

COMO GOVERNOS LOCAIS RESPONDEM A PRESSÃO INSTITUCIONAL POR *ACCOUNTABILITY*: REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE LEGITIMIDADE E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

Gracianny Maio Fernandes Rodrigues
Universidade Federal do Pará – UFPA
ciannymaio0@gmail.com

Lidiane Nazaré da Silva Dias
Universidade Federal do Pará – UFPA
lidianedias@ufpa.br

Resumo: Este ensaio teórico propõe uma reflexão sobre como governos locais lidam com pressões institucionais por *accountability*, especialmente no contexto das mídias sociais. Parte-se da premissa de que a busca por legitimidade influencia a adoção de estratégias organizacionais variadas, que vão desde a conformidade até a manipulação, conforme tipologia proposta por Oliver (1991). As mídias sociais intensificam o escrutínio público e tornam mais visíveis as ações (ou omissões) dos gestores, desafiando-os a alinhar discurso e prática. O texto fundamenta-se na teoria da legitimidade (Suchman, 1995) e na teoria institucional contemporânea (Scott, 1995), discutindo os três tipos de legitimidade — pragmática, moral e cognitiva — e os pilares da teoria institucional — regulatório, normativo e cognitivo. O conceito de “*accountability* societal” é abordado como forma de controle social exercido por cidadãos e pela mídia, os quais influenciam respostas estratégicas dos governos. Ao alinhar as teorias às táticas propostas por (Oliver, 1991) no campo da administração pública, o artigo contribui para compreender como os governos locais desenvolvem a governança pública frente às crescentes demandas sociais e institucionais por transparência, participação e responsividade.

Palavras-Chave: Legitimidade. Estratégias. *Accountability*. Governos locais. Mídias sociais.

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, com foco nas metas 16.6 e 16.7 que abordam transparência e tomada de decisão responsiva e representativa em todos os níveis. Tal objetivo relaciona-se com a construção de uma governança sólida, inclusiva e participativa.

1 INTRODUÇÃO

Governos em todo o mundo são desafiados por múltiplas demandas: Mudanças demográficas em contextos migratórios, crises na saúde pública e na educação, crises climáticas e ambientais, problemas de infraestrutura e segurança pública etc. (Vivona, 2024). Os governos locais são as instâncias mais próximas dos cidadãos (Kim et al., 2024) e operam em um nível elevado de escrutínio público, visto que são financiados pelos contribuintes e devem prestar contas à sociedade (Koch et al., 2006). Nesse contexto, as mídias sociais representam um canal direto entre governos municipais e cidadãos. Através delas, uma variedade abrangente de informações é compartilhada a diferentes grupos de stakeholders. (Liu, 2025).

Contudo, a natureza dessa interação pode constituir um risco à legitimidade, dado a imprevisibilidade de como as informações serão recebidas e compartilhadas pelo público (Liu, 2025). Nesse cenário, as assimetrias de poder entre diferentes grupos de stakeholders, a necessidade de adequação às leis, normas e regulamentos, a capacidade operacional reduzida e a multiplicidade de objetivos sociais e políticos intangíveis e por vezes conflitantes, constituem-se em desafios a serem superados (Kiwi et al. 2025). Os governos locais estão cada vez mais empenhados em gerenciar sua reputação, objetivando benefícios como o fortalecimento da legitimidade (Lock & Jacobs 2024). Assim, as pressões institucionais por accountability podem motivar governos a adotarem respostas estratégicas que variam desde uma postura passiva de conformidade até resistências ativas de manipulação. (Oliver, 1991).

Desse modo, este ensaio teórico propõe uma reflexão sobre como os governos locais podem (ou não) utilizar-se de diferentes respostas estratégicas para gerenciar a legitimidade, a partir da pressão institucional por accountability especialmente no contexto das mídias sociais.

Segundo Kiwi et al. (2025) os estudos sobre comportamentos estratégicos são mais comuns no setor privado, havendo uma lacuna evidente sobre os discursos e táticas persuasivas que as organizações públicas empregam para promover novas estratégias de legitimidade.

Este estudo contribui com a literatura ao alinhar a teoria da legitimidade e a teoria institucional contemporânea no contexto do setor público.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A LEGITIMIDADE COMO UM RECURSO GERENCIÁVEL:

Legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas ou adequadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (Suchman, 1995, p. 574).

