência e desenho institucional*. Bovespa.
- Raymundo, M. R. A. (2011). *Regulação e poder normativo das agências reguladoras*. Juruá.
- Sampaio, R. V. de. (2021). *Democracia e legitimidade das agências reguladoras*. Saraiva.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2nd ed.). Sage Publications.
- Sewell, W. (1992). A theory of structure: duality, agency and transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Shepsle, K. (1986). The positive theory of legislative institutions: an enrichment of social choice and spatial models. *Public Choice*, 50 (6), 135-178.
- Silva, S. A. R. da. (2004). A legitimidade das agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, (235), 299–320.
- Silva, S. A. R. da. (2012). *Direito regulatório: Temas fundamentais*. Renovar.
- Starr, Paul (1982). *The Social Transformation of American Medicine*. New York: Basic Books.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610.

Teixeira, A. C. C., & Bitencourt, M. V. C. (2020). *Participação e controle nas agências reguladoras brasileiras*. Fundação Perseu Abramo.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood et al. (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism*: 99–129. Sage.