

## Voids Institucionais: Pontos Chave para a Coordenação entre Regulação e Justiça no Novo Marco do Saneamento

Tema de Submissão: Outros temas relacionados à Administração Pública

### Carolina Wunsch Marcelino

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Positivo (PPGA/UP). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).

### Samir Adamoglu de Oliveira

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA/UFPB). Pesquisador Associado do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (IBEPES).

### RESUMO

O Brasil é visto como mercado emergente e determinados setores econômicos, como o do saneamento, são entendidos como áreas propensas à ampliação dos investimentos e ao estímulo ao desenvolvimento socioeconômico. A literatura sobre *institutional voids* discorre sobre algumas consequências – inclusive indesejadas – de quando nações em desenvolvimento decidem implementar mudanças na regra do jogo de mercados para os quais se deseja ampliar a concorrência e o acesso a direitos sociais subjacentes. O desequilíbrio entre essas demandas e a capacidade regulatória pode elevar o ativismo judicial na solução dos eminentes litígios. Nosso estudo investiga quais os vazios institucionais que impactam a coordenação entre capacidade regulatória e repercussão judicial para o ambiente legal do saneamento ante a aprovação do Novo Marco do Saneamento brasileiro (Lei nº 14.026, 2020). Mediante análise qualitativa de dados primários e secundários angariados por entrevistas e documentos, identificamos a existência de um *void* estrutural – atrelado à miscelânea regulatória e seus impactos sobre funções distributivas e estabilizadoras para regulação – e um *void* contingencial – que envolve a execução de políticas públicas consignadas em contratos administrativos. Explicamos a influência desses vazios na legalização de organizações e gerencialização da lei, agravando a heterogeneidade de regras, a dificuldade de formação tarifária e a eficiência na prestação de serviço. Concluímos destacando que, do ponto de vista social, esses desdobramentos podem ser impeditivos para a universalização do saneamento e, conseqüentemente, ao alcance desse patamar civilizatório a diferentes regiões do país.

**Palavras-Chave:** Voids Institucionais; Ambiente Legal; Saneamento; Regulação; Justiça.

## 1. INTRODUÇÃO

Vazios institucionais (*institutional voids*) são lacunas nos arranjos institucionais de determinados setores econômicos, agravadas por regulação insuficiente ou inexistente (Doh et al., 2017). Esses *gaps* se pronunciam pela discrepância entre a forma como as normas legais foram concebidas e como estão sendo implantadas e reforçadas, o que pode gerar um cenário de incerteza sobre as regras do jogo, alcançando, assim, a dimensão institucional da realidade.

Nesse artigo, **investigamos quais os voids que impactam a coordenação entre capacidade regulatória e repercussão judicial para o ambiente legal do saneamento ante**



a aprovação do Novo Marco do Saneamento brasileiro (Lei nº 14.026, 2020). Nossos resultados mostram que esses vazios podem extravasar o ambiente regulatório, e são potencialmente capazes de transferir para o Poder Judiciário ampla quantidade de litígios e de questões não pacificadas sobre as relações contratuais e as políticas públicas consignadas. Dessa forma, o ambiente legal do saneamento nos exemplifica o instável equilíbrio a que está sujeito o binômio regulação e justiça para diversos e relevantes temas da agenda pública nacional.

Há, contudo, ambientes mais propícios à análise desses *voids*, a exemplo de mercados com informações amplamente assimétricas ou fontes informacionais não confiáveis, ambientes regulatórios frágeis e sistemas judiciais ineficientes ou erráticos (Mair & Marti, 2009). Os vazios são aqui associados a mercados emergentes ou em desenvolvimento, reconhecidos por essa instabilidade, inclusive às ocorrências de quebra de monopólio (Kostova & Marano, 2019).

O campo do saneamento apresenta alguns desses relevantes requisitos, pois se configura como uma miscelânea regulatória composta por 80 agências nacionalmente espalhadas, novas regras do jogo recentemente postas pelo sancionamento da referida lei em julho de 2020 – e revogadas via Decreto nº 11467 de 2023 –, assimetria informacional entre regiões do país, e possível impacto da judicialização de litígios contratuais na capacidade de investimentos e na paralisação de obras de expansão. Em agravado, a infraestrutura de saneamento no país tornou-se pária, reconhecida pela ineficiência relacionada à má gestão de recursos hídricos e à estagnação da infraestrutura para desenvolvimento econômico (Cruz Rios, 2022).

*Voids* são tema de interesse crescente e atual nos institucionalismos (Dieleman et al., 2022), por sua capacidade explicativa de determinados aspectos de temas de pujança social. É de interesse da Teoria Institucional abordar esses grandes desafios sociais (Gümüşay et al., 2020), que consistem em relevantes preocupações sociais, como a desigualdade na promoção e no acesso a direitos humanos. Visamos contribuir com os estudos socio-legais, fortalecendo explicações sobre a interface entre leis, sociedade e organizações (Edelman & Galanter, 2015), por entendermos como relevante ao campo a identificação e análise de *voids* institucionais do campo do saneamento brasileiro e seus mecanismos de natureza social, legal e econômica. Ainda, ao aproximarmos vazios e estudos socio-legais, nossa pesquisa também contribui para estudos institucionalistas acerca de serviços de água e governança urbana – campo de interesse também crescente e atual (Barone & Mayaux, 2023; Bolognesi et al., 2023) – discutindo os elementos socio-legais subjacentes ao Marco do Saneamento brasileiro, bem como a configuração de suas regras, além de uma discussão crítica sobre os papéis, responsabilidades, obrigações, incentivos e significados que alcançam os atores desse campo.

O restante do artigo está estruturado da seguinte forma: expomos o quadro teórico de referência que nos ampara, discutindo o conceito dos *voids* no ambiente legal de campos organizacionais, permitindo-nos abordar as ambiguidades legais do campo do saneamento brasileiro e suas repercussões no equilíbrio instável que alcança regulação e justiça. Em seguida apresentamos o percurso metodológico de nossa pesquisa, avançamos para análise e discussão dos resultados, guiados pelos eixos estruturantes do marco e confrontados com uma tipologia específica de vazios institucionais, fornecendo, ao final, as conclusões de nosso estudo.