Os estudos sobre legitimidade abordam duas perspectivas distintas: A estratégica e a institucional, as quais, operam com propósitos diferentes. As pesquisas com abordagens estratégicas focam em uma perspectiva gerencial e destacam a maneira pela qual as organizações recorrem a elementos simbólicos para influenciar percepções e conquistar aceitação social. Por outro lado, as pesquisas com abordagem institucional, detêm-se em uma perspectiva mais neutra e destacam os processos de estruturação dos setores e a produção de normas culturais que vão além da capacidade de controle intencional das organizações. (Suchman, 1995).

A legitimidade organizacional está relacionada à consonância entre os valores da organização e as leis, regulamentos, normas sociais e crenças culturais presentes na sociedade em que está inserida. (Suchman, 1995). Quando há disparidade real ou potencial entre esses

dois sistemas de valores, nota-se uma ameaça à legitimidade organizacional, as quais, podem assumir a forma de sanções legais, econômicas e sociais. Desse modo, os esforços empregados para a conquista da legitimidade podem auxiliar na compreensão de diferentes comportamentos organizacionais em torno do ambiente. (Dowling & Pfeffer, 1975).

Enquanto os teóricos institucionais se voltam para o ambiente interno da organização, os teóricos estratégicos voltam-se para o ambiente externo, adotando a perspectiva de gestores operacionais da legitimidade (Elsbach, 1994). Assim, a legitimidade passa a ser um recurso operacional gerenciável, extraído do meio cultural e empregado na busca dos objetivos organizacionais (Dowling & Pfeffer, 1975).

Suchman (1995) classifica a legitimidade em três tipos: A pragmática, a moral e a cognitiva. A legitimidade pragmática envolve os “cálculos egoístas dos públicos mais próximos de uma organização” (p. 578), ou seja, envolve as trocas diretas entre a organização e os diferentes públicos. Nessa perspectiva, a troca pode se estabelecer, por exemplo, no apoio a uma política que irá beneficiar um grupo específico de constituintes. (Dowling & Pfeffer, 1975). Oliver (1991) retrata essa “barganha” ou negociação como uma estratégia para obtenção de legitimidade, assumindo que as relações organizacionais com o ambiente estão abertas à negociação e à troca de concessões (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 143). A autora exemplifica que as associações profissionais poderão negociar com governos, padrões aceitáveis de serviço e accountability. (Oliver, 1991).

A legitimidade moral fundamenta-se em uma avaliação normativa (Parsons, 1960), ou seja, diferentemente da legitimidade pragmática, o avaliador acredita que a organização está agindo corretamente independentemente de alcançar algum benefício direto com isso. Esses julgamentos, em geral, refletem a crença de que a atividade promove efetivamente o bem-estar social, conforme definido pelo sistema de valores socialmente construído pelo público. (Suchman, 1995, p. 579). As atividades de responsabilidade social corporativa (CSR) são exemplos desse tipo de legitimidade, visto que estão baseadas no consenso social de que as empresas têm a responsabilidade de fazer o bem à sociedade (Palazzo & Scherer, 2006). De forma semelhante, presume-se que gestores públicos devem gerar valor público a partir dos ativos que lhe são confiados através dos impostos arrecadados por meio do poder tributário, a fim de prover o bem-estar coletivo (Moore, 2021).

A legitimidade cognitiva por sua vez, é baseada na compreensibilidade e na certeza e independe de avaliação. Nessa perspectiva a organização é tão amplamente aceita e compreendida que deixa de ser questionada. Passa a ser “tida como certa” (Suchman, 1995). Os três tipos de legitimidade são construídos socialmente e podem ser gerenciados estrategicamente. (Kim et al., 2024, p. 48).

Suchman (1995) faz um comparativo entre essas tipologias e observa que a legitimação moral e cognitiva pressupõe regras culturais mais amplas que a legitimação pragmática, a qual, frequentemente pode ser adquirida através de recompensas tangíveis a grupos específicos. Por outro lado, o autor destaca que tanto a legitimidade pragmática quanto a moral baseiam-se em avaliações discursivas, onde os julgamentos sobre o custo-benefício e a ética ocorrem na maioria das vezes por meio de discussões públicas “acaloradas”. Assim, as organizações frequentemente podem conquistar legitimidade pragmática e moral participando de tais diálogos. Em contrapartida, a legitimação cognitiva decorre de suposições orientadoras tácitas e, portanto, prescindem de discursos ou defesas enfáticas pela organização (Suchman, 1995).

