

AS CONVENÇÕES E O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

Conventions and Brazil's new sanitation framework

Larissa Silveira Côrtes *

Juliana Lucena Ruas Riani†

Marco Flávio da Cunha Resende‡

Resumo

Conforme diagnóstico do governo brasileiro, a insuficiência de investimentos em saneamento no país só poderá ser suprida com a abertura desse mercado para a iniciativa privada. Na ótica Pós-Keynesiana, o investimento privado depende da confiança empresarial em uma expectativa otimista quanto ao seu retorno. Nesta perspectiva, as expectativas são formadas com base em convenções, definidas como crenças compartilhadas. Este artigo tem como objetivo analisar se a nova lei do saneamento, Lei nº 14.026/2020, ao instituir mudanças no setor poderá fazer emergir uma convenção que contribua para estimular o investimento privado em saneamento no país. Consta-se que, embora se constitua sólida base para a mudança de convenção, a nova lei do saneamento, sem o apoio de outras medidas analisadas neste artigo, não é suficiente para estimular o investimento privado a ponto de suprir a lacuna de investimento em saneamento no país.

Palavras-Chave: Saneamento no Brasil; Convenções; Investimento Privado.

Classificação JEL: E12, E22, H7.

Abstract

According to the diagnosis of the Brazilian government, the lack of investments in sanitation in the country can only be overcome by opening this market to the private sector. In the Post-Keynesian perspective, private investment depends on confidence in an optimistic expectation regarding its return. In this perspective, expectations are formed based on conventions, defined as shared beliefs. This article aims to analyze whether the new sanitation law, Law nº 14.026/2020, by instituting changes in the sector, can give rise to a convention that contributes to stimulating private investment in sanitation in the country. We conclude that, although it constitutes a solid basis for changing the convention, the new sanitation law, without the support of other measures analyzed in this article, is not enough to stimulate private investment to the point of filling the gap in investment in sanitation in Brazil.

Keywords: Sanitation in Brazil; Conventions; Private Investment.

JEL Code: E12, E22, H7.

* Doutoranda em Economia na Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: lscortes@cedeplar.ufmg.br. <https://orcid.org/0000-0001-8497-8361>

† Professora e Pesquisadora da Fundação João Pinheiro. Contato: juliana.riani@fjp.mg.gov.br. <https://orcid.org/0000-0002-4450-3406>

‡ Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais e do Cedeplar. O autor agradece o apoio financeiro do CNPq. Contato: resende@cedeplar.ufmg.br. <https://orcid.org/0000-0003-2069-2983>

1 Introdução

O setor de saneamento brasileiro está passando por mudança estrutural. Se até o momento a maior parte da prestação de serviços concentrava-se no setor público – seja por meio da figura das concessionárias estaduais ou pela prestação direta pelos municípios -, a alteração do marco normativo pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que visa a universalização dos serviços no país, promete mudanças consideráveis no setor.

Na justificativa apresentada no Projeto de Lei (PL) nº 4.162/2019, que culminou na lei em referência, ressaltou-se que mesmo após doze anos da vigência do marco anterior do setor, dado pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a população brasileira ainda enfrentava graves problemas de acesso aos serviços de saneamento básico. Isto ocorre porque a universalização dos serviços, principalmente o de esgotamento sanitário, ainda está distante de ser concretizada.

Uma das principais mudanças na Lei nº 14.026/2020 para que os serviços alcancem a totalidade da população está no incentivo à concorrência no setor. Segundo a justificativa constante no PL nº 4.162/2019, isso se daria porque o setor é fortemente monopolizado nas concessionárias estaduais¹ e, embora a iniciativa privada esteja presente em apenas 6% dos municípios, esta representa mais de 20% dos investimentos realizados. Ademais, segundo os autores do PL, desde 2007, foram cancelados 160 contratos no setor porque as concessionárias públicas não conseguiram realizar os empreendimentos acordados.

Antes da edição da nova lei, prevalecia a prestação pública dos serviços, permitindo que as concessionárias estaduais fossem contratadas diretamente pelos municípios sem a necessidade de um processo licitatório. A partir da nova lei, que eliminou essa possibilidade de contratação, a perspectiva é que a concorrência com a iniciativa privada pelos contratos provoque grande mudança na configuração do setor.

A nova lei prevê a universalização dos serviços até 2033 e os custos estimados para tanto são de R\$ 753 bilhões (KPMG, 2020). Portanto, a forma de financiamento dos investimentos, que tem sido baseada no orçamento público e em recursos tomados pelos

¹Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (2020), em 2017, 69,5% dos Municípios contavam com serviços de água prestados por Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), enquanto que os serviços de esgotamento sanitário eram prestados majoritariamente pelas prefeituras municipais (46,2%), sendo que as concessionárias estaduais respondiam por uma fatia de 41,6% desse setor.

prestadores no mercado, deve ser o grande desafio do setor, especialmente o nível de combinação entre tarifas e impostos para esse fim (Santos, Kuwajima, Santana; 2020).