## 2. TEORIA

### 2.1 Vazios Institucionais: Uma Análise da Sobreposição entre Campos Legal e Organizacional



As organizações modernas estão imersas em arcabouços legais, conectando, assim, as dimensões legal e organizacional do ambiente institucional (Scott, 1994). Essa imersão tem como aspecto primordial uma dinâmica recursiva sobre como as organizações interpretam as leis, e como adotam e difundem práticas para seu cumprimento, ao passo que elas também agem para moldar as leis aos seus interesses e limites. Logo, campo legal e campo organizacional se sobrepõem na interseção denominada ambiente legal (Edelman, 2016; Edelman & Suchman, 1997). Entretanto, essa sobreposição nem sempre se apresenta em justo ou integral alinhamento (*ideal fit*), restando às organizações de um campo espaços de atuação não tão bem regulados, ambíguos ou nebulosos, que as permitem discutir e moldar as noções de legalidade, legitimidade e moralidade, para neles agirem (Silbey, 2005).

Rodrigues (2013) conceitua os vazios institucionais (*institutional voids*) como sendo precisamente esses espaços (*gaps*) existentes entre regras, legislação e normas formais, em termos de como são implementadas ou reforçadas suas estruturas de atendimento/cumprimento. As lacunas que os *voids* representam são importantes por impactarem a estrutura social de campos, pois podem gerar custos sociais de distintas sortes ao incidirem sobre o *enforcement* que, no presente estudo, tomamos especificamente como o cumprimento de obrigações contratuais (Paula & Pardini, 2022).

Não basta, porém, a simples ausência de regulação para que se configure um *void*. Segundo Dieleman et al. (2022), a configuração do arranjo institucional disposto em um campo pode ou não dar suporte regulatório e operacional a mercados e seus atores. Portanto, vazios institucionais se formam em campos mesmo naqueles em que se fazem presentes as disposições institucionais, desde que estas não alcancem determinados setores ou esferas de atuação possíveis daqueles campos. Embora os vazios institucionais possam assumir múltiplas formas, Rodrigues (2013) oferta a seguinte tipologia: (a) vazios de natureza **estrutural**, com origem na estrutura do arranjo institucional do mercado; e, (b) vazios de natureza **contingencial**, que depende do ritmo de crescimento e das possibilidades de estímulo à atividade econômica do mercado.

Com suas origens na Economia Institucional, a abordagem centrada nos vazios enfatiza a agência das organizações em utilizar determinadas lacunas para obter vantagens oportunísticas, reduzir os custos de transação e escolher os mercados em que deseja operar (Mair, Martí & Ventresca, 2012). A literatura sobre vazios institucionais foca mais fortemente em instituições formais (usualmente seguindo uma acepção objetivista), sugerindo que Estados/Governos são responsáveis pela criação de instituições que devem preencher os *voids* mediante regulamentações, vide aplicação dos direitos de propriedade, contratos, estruturas de governança e outros métodos de controle (Mair & Martí, 2009). Entretanto, há importância em se entender o papel dos vazios não apenas em contextos marcados pela existência de instituições formais, mas, igualmente – ou até mais –, em circunstâncias de presença e atuação de instituições informais, como normas e culturas sociais (Doh et al., 2017; Kostova & Marano, 2019; Webb et al., 2020), pois são nelas que a construção de significados e atribuição de sentido à ação por parte dos atores ocorre de maneira mais autônoma, diante das condições de interpretar as regras do jogo – mesmo quando estas são vagas –, ou ainda, de convencioná-las, quando inexistentes.

Por isso, o olhar de fulcro econômico que caracterizou os estudos seminais dos *voids* em mercados emergentes ou em desenvolvimento (Mair et al., 2012; Mair & Martí, 2009) é insuficiente para a conceituação dos vazios institucionais tal qual desejamos tratar em nosso estudo, já que, ao admitirmos a existência deles no ambiente legal, ganham força explicativa os aspectos normativos e cultural-cognitivos, além daqueles de natureza regulativa, já



subentendidos na própria esfera socio-legal das organizações (Edelman & Galanter, 2015; Scott, 1994; Silbey, 2013). Isso porque, segundo podemos depreender da análise institucional, a ideia de regra se relaciona intrinsecamente ao conceito de instituições (Ostrom, 2008), e ao seguimento delas é sempre cabível margem de interpretação por parte dos atores, seja de maneira precisa ou mesmo ousada/inventiva. Com efeito, podemos entender serem os *voids*, também, lacunas cognitivas identificadas, significadas e usufruídas por atores de um campo (Kostova & Marano, 2019).

## 2.2 Ambiguidades Legais como Gatilhos no Novo Marco do Saneamento

Movimentos sociais e mudanças legais podem operar como gatilhos para fraquezas institucionais, a partir das quais intensificam-se oportunidades para empreender, aprofundar e modificar os *voids* institucionais (Khanna et al., 2010; Rodrigues & Child, 2020). No âmbito das mudanças legais, tais oportunidades por vezes surgem a partir do que se entende por ambiguidade legal, que envolve a chance de as organizações mediarem, variavelmente, sua forma de entendimento sobre leis e, conseqüentemente, sua forma de resposta de conformidade ao aparato legal que as alcança (Edelman & Galanter, 2015). É um processo que ocorre em virtude de as leis conterem, em si mesmas, e em sua elaboração original, linguagem vaga ou controversa que estabelece princípios amplos e ambíguos que servem de base para organizações fazerem sentido – de forma ampla ou mesmo frouxa/solta – de como respondê-las ou atendê-las, visando equilibrar tanto as exigências legais do ambiente, quanto os interesses gerenciais por desempenho (Edelman, 1992).