Com base nessas observações, o autor sugere que ao passar do campo pragmático para o campo moral e desse para o campo cognitivo, a legitimidade torna-se mais difícil de ser obtida e manipulada, visto que alcança sutileza e profundidade, tornando-se mais autossustentável. (Suchman, 1995).

2.2 ACCOUNTABILITY E OS PILARES DA TEORIA INSTITUCIONAL:

O comportamento humano assim como as organizações são moldados por estruturas construídas socialmente por um conjunto de normas, valores, crenças, leis e regulamentos que tem a função de promover a ordem social e estabilizar as relações. Essas estruturas podem ser regulatórias, normativas ou cognitivas (Scott, 1995).

O pilar regulatório da teoria institucional baseia-se na obediência às leis e regulamentos e utiliza mecanismos de coerção. Nesse contexto, as organizações reproduzem atividades e rotinas em conformidade com as regras. (Scott 1995; Oliver 1991). A título de exemplo, a Constituição Federal de 1988 estabelece que “todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade” (Brasil, 1988, art. 5º, inciso XXXIII) e a lei federal nº 12.527/2011 conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) veio regulamentar esse dispositivo legal (Brasil, 2011).

Os pilares normativo e cognitivo partem da premissa da obrigação social e do que é “tido como certo”. Eles utilizam mecanismos como expectativas, deveres e papéis. Neles, as estruturas são apropriadas ou internalizadas e moralmente garantidas. Estes pilares relacionam-se com a legitimidade moral e cognitiva e incluem normas sociais implícitas que guiam comportamentos e orientam a construção de padrões através do qual as decisões organizacionais são julgadas socialmente. (Scott, 1995). Os julgamentos sociais não são formados isoladamente, mas são influenciados pelos níveis de confiança dos cidadãos em uma organização. (Lock & Jacobs, 2025, p. 1). Desse modo, as normas sociais ditam não apenas o que deve ser feito, mas como deve ser feito para que seja considerado legítimo (Scott, 1995).

Diversas regras e normas se tornam institucionalizadas por meio da validação de autoridades reconhecidas como legítimas, mesmo que favoreçam de forma desproporcional determinados grupos. Um exemplo disso são as disparidades salariais entre homens e mulheres. Nesse sentido, estruturas institucionalizadas e legitimadas nem sempre são justas e por isso, não estão isentas de contestação (Scott, 1995).

Scott (1995) relaciona os três pilares da teoria institucional a dimensões diferentes de legitimidade. O autor afirma que a abordagem regulatória busca saber se a organização é legalmente estabelecida e se está atuando em conformidade com as leis e regulamentos. Já o pilar normativo exige padrões de conduta condizentes com as regras morais estabelecidas. Nesse sentido, os pilares regulatório, normativo e cognitivo orientam os comportamentos das organizações sobre como devem promover accountability. Essa concepção reafirma a responsabilidade dos gestores públicos perante os cidadãos, reconhecendo estes como legítimos detentores de direitos. (UNDP, 2012).

Nesse contexto, destaca-se o conceito de accountability societal trazido por Smulovitz e Peruzzotti (2000) como um mecanismo de controle social baseado na mobilização de cidadãos, de associações e da mídia, que visam expor irregularidades, levantar novas questões à agenda pública ou acionar mecanismos horizontais de accountability, como ações judiciais e reivindicações perante órgãos de fiscalização. Frequentemente as razões para essas pressões institucionais dividem-se em duas categorias: a adequação social e a econômica (Oliver, 1991).

2.3 ACCOUNTABILITY SOCIETAL NAS MÍDIAS SOCIAIS:

A internet e as redes sociais digitais vêm modificando, aceleradamente, a maneira como os cidadãos e grupos da sociedade civil manifestam suas demandas políticas e sociais (Ferreira, 2024). Elas figuram como um importante canal de comunicação entre governos e sociedade.

Plataformas como o Facebook, Instagram e Twitter (atualmente “X”) possibilitam a participação abrangente de diferentes grupos de usuários, sobre assuntos relevantes à coletividade, tornando-se uma importante ferramenta de controle social e accountability (Castro & Dias, 2019).

A accountability societal possui objetivos abrangentes que podem incluir múltiplos processos de governança, a saber: o compartilhamento de informações públicas, a formulação de políticas sociais; a participação, análise e monitoramento de orçamentos públicos, o acompanhamento de despesas e processos de contratação, a avaliação de serviços públicos, medidas anticorrupção e mecanismos de tratamento de reclamações. (UNDP, 2012).

Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), a mídia observa a organização, denuncia e mobiliza a sociedade civil, ao mesmo tempo em que pode acionar mecanismos legais de fiscalização, obrigando a administração pública a reconhecer problemas anteriormente negligenciados. Dessa forma, os governos podem adotar diferentes estratégias frente a pressão institucional por accountability.

2.4 AS RESPOSTAS ESTRATÉGICAS DE OLIVER (1991) FRENTE A PRESSÕES INSTITUCIONAIS:

Oliver (1991) identificou diferentes respostas estratégicas implementadas por organizações como resultado de pressões institucionais na busca por estabilidade e legitimidade. A autora categorizou as estratégias comportamentais em 5 grupos distintos: Aquiescência, compromisso, evitação, desafio e manipulação e os associou a fatores preditores que podem influenciar as decisões estratégicas das organizações, tais como: causa, constituintes, conteúdo, controle e contexto. A variação dessas dimensões hipotéticas responde em que grau as organizações estão dispostas a oscilar entre a conformidade passiva e a resistência ativa, conforme quadro 01.

Quadro 1 - Variação das estratégias comportamentais

Estratégias comportamentais		conformidade ↑ ↓ resistência	Fatores preditores do comportamento
Aquiescência	Hábito		causa (por que motivo essas pressões estão sendo exercidas?) constituintes (quem as exerce?), conteúdo (quais são essas pressões?), controle (por quais meios são exercidas?) contexto (onde ocorrem?).
	conformidade		
	Imitação		
Compromisso	Equilíbrio		
	Pacificação		
	Negociação		
Evitação	Ocultação (conformidade cerimonial)		
	Desvinculação		
	Fuga		
Desafio	Rejeição		
	Desafio		
	Ataque		
Manipulação	Cooptação		
	Influenciação		
	Controle		

Adaptado de *Strategic responses to institutional processes*, Oliver (1991).

Nas estratégias de aquiescência, o hábito refere-se à adesão inconsciente a regras ou valores “tidos como certos” e representa o maior grau de conformidade. A imitação equivale ao conceito de isomorfismo mimético, quando por exemplo, modelos institucionais bem-sucedidos são copiados por outras organizações, sobretudo, nos ambientes de incerteza (DiMaggio & Powell, 1983; Oliver, 1991). Já a conformidade refere-se à obediência consciente aos valores, normas e requisitos institucionais. O móvel intrínseco para a conformidade pode estar relacionado aos benefícios da reputação, confiança, legitimidade e apoio social (Oliver, 1991).

Contudo, quando os objetivos organizacionais internos conflitam com as expectativas dos constituintes externos, as organizações tendem a utilizar estratégias de equilíbrio, pacificação ou negociação. Nesse contexto, equilibrar, apaziguar e negociar estão associadas as tentativas de acomodar múltiplas demandas das partes interessadas e empregar táticas pacificadoras, já que a conformidade com as expectativas dos constituintes externos é parcial e não completa (Oliver, 1991). No contexto do setor público essas táticas são ainda mais complexas, dada a multiplicidade de influências e interesses dos diversos grupos de stakeholders (Kiwi *et al.* 2025).

Por outro lado, Oliver (1991) aponta como estratégias de evitação as táticas de ocultação, dissociação ou desvinculação e fuga. A autora argumenta que a ocultação tem como objetivo disfarçar a não conformidade sob uma falsa aparência de aquiescência (conformidade cerimonial). Um exemplo atual são as práticas de *greenwashing*, onde algumas organizações exageram em suas metas ambientais para obter conformidade e aceitação pública sem, contudo, realizar as etapas para implementação efetiva dessas ações (Aguilera & Castillo, 2025).

Já a desvinculação (desacoplamento), refere-se a tentativa de reduzir a exposição de uma organização ao escrutínio público, desvinculando parcialmente suas atividades técnicas do contato externo (Pfeffer & Salancik, 1978; Oliver 1991). Porém, no contexto da administração pública essa tática pode refletir um efeito indesejado e suspeito, visto que o setor público depende da aprovação externa de suas práticas para obter recursos e apoio social. Assim, os esforços de desvinculação podem torná-la suscetível à desconfiança e comprometer sua legitimidade. Oliver, 1991).