Para atrair o capital privado para o setor de saneamento, as convenções têm um papel na construção do arcabouço que culminou na mudança da legislação no setor de saneamento no Brasil. Afinal, a universalização do saneamento no país precisa, inicialmente, de uma decisão de investimento privado, a qual deve ser tomada num contexto de incerteza fundamental. Visto que as convenções têm a capacidade de ancorar as expectativas dos agentes e reduzir a incerteza (Resende, 2023), elas são relevantes para a tomada de decisões de investimento privado.

O objetivo deste artigo é discutir o papel das convenções, como definido na tradição Pós-Keynesiana, na determinação dos investimentos de saneamento básico no Brasil, principalmente à luz do novo marco do saneamento básico, cujas determinações estão na Lei nº 14.026/2020.

O texto está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a evolução do papel da iniciativa privada nos investimentos de saneamento básico no Brasil. A terceira seção foca a relevância das convenções na determinação de investimentos, enquanto a quarta seção aponta como as convenções importam para as mudanças pretendidas na configuração do setor de saneamento no Brasil. A última seção traz as considerações finais.

2. Evolução da Participação da Iniciativa Privada no Saneamento Brasileiro

No início do século XX, a prestação e gestão dos serviços de saneamento, no Brasil, estava a cargo da iniciativa privada, em especial de companhias inglesas instaladas nas cidades estratégicas brasileiras na época. Porém, sua atuação nesses locais durou pouco, devido à questionável qualidade do serviço por elas prestado (Britto; Rezende, 2017). A partir de então, o poder público assumiu a responsabilidade do saneamento nas cidades, inaugurando a municipalização dos serviços. Assim, até os anos 1960, as políticas públicas para saneamento se seguiram por medidas localizadas e esporádicas (IBGE, 2000).

O marco inicial da política nacional de saneamento foi a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), geridos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão central e normativo da política. Ambos os

instrumentos, criados na década de 1960, continham uma característica centralizadora na figura do governo federal (Paulino, 2021).

Entre 1964 e 1985, a atuação centralizada do Estado brasileiro esvaziou a atuação dos governos locais, que se transformaram em meros gestores da política central. Neste contexto, o BNH incentivou a criação das companhias estaduais e a concessão dos serviços municipais aos estados (IBGE, 2000), sendo priorizada a regionalização da gestão dos serviços de saneamento, focada num modelo de sociedades de economia mista estaduais (Britto; Rezende, 2017).

Conforme a política desenhada, os titulares dos serviços (os municípios), para terem acesso aos recursos destinados ao abastecimento de água deveriam, obrigatoriamente, conceder seus serviços aos estados, não havendo a possibilidade de transferência direta dos recursos da União aos municípios. Muitos municípios concederam seus serviços de saneamento às companhias estaduais por não possuírem serviços próprios de água e esgoto e por não disporem de recursos para desenvolvimento, implantação, operação e manutenção desses sistemas (Moreira, 1996).

Nos anos 1970, devido à recessão que afetou a economia mundial, a relação entre poder público e setor privado modificou-se no que diz respeito ao saneamento. A crise econômica gerou dificuldades orçamentárias para o setor público e investimentos em saneamento foram preteridos (Britto; Rezende, 2017). Ademais, havia outras dificuldades, tais como a manutenção de tarifas realistas frente aos custos operacionais e a própria sustentabilidade da lógica de subsídios cruzados, já que vários municípios importantes e rentáveis não aderiram ao PLANASA e optaram por manterem a prestação local dos serviços de água e esgoto, algo que contribuiu com o enfraquecimento do plano (Rezende; Heller, 2008). Nesse cenário, surgiram as soluções ao saneamento amparadas pelo capital privado.

Essa tendência foi reforçada com a Constituição de 1988, que redefiniu o papel do Estado, com ênfase na descentralização e na concessão dos serviços públicos à iniciativa privada. Assim, durante os anos de 1990, o país passou por uma reestruturação visando maior participação da iniciativa privada no setor de infraestrutura. A promulgação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei Geral de Concessões, abriu a possibilidade de envolvimento do setor privado nos serviços de saneamento, especialmente nos municípios que não eram operados por concessionárias estaduais, uma vez que a concessão a prestadores privados passou a depender apenas de lei autorizativa municipal. A concessão

dos serviços de água e esgoto do município de Limeira–SP inaugurou a atuação dos prestadores privados no saneamento sob a nova lei (Casey, 2019).