Esse equilíbrio, por seu turno, tenta ser obtido ao passo que as organizações elaboram suas estruturas formais criando símbolos visíveis de sua atenção e *compliance* à lei. Isso acontece pois, leis que são ambíguas, com ênfase processual e difíceis de aplicar, convidam essas respostas simbólicas, que são respostas concebidas para sinalizar um compromisso explícito com elas (as leis), porém, nem sempre substantivo em sua essência valorativa e cumprimento factual-prático (Edelman, 2016), resultando assim em dissociações entre políticas e práticas, e em condutas cerimoniais (Bromley & Powell, 2012).

Afirmamos que o movimento sociopolítico que circunda o marco do saneamento, bem como a mudança de regras de mercado disciplinadas pela Lei nº 14.026 (2020), são campo empírico relevante para análise dos *voids* à luz das ambiguidades legais que o alcançam. O Novo Marco não revoga, apenas altera as disposições presentes na Lei nº 11.445 (2007). Apesar disso, prevê um repertório de mudanças regulatórias e de mercado, categorizados como eixos estruturantes, quais sejam: (a) a uniformização regulatória, (b) o estabelecimento de metas de universalização, (c) o incentivo à entrada do setor privado, e (d) a regionalização da gestão dos serviços. Esses eixos estruturantes foram concebidos como aspectos legais para que a novel lei contribuísse para o estabelecimento de um ambiente de segurança jurídica, previsibilidade e competitividade aos *players* e previsibilidade de diretrizes regulatórias (Cruz Rios, 2022).

Alguns pontos centrais foram revogados pelo Decreto n. 11467 (2023), após as eleições do Poder Executivo Federal, fundamentadas no intenso debate entre os Poderes Legislativo, as prestadoras do serviço e grupos representantes da sociedade civil. Essa discussão, intensa desde que se formou o Grupo de Trabalho Interministerial em 2016, perpassa pontos duvidosos da lei acerca de fomento a investimentos privados, federalismo, condições reais de implantação de metas de universalização e edição de normas regulatórias que buscassem uniformidade na prestação do serviço (Heinen, 2021).



Entendemos que a ambiguidade legal subjacente à formação dessa agenda pública, e que se alastraram para os movimentos de aprovação e revogação do marco legal do saneamento, opera como gatilho para formação de *voids* no ambiente legal das organizações atuantes neste campo (Edelman, 1992, 2016). Ademais, é a ambiguidade estatutária que gera oportunidade para as organizações em termos de uma (possível) construção gerencialista da lei, na medida em que amplia a margem delas (as organizações) construírem o significado legal com base em lacunas legais. O fenômeno recursivo, via de consequência, é intensificado, levando as organizações a adotarem em sua estrutura interna leis, normas, procedimentos que indicam a legalização das empresas, mediante fenômeno entendido como *rule of law* (Ge et al., 2019; Khanna & Rivkin, 2001; Scott, 1994).

É de se notar que a estrutura interna implementada pelas organizações significa não a implantação da lei fielmente como concebida, mas um símbolo da própria lei, em busca dos atores por coerência com as próprias normas regulatórias. A falta de padrão de normas, dada pela composição *sui generis* do campo do saneamento, com atuação concomitante de 80 agências regulatórias – autarquias municipais e estaduais, além da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) –, tende a agravar a diversidade de estruturas organizacionais formais concebidas para atender a legislação.

Na soma da regulação esparsa, um conturbado debate e mudanças legais no radar, os atores organizacionais atuantes no campo tendem a desconhecer e questionar as regras do jogo e, muitas vezes, assumem o regulamento que a eles mais se adequa. Nisso, é de se notar que não apenas a questão regulatória é permeada por essas ambiguidades, mas que ela mesma representa quase que um outro eixo estruturante (com impacto nos demais), na medida em que as macro diretrizes do texto redacional repercutem no surgimento e identificação dos próprios vazios institucionais.

### 2.3 Respostas à Fragilidade do Quadro Regulatório: A Justiça como o Outro Lado da Balança

As contratações públicas ocupam grande espaço do Judiciário. Os litígios judiciais sobre as contratações públicas sinalizam deficiências regulatórias e insegurança para acordos pelos métodos não judiciais de resolução de conflitos. Em geral, é da essência dos contratos públicos a sua formalização, a padronização e a existência de procedimentos rígidos e burocráticos (Greenstein, 1993).

Nas relações duradoras – aquelas que exigem grande capital para aquisição de ativos, imóveis e maquinários (CAPEX) –, as relações de prestação de serviço são ditadas pelos contratos de concessão. Desses contratos, exige-se uma relação contratual mais elástica, com maior nível de flexibilidade contratual (Spiller, 2009), tendo em vista o período temporal abrangido pela concessão de um serviço público, e o receio da estabilização do estado de ineficiência.

O Novo Marco do Saneamento instituiu veto aos contratos de programa, instrumento jurídico pelo qual um ente federativo transfere a execução diretamente a outro. A prestação mediante as duas formas de contrato coexistia, havendo em lei a regra de transição. Essa condição foi revogada em decreto, mas a prática consentânea de contratos de programa e contratos de concessão não deixou de existir. Assim, os aspectos contratuais com potencial de gerar conflitos costumam sedimentar-se em entendimentos conflitantes das obrigações legais ali dispostas. Dito isso, é plausível entendermos que os vazios institucionais sobre as regras do



jogo manifestam-se nas disciplinas dos contratos, sendo também no âmbito contratual que se dão os litígios.

Em mercados emergentes, em que se encoraja a participação de novos *players*, é comum observarmos a pluralização das organizações participantes, seja pela entrada da iniciativa privada, dos investimentos estrangeiros ou a ruptura de condições de monopólios ou oligopólios. Em geral, a prestação de serviços sociais, como gás, água, eletricidade e saneamento são mercados com uma ou poucas organizações autorizadas a prestar determinado serviço. No âmbito dos *voids* institucionais, e de decorrentes lacunas regulatórias, um dos pontos frágeis se refere à indevida ou insuficiente discriminação das taxas e custos de transação (*undue discrimination*), e a imprecisa precificação dos custos de prestação de serviço, de maneira que a estabilização em níveis ineficientes pode vir a exacerbar falhas na regulação.