Segundo Meyer e Rowan (1977), no desacoplamento as organizações mantêm a falsa aparência de um bom funcionamento, escondendo as anomalias e inconsistências técnicas. Desse modo, minimizam questionamentos, evitam conflitos e preservam sua reputação para garantir apoio social. Nessa tática, o discurso afasta-se da prática sob a suposição de de falsa conformidade.

Um outro mecanismo de evitação é a fuga, a qual, consiste em alterar a natureza dos processos ou atividades de uma organização para evitar a necessidade de conformidade. A fuga também se manifesta através da transferência de organizações para locais onde as regras sejam mais brandas ou inexistentes. (Hirschman, 1970, como citado em Oliver, 1991).

Em contrapartida, as táticas de desafio representam resistências ativas das organizações e consistem em rejeitar, desafiar e atacar regras e valores institucionais. Essas opções estratégicas podem colocar em risco a legitimidade da organização e por isso, tendem a ser utilizadas quando a aplicação externa das regras é baixa ou quando os objetivos internos entram em grande conflito com os valores ou requisitos institucionais. As táticas de desafio também podem ser utilizadas para reforçar aspectos de probidade, a exemplo de ativistas de direitos humanos que desafiam leis e normas sociais para expressarem suas convicções e integridade. (Oliver, 1991).

O ataque, por sua vez, diferencia-se do desafio no grau de intensidade em que as organizações se afastam das pressões e expectativas institucionais. Organizações atacantes

tendem a agredir, menosprezar ou denunciar veementemente os valores institucionalizados (Oliver, 1991).

Um outro grupo de estratégias citada por Oliver (1991) é a manipulação. Esta corresponde as táticas de cooptar, influenciar e controlar pressões e avaliações institucionais. A cooptação objetiva neutralizar a oposição institucional e aumentar a legitimidade. Já a influência, tenta moldar a opinião pública em favor dos interesses organizacionais utilizando valores e crenças compartilhados. O controle por sua vez, busca estabelecer domínio e autoridade sobre os constituintes externos que exercem pressão sobre a organização. Esse tipo de comportamento tende a ser adotado em contextos nos quais as expectativas institucionais ainda não estão plenamente consolidadas.

As diferentes possibilidades de respostas estratégicas das organizações frente as pressões institucionais influenciarão o seu desempenho, assim como poderão influenciar os critérios ou padrões institucionais pelos quais estas serão avaliadas. (Oliver, 1991).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 MÉTODO

Este ensaio teórico propôs uma reflexão sobre como os governos locais podem (ou não) utilizar-se de diferentes respostas estratégicas para gerenciar a legitimidade, a partir da pressão institucional por accountability especialmente no contexto das mídias sociais. Este estudo partiu da premissa que a accountability societal é uma pressão institucional para os governos locais que buscam legitimidade. Portanto, esse conceito foi abordado e discutido à luz da teoria da legitimidade e da teoria institucional contemporânea.

A proposta não envolveu coleta de dados empíricos, mas sim o alinhamento de conceitos e teorias para construir um olhar crítico sobre o tema. O objetivo foi integrar esses fundamentos teóricos para explicar como os governos locais podem reagir frente as cobranças por transparência e prestação de contas, sobretudo, no ambiente difuso e complexo das mídias sociais. Para isso, foram utilizados os modelos de respostas estratégicas proposto por Oliver (1991), aliado aos conceitos de legitimidade pragmática, moral e cognitiva trazidos por (Suchman, 1995) e os pilares regulatório, normativo e cognitivo da teoria institucional contemporânea trazidos por (Scott, 1995). A escolha desses referenciais teóricos baseou-se em sua relevância e no reconhecimento como obras de autores seminais na área.

3.2 DISCUSSÃO

A teoria da legitimidade e a teoria institucional permitem compreender as razões que movem os governos locais em suas estratégias de governança. A Lei de Acesso à Informação (LAI) intensificou as cobranças por transparência, obrigando-os a desenvolverem canais para informação e prestação de contas. Nesse contexto, o surgimento das mídias sociais potencializa o escrutínio público. A iniciativa de governos locais em prestar contas através dessas plataformas pode revelar a busca por legitimidade. Assim, as decisões dos gestores públicos em divulgar ou reter informações podem representar respostas estratégicas a múltiplos interesses e demandas institucionais (Liu, 2025).