Porém, a participação do setor privado na prestação de serviços de água e esgoto pouco avançou nos anos subsequentes e as companhias estaduais permaneceram públicas e com a maior parte da prestação de serviços no país. Afinal, as companhias estaduais detinham contratos de longo prazo, existiam muitas incertezas jurídicas quanto à titularidade dos serviços de água e esgoto e a estrutura regulatória era inadequada, pois as regras para a regulação do saneamento ainda não haviam sido normatizadas (Paulino, 2021).

Em 2005, dez anos após a promulgação da Lei de Concessões, apenas 150 municípios eram atendidos por empresas privadas (SNIS, 2020). As companhias estaduais permaneceram responsáveis pela maior parte da prestação de serviços no país, operando, em 2006, em ao menos 3.829 municípios do país.

Uma das desmotivações para a baixa adesão de prestadores privados seria a ausência de um marco regulatório que estabelecesse parâmetros e garantisse a estabilidade jurídica para que as concessões fossem realizadas no setor, o que foi modificado, pela primeira vez, em 2007. A promulgação da Lei nº 11.445/2007, conhecida como Lei do Saneamento Básico, foi uma resposta do Governo Federal à necessidade de normatização específica do setor de saneamento no país. A referida lei foi considerada um marco no setor ao estabelecer princípios fundamentais, esclarecer condições de eficácia dos contratos, exigir a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), além de definir o papel do titular dos serviços nos contratos e instituir a necessidade de agências reguladoras (Casey, 2019). Desde o fim do PLANASA, em 1992, não havia diretriz no país que orientasse as políticas de saneamento (Paulino, 2021).

O marco representado pela Lei nº 11.445/2007 não atraiu o investimento privado de forma maciça, já que os contratos de programa de longo prazo e a dispersão regulatória entre várias agências infranacionais ainda impediam investimentos. Simultaneamente, a baixa capacidade de investimento público impediu a expansão do sistema de forma satisfatória (Paulino, 2021). Os serviços de saneamento não foram universalizados sob tal marco regulatório. Em 2018, o tratamento de esgoto, serviço mais crítico em termos de universalização, chegava a 46,3% dos esgotos gerados e 74,5% para os esgotos coletados (SNIS, 2019).

A partir de 2016, o governo federal, visando investimentos no setor, passou a incentivar o aumento da participação privada no saneamento, fazendo uso de um programa de desestatizações que atingiria as concessionárias estaduais, o qual seria conduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O programa guiaria toda a privatização das companhias. Em 2018 o BNDES concluiu a primeira fase de estudos para o Acre, Amapá, Pará, Ceará, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro (Casey, 2019).

De forma complementar a essa iniciativa, o governo propôs uma alteração do marco legal do setor por meio da Medida Provisória (MP) nº 844/2018. A MP previa várias mudanças no setor, dentre as quais a ampliação das atribuições da Agência Nacional de Águas (ANA), que passaria a estabelecer as normas regulatórias de referência para o saneamento básico, e a necessidade de licitação dos serviços de saneamento, extinguindo a figura do contrato de programa. Este contrato permitia que os municípios contratassem diretamente as concessionárias estaduais, sem a necessidade de realizar um chamamento público.

Após bastante discussão em torno da matéria, a MP 844/2018 caducou, mas, em seguida, foi proposto o Projeto de Lei nº 4.162/2019, que trazia texto semelhante aos das Medidas Provisórias. O projeto em pauta tramitou em caráter de urgência e foi sancionado em 15/07/2020, sendo convertido na Lei Federal nº 14.026/2020, e estabelecendo o novo marco regulatório do saneamento no país.

Uma das principais mudanças realizadas foi aquela na Lei nº 11.107/2005, que proibiu a celebração dos contratos de programa para a prestação dos serviços de saneamento básico. No marco legal que vigorava antes da Lei nº 14.026/2020, prefeitos e governadores poderiam firmar termos de parceria diretamente com as empresas estatais, sem a necessidade de realizar, previamente, uma licitação, cuja obrigatoriedade foi instituída pelo novo marco (Gonçalves; Grilo, 2021).

Assim, o que se pretende é inserir um componente de concorrência nas concessões, tornando o mercado aberto a um maior número de empresas e, espera-se, mais eficiente para o alcance da universalização. A seguir, discute-se as convenções na tradição Pós-Keynesiana, de forma a entender como elas estão relacionadas às alterações pretendidas no setor de saneamento.