A coexistência de diferentes relações contratuais, bem como as questões regulatórias que insuficientemente normatizam questões tarifárias e níveis de eficiência, tendem a multiplicar práticas de legalização das organizações (Scott, 1994). Potencialmente, entendemos que a existência dos vazios institucionais que evidenciaremos tem potencial para proliferar litígios de duas naturezas: (a) para cobrança, pelo controle externo, da execução das políticas públicas – em especial metas de universalização, que remetem à própria eficiência contratual; e, (b) para judicialização do conflito no âmbito das relações contratuais e tarifárias – tendo em vista pedidos de reequilíbrio e discórdia sobre aditivos.

É nesse sentido, então, que afirmamos que a recorrência à justiça enquanto esfera de administração desses passivos configura onerosa resposta aos envolvidos, diante da fragilidade do quadro regulatório do campo do saneamento no Brasil.

### 3. MÉTODO

Realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa, pautada na triangulação de dados primários – obtidos por meio de cinco (5) entrevistas semiestruturadas – e secundários – pela análise documental de conteúdos midiáticos, peças jurídicas e estudos setoriais especializados. As entrevistas foram realizadas entre o período de fevereiro e novembro de 2022, com representantes de companhias de saneamento estaduais de quatro regiões brasileiras – visando assegurar a representatividade geográfica dos principais *players* do mercado –, e também com a presidente do Instituto Trata Brasil, principal entidade não governamental na elaboração de estudos sobre o saneamento nacional. O material empírico angariado das entrevistas foi codificado visando preservação do anonimato dos sujeitos de pesquisa, e seu conteúdo foi seletivamente transcrito resultando em 27 páginas de documento padrão do *software Microsoft Word*; já o material angariado dos dados secundários resultou em 772 páginas em arquivos formato .pdf.

Os dados coletados foram classificados em quatro categorias analíticas elegidas *a priori*, correspondentes aos eixos estruturantes do marco do saneamento. Essas quatro categorias são: (a) uniformização regulatória; (b) metas de universalização; (c) incentivo à entrada do setor privado; e, (d) regionalização da gestão de serviços. Categorizamos os documentos selecionados do mesmo modo, sob recorte longitudinal, cobrindo o período de 2015 a 2023, mas com ênfase na macroagenda governamental (2020-2023), tendo em vista o recrudescimento das discussões legislativas sobre o tema.

Para análise do fenômeno, optamos pela análise qualitativa de conteúdo (Schreier, 2014) a partir da triangulação de fontes de dados (Corbetta, 2003). Tais categorias analíticas foram



então relacionadas à taxonomia dos *voids* institucionais de Rodrigues (2013), buscando correspondência com a classificação em 'contingencial' ou 'estrutural'.

#### 4. ANÁLISE E RESULTADOS

A seguir, empreendemos nossa análise e discussão a partir dos achados da pesquisa.

##### 4.1 Void Estrutural: Regulação como Função Estabilizadora e Distributiva

A preservação dos interesses públicos exige que as agências reguladoras desempenhem duas diligentes funções: a **função estabilizadora**, de atuar como ente normativo e corretivo de determinadas imperfeições de mercado; e **redistributiva**, que envolve a busca da mediação de interesses públicos e privados no campo (Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, 2021). Com a consignação de metas de universalização nos contratos de saneamento, a função redistributiva passa a depender do equilíbrio entre os interesses privados (inclusive a operação lucrativa das empresas privadas) e do interesse público (redução de desigualdades e modicidade tarifária), recaindo sobre o cumprimento dos instrumentos contratuais firmados.

Entendemos como relevante a existência de um *void* estrutural na conformação do ambiente regulatório analisado, acarretado por deficiências estruturais e cujas lacunas não podem ser sanadas exclusivamente no âmbito da Lei nº 14.026 (2020). Ou seja, há aspectos normativos e regulatórios que têm por origem outras leis vigentes e a própria estruturação do Estado brasileiro – notadamente quanto ao pacto federativo – que impactam o exercício dessas funções regulatórias. O marco do saneamento procurou enfrentar a questão instaurando a redefinição orgânica e funcional da ANA, credenciando a agência nacional para expedição de normas de referências. Ocorre que, de forma peculiar, no setor de saneamento a agência nacional não emitirá tais normas para regular o mercado diretamente, mas com o condão de "regular o regulador". Assim, "haverá duas esferas de regulação no âmbito do saneamento básico brasileiro, o que, como se disse, é por deveras original" (Heinen, 2021, p. 458-459).

Percebemos que a regulação enfrenta obstáculo ao exercício estruturado de suas funções natas, tendo em vista que: (a) exige-se ampla capacidade técnica para compatibilizar as duas instâncias da função estabilizadora, já que normas de referência não se aplicam às diferentes realidades locais e formam múltiplas regras do jogo; e, (b) o equilíbrio na atividade redistributiva é precário, considerando a falta de critérios de discriminação dos custos e ativos setoriais do mercado em análise que impactam a modelagem tarifária. O Quadro 1 a seguir sintetiza alguns elementos evidenciados pela análise, à luz da categoria 'vazio institucional de natureza estrutural' proveniente da literatura de referência adotada.

#### Quadro 1

Elementos estruturais do vazio institucional analisado

Void Estrutural: Dispersão e Fragilidade Regulatória		
Componente do Void	Trecho das Entrevistas	Justificativa
<b>Função Estabilizadora</b> <b>Impossibilidade de aplicação de um modelo "one size fits all"</b>	SB: "Não existe modelo que sirva para todos – <i>one size fits all</i> " SA: "Não existe um mesmo instrumento capaz de funcionar no Acre e em São Paulo" TB: "Haverá uma seleção natural das agências reguladoras"	As diferentes realidades locais dificultam a observância de normas de referência nacionais. Lado outro, sem a uniformidade regulatória, suscita-se a confusão nas regras do jogo.