Segundo Oliver (1991), as organizações têm maior probabilidade de aderir aos valores ou requisitos do ambiente institucional quando este é altamente interconectado. Os autores institucionais sugerem que a interconectividade facilita a difusão voluntária de normas, valores e informações compartilhadas e que, por isso, um ambiente altamente interconectado facilita a

conformidade organizacional (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978) às pressões institucionais, como por exemplo a pressão por accountability.

A accountability societal manifesta-se com mais intensidade no ambiente das mídias sociais. A título de exemplo, Ferreira (2024) analisou o engajamento nas redes sociais da campanha “Cedae, essa conta não é minha”, que manifestou a crise de abastecimento de água à população metropolitana do Rio de Janeiro (RJ), no início de 2020, contra a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). A campanha, que começou com o ativismo on-line, avançou para as instâncias do Ministério Público e da Defensoria Pública, resultando em decisão judicial para indenização aos consumidores pela qualidade da água oferecida (Ferreira, 2024). Revela-se, nesse caso, a responsabilização social e horizontal, obrigando a companhia a práticas de conformidade legal e atendimento das expectativas sociais.

Nesse cenário, a accountability societal detém grande importância, pois representa a mobilização dos cidadãos e de organizações da sociedade civil para denúncias, responsabilização e transparência, fatores essenciais para impedir o relaxamento de deveres e a garantia de direitos. Por outro lado, esse mecanismo torna os governos mais expostos ao julgamento público. As plataformas digitais não apenas disseminam informações, mas constroem narrativas, articulam demandas e ampliam o alcance das críticas à ação governamental. Com isso, os gestores públicos enfrentam o desafio de alinhar seus discursos às práticas, sob pena de perda de legitimidade e de confiança. O uso estratégico das mídias sociais, portanto, deve considerar não apenas as expectativas legais e normativas, mas também os valores e crenças internalizados pela sociedade.

Por outro lado, é possível que governos locais utilizem as mídias sociais como um canal para estratégias de manipulação, utilizando-as para influenciar a opinião pública. Nesse aspecto, Klinger et al. (2023) e Koc-Michalska et al. (2023) afirmam que as instituições recorrem cada vez mais ao sensacionalismo, à personalização e ao políentretimento com o objetivo de se obter maior engajamento das partes interessadas.

Em contextos em que as organizações não conseguem conter as crescentes críticas públicas sobre suas operações, o ataque pode ser uma resposta estratégica. Oliver (1991) aponta que as estratégias de desafio e de ataque são mais difíceis de serem empregadas, visto que arriscam a legitimidade, por isso são geralmente utilizadas em contextos específicos, quando o conflito de valores e crenças entre os atores é alto. Por exemplo, na crise pandêmica da Covid-19, observou-se uma variação nas respostas políticas entre e dentro do Brasil, México e Estados Unidos. Enquanto alguns estados adotaram medidas brandas, outros implementaram e mantiveram políticas rigorosas. Essa variação foi impulsionada, sobretudo, por fatores políticos (Bennouna et al., 2021), revelando um grande conflito de valores e crenças entre governos e entre esses e a sociedade.

Scott (1995) afirma que a institucionalização de regras sociais ou legais muitas vezes é legitimada somente porque decorre de autoridades dotadas de poderes legítimos, o que não significa que tais regras beneficiem a coletividade de maneira equânime. Assim, os entes políticos podem criar leis, normas e regulamentos que institucionalizam processos que tragam benefícios a um grupo específico de stakeholders, o que caracteriza a legitimidade pragmática. Essa assimetria nas relações, também podem gerar conflitos e contestações, conforme exemplificado por Reis (2023). A autora investigou a efetividade social do processo de desestatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), realizada em 2021. Em 2020, o governo federal aprovou a Lei nº 14.026 (marco regulatório do saneamento). A nova lei exigiu licitação para os municípios delegarem os serviços de água e esgoto prestados à população.

Nesse caso, os interesses de vários atores entraram em conflito. A favor da desestatização estavam os governos federal, estadual e 29 governos municipais do Estado do RJ, além de investidores privados, o BNDES e agências reguladoras. Contra, estavam a Assembleia Legislativa do Estado (ALERJ), associações, sindicato e a universidade fluminense. A autora levantou os ganhos e perdas a cada uma das partes interessadas e afirma que o leilão ocorreu em razão da pressão dos atores beneficiados que buscavam conceder à iniciativa privada a prestação dos serviços de água e esgoto em municípios do RJ. Nesse sentido, a partir das conclusões da autora, infere-se que os governos adotaram práticas de negociação, beneficiando grupos específicos de stakeholders, utilizando-se do aspecto regulatório para obter legitimidade pragmática.