3. Convenções e Políticas Públicas

Para Keynes (1936), o horizonte temporal pelo qual uma decisão comprometa o agente em termos dos seus compromissos financeiros futuros é fundamental para determinar seu comportamento. Quando essa decisão ocorre para um futuro imediato, a incerteza que a cerca não é grande, visto que desvios em relação ao cenário esperado não são elevados, pois, em geral, o ambiente econômico é relativamente estável em curtos períodos.² Segundo Keynes (1936, cap. 5), o processo de revisão das expectativas a curto prazo é gradual e contínuo, realizado a partir dos resultados obtidos. Sendo o ambiente econômico estável, tal processo permite a correção de rota, minimizando as perdas. Assim sendo, na perspectiva Pós-Keynesiana as expectativas de curto prazo são expectativas adaptativas (Carvalho, 2014).

Contudo, não há a mesma estabilidade de contexto para decisões de longo prazo. Nesse caso, podem ocorrer eventos perturbadores de larga escala, que modificam as estruturas da economia. Logo, a incerteza seria sentida com maior intensidade pela percepção, pelo tomador de decisão, de que seria impossível projetar cenários com segurança para horizontes distantes no futuro (Keynes, 1936).

Na tradição Pós-Keynesiana, os dados do passado não podem ser usados para conhecer o futuro. A incerteza forte implica a escassez de evidências (premissas) que leva a um quadro de conhecimento incompleto no momento da tomada de decisão, impedindo que se forme uma distribuição de probabilidade única, aditiva e confiável.³ A incerteza está associada à falta de evidências e à não-confiabilidade do conhecimento do futuro (Dequech, 1999). Os dados do passado não fornecem as evidências suficientes para viabilizar o cálculo probabilístico sobre o futuro devido às Decisões Cruciais.

Decisões Cruciais, como o investimento, mudam o ambiente onde ocorrem, tornando o processo econômico não ergódico e impossibilitando a repetição do evento para se calcular sua probabilidade de ocorrência (Resende, 2019). Por exemplo, as trajetórias das decisões de gasto de consumidores e empresários são evidências (premissas) que servirão de base para se conjecturar um cenário futuro a partir do qual decisões de investimento seriam

² Conforme Keynes (1936), as pessoas supõem que a situação atual da economia permanecerá por tempo indefinido, a não ser que tenham motivos para esperar mudanças, e tal suposição é compatível com um considerável grau de continuidade e estabilidade da economia.

³ Para Keynes, as expectativas sobre o futuro são construídas partir das evidências ou premissas, colhidas dos dados do presente e do passado e que Keynes chamou de Conhecimento Direto. As evidências são premissas a partir das quais se tira uma conclusão sobre o futuro, chamada por Keynes de Conhecimento Indireto e que corresponde à expectativa sobre o futuro - ver Carvalho (1992, cap. 4) e Resende (2023).

tomadas. Porém, estas evidências são, ao mesmo tempo, influenciadas pelas próprias decisões de investimento que, por sua vez, dependem delas, gerando uma circularidade e impossibilitando ao agente saber, no momento da sua decisão, as variações das evidências e as novas evidências que possam surgir. A ausência de ergodicidade na economia, proporcionada pelas Decisões Cruciais, leva à insuficiência das premissas (evidências). Portanto, “*The insufficiency of premisses is rooted in objective features of actual social processes and economic decisions are taken out of a set of incomplete information.*” (Resende, 2023, p. 36). Como resultado, a incerteza forte (fundamental) permeia a economia e as trajetórias futuras das variáveis econômicas não podem ser conhecidas *a priori* em termos probabilísticos.

Keynes (1921) estudou a probabilidade como um ramo da lógica, como um grau de crença racional, buscando métodos de decisão que seriam racionais tendo em vista o resultado lógico que decorreria das premissas. Dada a insuficiência de informação para o cálculo probabilístico, a decisão baseada na lógica que vincula premissas e conclusões seria a decisão provável. “*(...) the probable is the hypothesis on which it is rational for us to act.*” Keynes (1921, p. 339). Keynes queria compreender a lógica humana e as suas ideias sobre a tomada de decisões mudaram gradualmente do foco na probabilidade para um foco na incerteza, em sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (Carvalho, 1992). É a confiança nas premissas e, em consequência, nas expectativas que delas resultam que Keynes (1936) chamou de “Estado das Expectativas”.

Para tomar suas decisões, Keynes propôs que os agentes separam os elementos racionais do processo de decisão (como a lucratividade) daquele arracional, isto é, aquele elemento que não pode ser analisado ou entendido por meio da razão. O elemento arracional do processo de decisão seria a confiança que o tomador de decisões tem nos seus próprios cálculos e na relevância que ele confere à informação utilizada para os efetuar (Carvalho, 2014).