	TB: "(é necessário) fortalecer as regras do jogo" SB: "Tem um ponto nevrálgico aí (na formulação da lei): a União não é titular do serviço"	Como pano de fundo, temos a heterogeneidade das próprias agências reguladoras e a <b>titularidade do serviço</b> (que é municipal).
<b>Função Redistributiva</b> <b>Insuficiente regulação tarifária</b>	SB: "A lei deveria agir como indutora de eficiência" SB: "O contrato de programa permitia assumir municípios deficitários" SA: "Em estados menos desenvolvidos (...) a prestação de serviço quanto à investimento econômico é inviável" SG: "Muitas empresas privadas estão correndo atrás do que já está pronto"	Ao contrário de outros <b>monopólios naturais</b> , em que a agência regulatória atua em modelagens de formação da tarifa, não há uma metodologia naturalmente reconhecida de formulação tarifária, tampouco <i>expertise</i> nas agências infranacionais para atuação na formação e acompanhamento da tarifa. O retorno da atividade depende fundamentalmente do subsídio cruzado <sup>1</sup> , em modificação pelo marco.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A função estabilizadora da aparelhagem regulatória padece com as condições estruturais do saneamento no Brasil. Se, por um lado, não há de se pensar em normas que pasteurizem todas as regiões brasileiras, por outro, parece bastante desfavorável à regulação a existência de 80 agências infranacionais (ANA, 2023) instituídas em âmbito municipais, estaduais e consorciadas. Em recente estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil (<https://tratabrasil.org.br/>), foram abordadas as percepções dessas agências infranacionais e seus regulados sobre a capacidade da ANA em ditar normas de referência, e sobre sua função no que tange à definição de tarifas e acompanhamento de metas contratuais. No primeiro caso, o Instituto Trata Brasil assim concluiu: "Fica evidente, por meio das respostas apresentadas, o elevado nível de incertezas, notadamente por parte dos reguladores, quanto a capacidade da ANA em atender as competências trazidas pelo novo Marco." (ABAR, 2021).

Quanto ao exercício da função redistributiva, o Instituto concluiu que "era de se esperar um maior nível de compreensão do papel da agência reguladora por parte dos titulares dos serviços". As conclusões do estudo confirmam o cenário de incerteza que paira sobre as mudanças regulatórias. Em termos tarifários, parte das tarifas praticadas ainda seguem o modelo do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) concebido nos anos 1970, com uma defasagem técnica de cinquenta anos, e limitada em termos de remuneração da capacidade de investimento. A mudança da lógica do subsídio cruzado, nas condições que existia antes do marco, teria que trazer uma nova solução à equação que visa a equilibrar (a) a manutenção dos sistemas e redes (b) a expansão das despesas de capital ou investimentos em bens de capitais (CAPEX) e (c) o esquema de dispêndios ou custos operacionais (OPEX).

Para agravar o cenário de investimento, uma nova estrutura tarifária tem que satisfatoriamente levar em conta a capacidade instalada e a impossibilidade de que o prestador se retire reavendo seus ativos. São dilemas recorrentes em monopólios naturais, com investimentos por vezes irrecuperáveis (*sunk costs*) e que geram infraestrutura e tecnologia estabelecida (*legacy sector*) (Glachant, Perez, 2009), mas que devem ter regras claras quando da abertura/mudança desses mercados. A falta de informações precisas sobre a estrutura instalada e o déficit setorial de determinadas regiões, somadas ao ambiente regulatório disperso





e tumultuado, também conduzem a dificuldades para propor modais tarifários. Com isso, instala-se um cenário de *undue discrimination* no que se refere ao estabelecimento da tarifa ótima do ponto de vista da eficiência e justa em sua lógica social. Assim como cita o entrevistado SB, "o marco já chegou, mas a regulação ainda não".

Em arremate, o que se observa é que particularidades e falhas na estrutura de regulação apresentam-se como lacunas para a ineficiência ou para a não execução de investimentos de ampliação. A disparidade regulatória, que poderia, em alguma medida, ser vantajosa para enfrentar as desigualdades regionais que assolam o setor, na prática se configura como confusões na regra do jogo.

#### 4.2 Void Contingencial: A Pressão das Políticas Públicas sobre o Enforcement Contratual

Houve lacunas na regulamentação da política pública de universalização, tendo em vista que o saneamento não foi constituído como direito social. A obrigação de universalizar ficou consignada em contrato, mas, para muitas cidades e regiões, não havia informações precisas sobre a necessidade de investimento e a capacidade a ser mantida/implantada. Esses vazios podem ser entendidos como de natureza contingencial, e encontram amparo nas falas dos entrevistados e no material documental pesquisado.

O marco do saneamento, mesmo surgindo na esteira de pressões internacionais pelo acesso à água e esgoto, deixou de regulamentá-los como direitos sociais. A falta de aprovação de projeto de emenda complementar, que fortaleceria a universalização, derrubou um dos pilares previstos para a política pública, nos moldes do que se observa em relação às áreas da saúde e da educação. Persiste, no entanto, uma ambiguidade legal quanto ao saneamento como direito social de forma emprestada em relação ao direito de saúde. Mesmo não resolvida essa ambiguidade, a política pública se constitui nas bases de universalidade de outras áreas prioritárias, optando-se por reduzir a discricionariedade dos gestores públicos para dispor sobre as metas adequadas à sua realidade local. Ou seja, a política pública vigente para todos é a política de universalização.