Oliver (1991) afirma que organizações com alta dependência de aceitação pública dificilmente adotarão estratégias diferentes da conformidade com os valores e expectativas sociais, haja vista o alto risco de perda da reputação e legitimidade. Nos ambientes de incerteza, os governantes podem tentar antecipar quais atividades ou políticas podem gerar penalidades sociais e/ou judiciais. Tal fato pode levá-los a desenvolver procedimentos mais sofisticados e sutis para "sobreviver" à responsabilização, conforme advertiu Maravall (1999, como citado em Smulovitz & Peruzzotti, 2000, p. 152).

Desse modo, os governos locais podem ajustar suas estratégias de acordo com a natureza das pressões institucionais por accountability, considerando os fatores preditores apresentados por Oliver (1991). Para isso, é necessário responder a questões fundamentais: Quais são as pressões enfrentadas — exigências legais ou expectativas sociais? Qual a origem dessas pressões — normas jurídicas ou valores coletivos? Quem as exerce — instâncias governamentais superiores ou a sociedade civil? E em que contexto elas se manifestam — em nível organizacional, político ou social? A compreensão dessas variáveis orienta a formulação de respostas estratégicas mais adequadas ao ambiente institucional no qual os governos estão inseridos.

Nesse sentido, na tentativa de conciliar interesses divergentes, governos podem, por exemplo, utilizar estratégias de compromisso, equilibrando o atendimento das expectativas de diferentes grupos de stakeholders. Em contextos de instabilidade, táticas de evitação, negociação e imitação (isomorfismo) possuem mais probabilidade de serem utilizadas (DiMaggio & Powell, 1983, Oliver 1991).

Compreender os processos de institucionalização (Scott, 1995), identificar os tipos de legitimidade — pragmática, moral e cognitiva — e suas formas de manifestação (Suchman, 1995), bem como reconhecer as pressões institucionais que incidem sobre os governos locais e as estratégias adotadas em resposta a essas pressões (Oliver, 1991), permite uma visão ampliada sobre como a governança pública é construída e exercida em contextos marcados por crescentes expectativas sociais e accountability.

4 CONCLUSÃO

Este ensaio propôs uma reflexão sobre como os governos locais podem (ou não) utilizar-se de diferentes respostas estratégicas para gerenciar a legitimidade, a partir da pressão institucional por accountability especialmente no contexto das mídias sociais. A partir da perspectiva da teoria institucional contemporânea, compreende-se a legitimidade como um recurso gerenciável, à medida que governos podem adotar diferentes respostas estratégicas, conforme proposto por Oliver (1991).

A partir da teoria da legitimidade (Shuman, 1995) e da teoria institucional (Scott, 1995), observou-se que o comportamento dos governos locais, embora guiado em grande parte pelo

aspecto regulatório, envolve também os aspectos normativos e cognitivos, uma vez que os governos precisam atender as demandas sociais e conciliar expectativas de diferentes grupos de stakeholders. Nesse sentido, a conformidade, embora seja um comportamento prevalente nos ambientes altamente regulados, não é a única opção estratégica para a Administração Pública local.

Como contribuição teórica, o ensaio relaciona conceitos centrais das teorias da legitimidade e institucional, ampliando sua aplicação no campo da administração pública local. No plano prático, oferece reflexões úteis para gestores públicos que enfrentam o desafio de se comunicar e se posicionar institucionalmente, sobretudo, nas redes sociais, defendendo a adoção de estratégias mais transparentes e alinhadas ao interesse público.

Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras investiguem de forma empírica como diferentes municípios têm adotado — ou deixado de adotar — estratégias de conformidade ou resistência ativa, sobretudo, no contexto das mídias sociais. Entender essas práticas é essencial para avaliar como a governança pública vem sendo construída diante de uma rede complexa de stakeholders e seus múltiplos interesses.