Na medida em que Decisões Cruciais impedem a ergodicidade nos processos econômicos, a informação é sempre incompleta e o agente tem que completar as premissas existentes com premissas imaginadas, e ele sabe estar imaginando (Carvalho, 1992). Por isso, as premissas imaginadas não mudam a probabilidade de o evento ocorrer, mas mudam o que Keynes (1921) chamou de ‘peso do argumento’, afetando a confiança do agente na expectativa formada a partir da conclusão derivada das premissas (Carvalho, 1992; Resende, 2023). Quanto maior o número de premissas, incluindo as imaginadas, maior será o peso do argumento e maior será a confiança no conhecimento do futuro (conclusão) derivado

logicamente das premissas, reduzindo o grau de incerteza. A lógica formal pode sustentar expectativas robustas somente se confiamos que as premissas são corretas e possuem elevado grau de completude. Todavia, parte das premissas são imaginadas e é por isso que a incerteza forte emerge e o peso do argumento se torna relevante, pois o agente sabe estar substituindo a informação (que não existe no momento da tomada de decisão) pela imaginação, para completar seu conjunto de premissas (Carvalho, 1992). Como parte das premissas é imaginada, o elemento arracional na tomada de decisão surge porque o agente precisa atribuir um grau de confiança àquilo que imaginou, isto é, a confiança sobre até que ponto as premissas conjecturadas completam o conjunto de premissas necessárias para se conhecer o futuro. Deste modo, “Uncertainty pertains to the premisses and from them it spreads to the outcomes” (Carvalho 1992, p. 62). “Since the weight of arguments is linked to the degree of belief (confidence) in the indirect knowledge, then it is linked to uncertainty (Resende, 2023, p. 35).

Assim, os agentes buscam obter proteção da sua riqueza em face da incerteza, resultando na preferência pela liquidez e no comportamento convencional, o que condiciona a trajetória futura da economia. Como a preferência pela liquidez torna a moeda não neutra e inviabiliza os “ajustes automáticos de mercado”, o futuro está por ser criado, e não há algo como uma trajetória de equilíbrio ótimo de longo prazo pré-definida, para a qual a economia convergiria. É o conjunto de decisões de alocação de riqueza e de gastos dos agentes ao longo de sucessivos curtos períodos que determinará as trajetórias futuras das variáveis econômicas (Resende, 2019).

Portanto, os agentes precisam construir expectativas sobre o futuro para decidirem a alocação de riqueza entre os ativos existentes e, devido à incerteza forte, utilizam as convenções para formarem suas expectativas (Keynes, 1936). Na literatura Pós-Keynesiana, convenções são crenças compartilhadas, associadas a uma regra coletiva de comportamento, de caráter mimético, não determinísticas e baseadas na intersubjetividade entre os agentes (Dow, 2010; Modenesi et al., 2012).

Como surgem essas crenças compartilhadas? Embora as expectativas sejam subjetivas e formadas de forma independente pelos indivíduos, elas convergem para valores compartilhados. O que promove essa convergência é a coexistência de um grande número de unidades independentes de decisão em determinado momento o que torna necessário que cada tomador de decisão forme expectativas sobre as expectativas dos demais agentes. Se ele não levar em conta as decisões dos outros, seus planos podem não ser bem-sucedidos

(Carvalho, 2014). Ou seja, se a trajetória futura da economia depende da decisão de alocação de riqueza e de gastos dos agentes, cada um deve observar a opinião dos demais para identificar a trajetória futura da economia e, deste modo, tomar a decisão mais conveniente. Se todos consideram a opinião dos demais para formar a sua opinião, o resultado é o surgimento de uma crença compartilhada.⁴

Segundo Carvalho (2014), qualquer comportamento compartilhado por um grupo de indivíduos definiria uma convenção, sendo necessário que tais indivíduos aceitem a regra de comportamento que defina tal convenção. Essa aceitação de uma regra comum permite que cada agente antecipe a reação dos seus pares aos estímulos existentes, determinando a maneira como esses estímulos são transformados em um plano de ação e antecipando, até mesmo, a forma como os agentes reagiriam aos choques sentidos no futuro. Deste modo, a convenção reduz a incerteza na medida em que permite a cada agente conhecer a reação daqueles que compartilham da mesma crença - isto é, espera-se que os indivíduos irão agir de acordo com a crença por eles compartilhada. Conforme Arestis *et al* (2019), a convenção é uma premissa que eleva o ‘peso do argumento’ e a confiança nas expectativas que resultam das premissas. Em consequência, as convenções contribuem para estabilizar as expectativas, permitindo aos agentes tomarem decisões de longo prazo, como a decisão de investir, mesmo em face da incerteza (Resende, 2023).