Os entrevistados demonstraram reconhecer a importância da universalização, mas suas falas indicam que o marco do saneamento foi concebido como medida econômica, de correção de rumo insuficiente de investimentos. Os relatos revelam, ainda, a insuficiência de um debate qualificado sobre a implantação da política pública vinculada. O Quadro 2 a seguir sintetiza alguns elementos evidenciados pela análise, à luz da categoria 'vazio institucional de natureza contingencial' proveniente da literatura de referência adotada

#### Quadro 2

*Elementos contingenciais do vazio institucional analisado*

<b>Void Contingencial: Política Pública e Enforcement de Contrato</b>		
Componente do Void	Trecho das Entrevistas	Justificativa
<b>Falta de regulamentação do direito social à água</b>	TB: "O principal viés do saneamento é o direito social à saúde. O saneamento apareceu como um obstáculo ao desenvolvimento, inclusive planejamento urbano" SB: "O embate ficou muito no campo ideológico (...) O serviço público é ineficiente, o privado é eficiente"	Os direitos sociais estão prescritos no Art. 6º da Constituição Federal. Nas discussões da macroagenda governamental, houve elaboração de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para aprovação do saneamento como direito social, o que daria



	SA: "Responsabilidade fiscal e justiça social não podem ser apartados" SG: "O marco do saneamento não salvou tudo"	amparo à universalização. A urgência por investimentos fez andar o marco do saneamento, porém, não a PEC.
<b>Falta de critérios técnicos para metas contratuais de acordo com a regionalização</b>	TB: " O contrato precisa ser muito bem feito, as sanções também" / "Ter o estabelecimento de contratos que sejam corretos, contratos que deem segurança" SB: "A ação do regulador é muito menor e está limitada aos termos do edital de licitação" / "(é necessário) avaliar individualmente as condições locais. Se o cara já universalizou água e esgoto, há uma próxima onda" SA: "No estado, não há dados sobre rede e cobertura" SG: "A boa prestação passa pelo contrato" SG: "Regionalizar não é tão simples" / "Assim como há diferentes regiões, há diferentes estatais"	Cabe a cada estado regionalizar os municípios, com base em critérios por ele estabelecidos. No entanto, a falta de dados sobre o saneamento para certos estados e municípios dificulta a elaboração das obrigações contratuais e a fiscalização da execução. A empresa contratada para determinada região pode estar prestando seus serviços com suficiência em um município, mas não em outro. Não se sabe, contudo, quais serão os reflexos na relação contratual. A política pública se executa via contrato, colocando pressão no <i>enforcement</i> e no sistema de justiça.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A questão que se coloca nos parece ser: como conceber uma política pública de universalização, sendo que coexistem diversos níveis de desenvolvimento no país, com acentuada desigualdade social? A missão de resolver esse dilema recaiu sobre o *enforcement* dos contratos e, dadas as particularidades do mercado, se sucedeu com grande potencial para que se tenha que ampliar as formas não judiciais de resolução de conflitos.

Na redação original do marco, o instrumento jurídico considerado legal para a prestação do serviço de saneamento era o contrato de concessão. Ainda que os contratos públicos sejam instrumentos conhecidos pelo seu aspecto burocrático e restritivo, o uso da concessão é frequente na abertura de mercado, e a complexidade das relações contratuais que ali se estabelecem determina altos níveis de renegociação. Entretanto, contratos com falhas na estipulação de metas e sem a devida discriminação de custos e retorno podem ensejar dois caminhos indesejados: de um lado, a estabilização da ineficiência; de outro, a judicialização, gerando passivos consideráveis.

Capobianco et al. (2023) destacam o desafio do investimento e das metas em um país tão desigual quanto o Brasil. Segundo projeções dos autores, o Brasil não alcançará a universalização do acesso ao saneamento básico até 2033, tendo em vista que houve retração nos investimentos públicos planejados (orçamentários e controlados/supervisionados pelo governo federal). Isso demonstra que a política pública não foi delineada com a devida contingência financeira necessária, além de repousar em uma expectativa de substituição abrupta de recursos públicos pelos privados, e não de complementariedade entre eles. Entendemos, dentre as causas, a insuficiência de dados de planejamento, já que determinados estados ou (a) não estão certos sobre a capacidade instalada e o alcance de suas redes de água e esgoto, ou (b) preenchem com inconsistência ou sequer preenchem o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).



Além dos aspectos financeiros para execução das políticas públicas, repousa nos contratos as obrigações de cumprimento de metas de universalização. Por conseguinte, o *void* contingencial apresenta grande potencial de acionamento do sistema de justiça, tendo em vista que o descumprimento das metas atreladas à política pública pode ser enfrentado como conflito contratual.

### 4.3 Discussão

Vazios institucionais são um construto que captura indicativos de qualidade institucional falha ou fraca. Em termos empíricos, os vazios obstruem o fluxo de informação e de outros recursos e, portanto, limitam as oportunidades econômicas, criando incerteza social, regulamentar e política. Nossa análise destacou as relações entre ambiente legal e campo organizacional, sobretudo buscando elementos explicativos como a ambiguidade dos comandos normativos e os fenômenos recursivos de legalização das organizações e gerencialização da lei para suscitar debates nessa direção (Edelman, 2016; Edelman & Suchman, 1997).

Ao estabelecermos diálogo entre os eixos estruturantes do Novo Marco do Saneamento e os dados coletados, evidenciamos a existência de *voids* de natureza contingencial e estrutural que afetam o arranjo institucional do setor. Entendemos que os vazios se confirmam como elemento explicativo importante para compreender as dificuldades de avanço no campo do saneamento e a incapacidade de estabelecer esse patamar civilizatório a diferentes regiões do país. A literatura consultada nos esclarece isso ao explicar que os *voids* refletem a falta de instituições formais fortes que permitem o funcionamento eficaz de mercados (Kostova & Marano, 2019; Mair et al., 2012).

A miscelânea regulatória – que caracteriza o **void estrutural** do setor – amplifica a heterogeneidade das organizações prestadoras de serviço de saneamento, permitindo que práticas bastante discrepantes sejam reforçadas. Como fenômeno recursivo, não apenas as organizações experimentam diferentes tipos de processo de legalização, mas as agências regulatórias passam a endossar práticas ineficientes e a abster-se das discussões tarifárias, em um movimento de gerencialização.