5 REFERÊNCIAS

- Aguilera, R. V., & Castillo, M. R. (2025). Rumo a uma estrutura de governança corporativa atualizada: fundamentos, rupturas e pesquisas futuras. *Business Research Quarterly*, 28(1), 1–13. <https://doi.org/10.1177/0000000000000000>
- Bennouna, C., Giraudy, A., Moncada, E., Rios, E., Snyder, R., & Testa, P. (2021). *Pandemic policymaking in presidential federations: Explaining subnational responses to COVID-19 in Brazil, Mexico, and the United States*. *Publius: The Journal of Federalism*, 52(3), 409–437. <https://doi.org/10.1093/publius/pjab025>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm
- Castro, H. A. S. de, & Dias, L. N. da S. (2019). Mídias sociais como estratégia de atendimento à Lei de Acesso à Informação. *Revista Paraense de Contabilidade*, 4(3), 6–23. <https://doi.org/10.36562/rpa.v4i3.46>
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and environment* (pp. 3–21). Cambridge, MA: Ballinger.
- 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. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review*, 18(1), 122–136. <https://doi.org/10.2307/1388226> [jstor.org+8scirp.org+8scirp.org+8](https://www.jstor.org/stable/1388226)
- Elsbach, K. D. (1994). Managing organizational legitimacy in the California cattle industry: The construction and effectiveness of verbal accounts. *Administrative Science Quarterly*, 39(1), 57–88. <https://doi.org/10.2307/2393494>
- Etter, M., Ravasi, D., & Colleoni, E. (2019). Social media and the formation of organizational reputation. *Academy of Management Review*, 44(1), 28–52. <https://doi.org/10.5465/amr.2014.0280>
- Ferreira, T. M. da C. (2024). “#ESSACONTANÃOÉMINHA” ativismo online e engajamento nas redes sociais digitais. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 47, e2024109. <https://doi.org/10.1590/1809-58442024109pt>
- Kim, A., van der Bijl Brouwer, M., Mulder, I., & Lloyd, P. (2024). *Stabilizing design practices in local government*. *International Journal of Design*, 18(3). <https://doi.org/10.57698/v18i3.04>
- Kiwi, D., Khanagha, S., & Alexiou, A. (2025). *Understanding the role of legitimacy during strategic change in public organizations: A review and research agenda*. *Public Performance & Management Review*. <https://doi.org/10.1080/15309576.2025.2476572>
- Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N., & Hauknes, J. (2005/2006). *Innovation in the Public Sector: Summary and Policy Recommendations* (PUBLIN Report No. D24). NIFU STEP. Recuperado de <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226575/d24-summary-final.pdf?sequence=1>
- Liu, S. (2025). Strategic responses to institutional pressures: Evidence from corporate financial disclosure on social media. *Academic Journal of Business & Management*, 7(4), 13–20. <https://doi.org/10.25236/AJBM.2025.070402>
- Lock, I., & Jacobs, S. (2025). Drivers of Reputation and Legitimacy of a Highly Visible Public Sector Organization: Surveying Citizens’ Perceptions. *Corporate Reputation Review*. <https://doi.org/10.1057/s41299-025-00230-9>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Moore, M. (2021). *Criando valor público: A ideia central da gestão estratégica em governo*. *International Journal of Professional Business Review*, 6(1), e219. <https://doi.org/10.26668/businessreview/2021.v6i1.219>
- Reis, F. C. M., Kligerman, D. C., Cohen, S. C., & Nogueira, J. M. R. (2023). *A efetividade social e a concessão do saneamento à iniciativa privada: o caso do leilão da CEDAE*

- no Rio de Janeiro, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 28(2), 547–559. <https://doi.org/10.1590/1413-81232023282.08982022>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Palazzo, G., & Scherer, A. G. (2006). Corporate Legitimacy as Deliberation: A Communicative Framework. *Journal of Business Ethics*, 66, 71–88. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9044-2>
- Parsons, T. (1960). Structure and process in modern societies. Free Press. [Structure And Process In Modern Societies](#)
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*.
- Scott, W. R. (1995). *Contemporary institutional theory*. In *Institutions and organizations* (pp. 33–61). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- United Nations Development Programme. (2012). *Social accountability in a changing region: Actors and mechanisms* (Based on deliberations of Arab Governance Week, November 26–29, 2012, Cairo, Egypt). UNDP Regional Centre for the Arab States. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/arabstates/GovernanceWeek_Full_report_final_English_Cairo_March.pdf
- Vivona, R. (2023). *The new era leadership for the public sector? Entrepreneurship, effectiveness, and democracy*. *Public Management Review*, 25(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2158575>
- Wæraas, A. (2019). Public sector communication and organizational legitimacy. In V. Luoma-aho & M. J. Canel (Eds.), *The handbook of public sector communication* (pp. 45–58). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch2>