O comportamento convencional pode ter uma base mais ou menos sólida, dependendo de onde se assenta: se em antigos costumes, leis ou outras instituições, as bases são mais fortes; se baseado apenas na observação corrente, são mais frágeis. De todo modo, agem como um importante fator de continuidade, condicionado ao fato de que os agentes não tenham motivos para acreditar que a normalidade do passado será interrompida (Carvalho, 1992).

Dada a presença da incerteza e da preferência pela liquidez, o mercado não é capaz de emitir sinais para guiar as decisões de longo prazo – isto é, os dados do passado e do presente não são suficientes para se conhecer o futuro em termos probabilísticos. Por isso, Keynes defendeu que o Estado pode e deve emitir esses sinais (Resende e Terra, 2017).

⁴ Este é um dos seis motivos que Dequech (2019) apresenta para a formação de convenções, que são uma forma de racionalidade sob incerteza fundamental, o que justificaria sua adoção pelos agentes para a formação de expectativas não apenas no mercado financeiro, mas, também, no mercado de bens (produção e investimento). Segundo o autor, há um efeito-coordenação para a adesão dos agentes a uma convenção, que ele denomina “conformidade com conformidade”, que decorre da condição de que a opinião da maioria ou da média dos agentes tende a ser uma profecia autorrealizável.

Keynes percebia a cooperação entre mercado e Estado como necessária. O Estado deveria atuar de forma complementar ao setor privado, focando naquelas funções que estão fora da esfera do indivíduo, naquelas decisões que não são feitas por ninguém se o Estado não as fizer (Keynes, 1931). Keynes (1936) defendeu a “socialização do investimento”, interpretada por Ferrari-Filho e Conceição (2005) como o papel do governo em prover os mecanismos necessários para reduzir a incerteza e estimular o investimento privado. Quanto mais o governo, com suas políticas econômicas, sociais e instituições, puder cooperar com o setor privado, no sentido de favorecer sua lucratividade, menor será a incerteza e maior será o investimento privado.

Portanto, por meio do conjunto das políticas públicas o Estado afeta a demanda agregada presente e esperada, as condições de custo de produção presentes e esperadas, as condições de concorrência, etc., como também afeta a trajetória esperada da economia. Isto é, as políticas públicas moldam as convenções que, por sua vez, influenciam as expectativas de lucro, tornando-se um determinante relevante das decisões de longo prazo, como o investimento.

4. As Convenções e os Investimentos em Saneamento Básico no Brasil

Os determinantes do investimento privado frequentemente assumidos na literatura são a utilização da capacidade instalada, a taxa de juros real, o crédito, o investimento público, a taxa de câmbio real e o estoque de infraestrutura (Fraga e Resende, 2022). Estas variáveis afetam a taxa de retorno do investimento. Contudo, na economia permeada pela incerteza fundamental não há informações completas para o cálculo matemático ou estatístico da sua taxa de retorno e, então, o investimento depende, também, de um clima de otimismo entre os agentes privados, isto é, da prevalência de convenção otimista (Keynes, 1936).

Na ausência do cálculo atuarial, a confiança torna-se central para a decisão de investir, enquanto a convenção predominante afeta a confiança sobre o retorno esperado do investimento. Nas palavras de Keynes,

The *state of confidence* (...) is a matter to which practical men always pay the closest and most anxious attention (...) The state of confidence is relevant because it is one of the major factors determining the former [the schedule of the marginal efficiency of capital], which is the same thing as the investment demand-schedule” (Keynes, 1936, p. 148-49).

Ainda,

“For if there exist organised investment markets and if we can rely on the maintenance of the convention, an investor can legitimately encourage himself with the idea that the only risk he runs is that of a genuine change in the news *over the near future* (...) For, assuming that the convention holds good, it is only these changes which can affect the value of his investment (...) Thus investment becomes reasonably 'safe' for the individual investor over short periods, and hence over a succession of short periods however many, if he can fairly rely on there being no breakdown in the convention (...) Investments which are 'fixed' for the community are thus made 'liquid' for the individual” (Keynes, 1936, p. 152-53).

No que se segue, trataremos dos estímulos ao investimento privado no setor de saneamento básico brasileiro focando a formação da convenção otimista sobre a lucratividade do setor. Esta é condição necessária para a participação da iniciativa privada na concessão de serviços de saneamento, embora não seja suficiente, tendo em vista o conjunto dos determinantes do investimento privado acima citados.