Em consonância com o exposto por Mair e Marti (2009) e Rodrigues (2013), a regulação insuficiente e errática gera ambiente favorável aos *voids* institucionais. Assim, as organizações reguladoras passam a assumir práticas de ineficiência e de omissão, e superficialidade na composição tarifária. Consequentemente, suas funções inerentes são afligidas, de tal modo que (a) as múltiplas regras do jogo comprometem a função estabilizadora, e (b) a função redistributiva é prejudicada, já que é rasa a discussão – tanto legal quanto regulatória – sobre um sistema de custos e subsídios que dê suporte à prática tarifária.

O *void* estrutural, no entanto, não pode ser vislumbrado de forma isolada do **void contingencial** que também identificamos, tendo em vista que as lacunas e ambiguidades do texto legal fragilizam a formulação da política pública. Repousou sobre o instrumento contratual a execução de metas de universalização do saneamento, carentes de olhar regionalizado e deficientes pela falta de reconhecimento do direito à água e esgoto, direito esse presente a outras políticas públicas estruturantes e prioritárias, como a educação. Nisso, houve lacunas na regulamentação da política pública de universalização, tendo em vista que o saneamento não foi constituído como direito social. Com efeito, a obrigação de universalizar ficou consignada em contrato, mas, para muitas cidades e regiões, não havia informações precisas sobre a necessidade de investimento e a capacidade a ser mantida/implantada.

## 5. CONCLUSÕES

Abordamos o saneamento enquanto tema societal relevante (Bolognesi et al., 2023; Gümüşay et al., 2020) cuja falta assola mais de 100 milhões de brasileiros (Vasco, 2022). Cada uma dessas pessoas não é um reels número, de modo que o tema não pode ser tratado com a frieza de um trivial olhar de mercado, tampouco por clamores políticos. Portanto, é papel científico discutir aspectos que possam contribuir para a elaboração dessa política pública.

Investigamos quais os *voids* que impactam a coordenação entre capacidade regulatória e repercussão judicial para o ambiente legal do saneamento ante a aprovação do Novo Marco do Saneamento brasileiro (Lei nº 14.026, 2020), constatando um de natureza contingencial, e outro, de natureza estrutural. Ambos afetam o arranjo institucional do setor, seja na forma de obstáculos ao bom funcionamento desse mercado emergente, ou como oportunidades para a agência incorporada de determinados atores do campo. Mesmo na presença de normas formais bem formuladas, há aspectos informais que acabam por reforçar determinados comportamentos e práticas (Doh et al., 2017; Webb et al., 2020). Assim, os vazios institucionais não estão conectados apenas às regras do jogo em si, mas a forma com que atores sociais jogam o jogo, o que reitera um componente cognitivo e interpretativo significativo para sua compreensão (Ostrom, 2008; Scott, 1994), ainda demandante de mais explicações (Edelman & Galanter, 2015; Silbey, 2013).

Nosso estudo contribui para entender a existência de *voids* no ambiente legal do campo do saneamento por meio de um olhar institucional ampliado que não se restringe às imperfeições de mercado, e que permitiu analisar sua repercussão no instável equilíbrio a que está sujeito o binômio regulação e justiça. Na mesma toada de proceder uma análise abrangente, entendemos que as relações entre regulação e justiça serão impactadas pelos *voids*, especialmente porque metas de políticas públicas podem vir a ser debatidas no âmbito do judiciário. Todavia, tendo em vista o estado de transição em que se encontram – dada a coexistência de contratos de programa e concessão e a revogação de pontos da lei pelo recente decreto – deixamos de nos debruçar sobre os efeitos no sistema de justiça, os quais entendemos que serão visíveis nos próximos anos e, possivelmente, intensificados com o acerrar de 2033, ano que foi previsto para alcance da universalização. Logo, estudos posteriores poderão acompanhar esses desdobramentos, para fins comparativos.

Ainda assim, o conhecimento desses possíveis impactos são pontos para ajuste em momento presente no que se refere à regulação, tentando evitar possíveis desequilíbrios. Da mesma forma, o debate legislativo não parece estar encerrado, e muito terá de ser feito para mitigar pontos de ambiguidade legal, se realmente se deseja o tal patamar civilizatório.

## REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Agências de Regulação. (2021). *Percepção das agências reguladoras infranacionais quanto à atualização do marco regulatório do saneamento básico*. [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio\\_Final\\_2021.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_Final_2021.pdf)

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. (2023). *Entidades Infranacionais*. <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>



- Barone, S., & Mayaux, P.-L. (2023). Institutional perspectives on water services (pp. 175-187). In Bolognesi, T., Pinto, F. S., & Farrelly, M. (Eds.), *Routledge Handbook of Urban Water Governance*. Routledge. <https://dx.doi.org/10.4324/9781003057574-15>
- Bolognesi, T., Farrelly, M., & Pinto, F. S. (2023). Urban water governance: approaching a pressing environmental and social challenge (pp. 1-14). In T. Bolognesi, F. S. Pinto & M. Farrelly (Eds.), *Routledge Handbook of Urban Water Governance*. Routledge. <https://dx.doi.org/10.4324/9781003057574-1>
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: decoupling in the contemporary world. *Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.684462>
- Capobianco, J. P. R., Santos, G. R. dos, Checco, G. B., & Mendes, A. T. (2023). *Saneamento básico no brasil: perfil do investimento público para a universalização e promoção do direito humano à água*. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12163/1/BRUA\\_29\\_Artigo\\_2\\_Saneamento\\_basico\\_no\\_Brasil.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12163/1/BRUA_29_Artigo_2_Saneamento_basico_no_Brasil.pdf)
- Corbetta, P. (2003). *Social Research: Theory, Methods and Techniques*. SAGE Publications.
- Cruz Rios, V. S. da (Coord.) (2022). *Novo Marco Legal do Saneamento Básico: Por Quem Fez*. Fórum.
- Decreto n. 11467 de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.467-de-5-de-abril-de-2023-475399864>
- Dieleman, M., Markus, S., Rajwani, T., & White, G. O. III (2022). Revisiting institutional voids: advancing the international business literature by leveraging social sciences. *Journal of International Management*, 28(3), 1–12, 100935. <https://doi.org/10.1016/j.intman.2022.100935>
- Doh, J., Rodrigues, S., Saka-Helmhout, A., & Makhija, M. (2017). International business responses to institutional voids. *Journal of International Business Studies*, 48(3), 293–307. <https://doi.org/10.1057/s41267-017-0074-z>
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531–1576. <https://www.jstor.org/stable/2781548>
- Edelman, L. B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. The University of Chicago Press.