As concessões de serviços públicos, as quais preveem a prestação dos serviços pela iniciativa privada e a manutenção da titularidade e da atividade de regulação e fiscalização dos serviços com o parceiro público, estariam alinhadas com o entendimento de Keynes acerca da cooperação entre as esferas pública e privada.

Segundo Arestis et al. (2019), os governos, que são a maior entidade social e possuem o poder de criar e impor políticas públicas, têm um papel central na formação de convenções e na criação de expectativas que induzem o investimento. Portanto, dada a necessária ampliação dos investimentos em saneamento no Brasil, a atuação do governo seria crucial para mudar o quadro verificado no país.

Para Carvalho (2014), a convenção seria um instrumento de coordenação de expectativas, de informação para cada um do que os outros esperam que seja o resultado de um certo estímulo. Ademais, o autor argumenta que a eficácia da política econômica aumenta quando ela é coerente com a convenção vigente, pois a adesão dos agentes ao chamado da política econômica é maior quando cada um acredita não apenas que a política econômica vai na direção correta, mas que os demais responderão ao seu chamado porque também acreditam nela. Neste caso, será possível ganhar a adesão dos empresários e do sistema financeiro por meio das políticas públicas, o que elevaria a eficácia dessas políticas e reforçaria a convenção otimista que está em seus fundamentos.

No caso específico da universalização dos serviços de saneamento no Brasil, o investimento em infraestrutura não tem sido suficiente, comprometendo não apenas a infraestrutura das cidades, mas a própria saúde da população. Para solucionar a questão, o Estado possuía opções que iam desde o investimento direto no setor à atuação indireta por meio das concessões à iniciativa privada dos serviços de saneamento, sendo que o poder público optou pela última em 2018.

Nessa seara, o Estado agiu para mudar as convenções que prevaleciam e que limitavam a entrada em grande escala do capital privado no setor. Para tanto, dentro das ferramentas que possuía em seu arcabouço, utilizou-se de uma forma de mudança de convenção ancorada em uma base mais sólida: a legislação.

Afinal, segundo Carvalho (1992), a convenção não substitui o estado de expectativa a longo prazo como determinante dos investimentos em capital fixo, como aqueles em infraestrutura, a menos que ela esteja ancorada em alguma característica fundamental da sociedade. A seguir, discute-se a mudança de convenção nos últimos anos no âmbito do setor de saneamento básico brasileiro.

a. Mudança da Convenção Relacionada ao Saneamento Básico No Brasil

Jamais houve grande avanço da participação do setor privado no setor de saneamento no Brasil, mesmo após a criação da lei das concessões em 1995 e das primeiras normas legais voltadas de forma específica ao setor em 2007. No Brasil, os prestadores de serviços assumiam diferentes formas: companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e secretarias ou departamentos municipais (SNIS, 2019). É ressaltado que, em muitos municípios, existia mais de um prestador de serviços – para um mesmo serviço ou para serviços diferentes (SNIS, 2020). A distribuição dos prestadores por natureza jurídica está na Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS 2019 segundo abrangência e natureza jurídico-administrativa

Administração Direta	Autarquia	Natureza Jurídica			
		Sociedade de Economia Mista	Empresa pública	Empresa privada	Organização Social
0	2	24	1	1	0
0	3	0	0	5	0
1.063	421	6	5	104	5
1.063	426	30	6	110	5

Fonte: SNIS (2020, p.32).

Note que a maior parte dos prestadores de serviços de saneamento no país são públicos. Apenas 110 empresas privadas atuavam no país em 2019, representando apenas 6,7% do total de prestadores. Até então, prevaleciam as normas dadas pela Lei nº 11.445/2007, a qual não atraiu o investimento privado de forma maciça, já que os contratos de programa de longo prazo e a dispersão regulatória entre várias agências infranacionais ainda impediam investimentos. Simultaneamente, o investimento público permaneceu insuficiente para expandir o sistema satisfatoriamente (Paulino, 2021).

Neste contexto surgiu a discussão para uma mudança na condução da política de saneamento do país. Embora a organização do setor tenha sido sempre objeto de questionamentos (em embates que se davam em torno da titularidade dos serviços, principalmente entre estados e municípios), o posicionamento do Poder Executivo Federal foi uma novidade. Além de defender o fortalecimento de sua posição em detrimento dos demais entes federativos, encampou a defesa da abertura do setor à iniciativa privada, seja pela defesa das privatizações das companhias estaduais, seja pela extinção dos contratos de programa⁵ (Valério et al, 2021).