- Edelman, L. B., & Galanter, M. (2015) Law: the socio-legal perspective (pp. 604-613). In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Vol. 13, 2nd ed.). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86148-6>
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The legal environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 23, 479–515. <http://www.jstor.org/stable/2952561>
- Ge, J., Carney, M., & Kellermanns, F. (2019). Who fills institutional voids? Entrepreneurs' utilization of political and family ties in emerging markets. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(6), 1124–1147. <https://doi.org/10.1177/1042258718773175>
- GLACHANT, Jean-Michel; PEREZ, Yannick. The achievement of electricity competitive reforms: a governance structure problem? *Regulation, Deregulation, Reregulation: Institutional Perspectives*, p. 20, 2009.
- Greenstein, S. (1993). Procedural rules and procurement regulations: complexity creates trade-offs. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 9(1), 159–180. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a037051>
- Gümüşay, A. A., Claus, L., & Amis, J. (2020). Engaging with grand challenges: an institutional logics perspective. *Organization Theory*, 1(3). <https://doi.org/10.1177/2631787720960487>
- Heinen, Juliano (2021). Saneamento Básico. Direito da Regulação: teoria e prática dos setores regulados. Editora JusPODIVM
- Khanna, T., Palepu, K. G., & Bullock, R. (2010). *Winning in Emerging Markets: A Road Map for Strategy and Execution*. Harvard Business Press.
- Khanna, T., & Rivkin, J. W. (2001). Estimating the performance effects of business groups in emerging markets. *Strategic Management Journal*, 22(1), 45–75. [https://doi.org/10.1002/1097-0266\(200101\)22:1<45::AID-SMJ147>3.0.CO;2-F](https://doi.org/10.1002/1097-0266(200101)22:1<45::AID-SMJ147>3.0.CO;2-F)
- Kostova, T., & Marano, V. (2019). Institutional Theory perspectives on emerging markets (pp. 99-126). In Grosse, R. & Meyer, K. E. (Eds.), *The Oxford Handbook of Management in Emerging Markets*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190683948.013.5>
- Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-publicacaooriginal-64311-pl.html>
- Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da



Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>

Mair, J., & Martí, I. (2009). Entrepreneurship in and around institutional voids: a case study from Bangladesh. *Journal of Business Venturing*, 24(5), 419–435. <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.04.006>

Mair, J., Martí, I., & Ventresca, M. J. (2012). Building inclusive markets in rural Bangladesh: How intermediaries work institutional voids. *Academy of Management Journal*, 55(4), 819–850. <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0627>

Ostrom, E. (2008). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies (pp. 819-848). In C. Menard, & M. M. Shirley (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. [https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1\\_31](https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_31)

Paula, E. H. A. de, & Pardini, D. J. (2022). Vazios institucionais e corrupção no setor público da construção civil no Brasil. *Revista Gestão & Tecnologia*, 22(2), 227–250. <http://www.spell.org.br/documentos/download/67778>. <http://dx.doi.org/10.20397/2177-6652/2022.v22i2.2355>

Rodrigues, S. B. (2013). *Understanding the Environments of Emerging Markets: The social Costs of Institutional Voids*. ERIM Farewell Address – Series Research in Management. <http://hdl.handle.net/1765/40429>

Rodrigues, S. B., & Child, J. (2020). The role of corporations in addressing non-market institutional voids during the COVID-19 pandemic: the case of an emerging economy. *Journal of International Business Policy*, 6(1), 115–132. <https://doi.org/10.1057/s42214-022-00141-0>

Schreier, M. (2014). Qualitative content analysis (pp. 170-183). In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London, UK: SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446282243>

Scott, W. R. (1994). Law and organizations (pp. 3-18). In S. B. Sitkin & R. J. Bies (Eds.), *The Legalistic Organization*. SAGE Publications.

Silbey, S. S. (2005). Everyday life and the constitution of legality (pp. 332-345). In M. D. Jacobs & N. W. Hanrahan (Eds.), *Blackwell Companion to the Sociology of Culture*. Blackwell Publishing. <https://doi.org/10.1002/9780470996744.ch22>

Silbey, S. S. (2013). What makes a social science of law? Doubling the social in socio-legal studies (pp. 21-36). In D. Feenan (Ed.), *Exploring the 'Socio' of Socio-Legal Studies*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-31463-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-137-31463-5_2)



Spiller, P. T. (2009). An institutional theory of public contracts: regulatory implications (pp. 45-66). In C. Ménard & C. Ghertman (Eds.), *Regulation, Deregulation and Reregulation: Institutional Perspectives*. Edward Elgar Publishing.

Vasco, P. S. (2022, março 25). *Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>

Webb, J. W., Khoury, T. A., & Hitt, M. A. (2020). The influence of formal and informal institutional voids on entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 44(3), 504–526. <https://doi.org/10.1177/1042258719830310>

---

<sup>1</sup> Subsídio cruzado diz respeito ao apoio monetário financiado por consumidores de um determinado mercado, em prol de outro segmento a ser beneficiado. Costuma ocorrer quando uma empresa produtora de bens ou prestadora de serviços eleva os preços cobrados de uma determinada classe de consumidores, para que as receitas adicionais assim obtidas lhe permitam compensar as perdas decorrentes da venda de produtos (ou prestação de serviços) a uma outra classe de consumidores, por preços inferiores ao custo.