O debate público acerca da reforma do marco regulatório do saneamento foi inaugurado pela Medida Provisória nº 844/2018, no governo Michel Temer. Medidas provisórias são normas editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência (art. 62 da Constituição Federal). Porém, embora a condução das políticas de saneamento no Brasil tenha sido insatisfatória nas últimas décadas, pode-se questionar o caráter de relevância e urgência do tema ao ponto de ser normatizado por esse instrumento. As medidas provisórias são editadas com força de lei, possuindo vigência imediata. Mas, a sua continuidade é condicionada à aprovação do Congresso Nacional, com um prazo de sessenta dias, prorrogável por mais sessenta (Valério et al, 2021).

Portanto, o governo não desejava apenas mudar o arcabouço institucional e convencional relacionado aos investimentos privados em saneamento no país. Desejava fazê-lo de forma imediata, mudando a legislação de modo arbitrário, sem a devida discussão com a sociedade e atores relevantes, dificultando o surgimento de convenção otimista sobre a lucratividade dos investimentos no setor.

⁵ Os contratos de programa permitiam que os municípios contratasse diretamente as concessionárias estaduais, sem a necessidade de realizar um chamamento público.

Embora a MP nº 844/2018 tenha caducado, assim como sua substituta (MP nº 868/2018), o Senador Tasso Jereissati propôs um projeto de lei que abordava o mesmo tema (Valério et al, 2021). Assim, a Lei nº 14.026/2020 foi aprovada, instituindo profundas modificações no setor de saneamento que visavam, principalmente, facilitar a entrada do capital privado no setor.

Dentre as principais mudanças, estão a ampliação das atribuições da Agência Nacional de Águas (ANA), que passaria a estabelecer as normas regulatórias de referência para o saneamento básico, e a necessidade de licitação dos serviços de saneamento, extinguindo a figura do contrato de programa.

Ademais, foram instituídas metas de universalização dos serviços: o fornecimento de água deverá ser ampliado para 99% da população e dos serviços de esgoto (coleta e tratamento) para 90% da população até 2033, havendo possibilidade de prorrogação do prazo até 2040, em caso de comprovação de inviabilidade técnica ou financeira no cumprimento da meta até 2033 (Gonçalves; Grilo, 2021).

Nessa seara, a mudança da convenção relacionada ao marco do saneamento básico começou com a mudança de orientação político-econômica do governo Michel Temer. Até então, a ausência de universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil não era debatida com o grande público e não estava entre os principais programas de governo (municipais, estaduais ou federal). Com a inauguração do debate acerca do novo arcabouço legal, incentivando a concessão dos serviços à iniciativa privada, a discussão pública do tema cresceu, enfatizando a preocupação com o número de brasileiros até hoje sem acesso aos serviços de água e de esgotamento sanitário.

Desde então, o problema passou a ser considerado urgente e a participação do setor privado foi apresentada como solução, já que o diagnóstico do governo indicava que o setor público era incapaz de realizar os investimentos necessários e não possuía os recursos para alcançar a universalização. Conforme Resende e Terra (2017), o governo é capaz de moldar convenções por meio de distintas ações, que vão desde o discurso realizado, passando pelo debate com a sociedade, até a implementação de políticas públicas. Este processo parece ter ocorrido no âmbito do setor de saneamento brasileiro, nos últimos anos, estimulando uma convenção otimista no que se refere à participação privada no setor e ao retorno dos seus investimentos.

Assim, a formação da nova convenção passou também pela escolha do discurso a ser utilizado para convencimento da população acerca da solução estar na inserção da participação privada no setor. Afinal, embora existam casos de sucesso relacionados à concessão à iniciativa privada dos serviços de saneamento, são também numerosos os casos em que o setor público retomou a prestação.

Nos últimos anos, verificou-se um aumento no número de remunicipalizações dos serviços de água e esgoto no mundo, em especial, nos países economicamente avançados. Entre 2000 e 2015 ocorreram 235 casos, dos quais 94 na França e 58 nos Estados Unidos (Kishimoto et al., 2015). Entre as razões comuns para remunicipalização nesses 235 casos ao redor do mundo estão: baixa performance, investimento insuficiente, disputas sobre custos operacionais e aumento de preços, encarecimento das contas de água, dificuldades de monitoramento, falta de transparência financeira, cortes de pessoal e baixa qualidade do serviço (Kishimoto et al., 2015).

Analisando a América Latina, Mulreany et al. (2006) verificaram se os benefícios da privatização dos serviços de água na América Latina superaram a preocupação com a equidade dos serviços. O foco dos autores foi o acesso aos serviços de água pela população mais carente e melhorias na saúde pública, analisando três casos bolivianos (Cochamba, El Alto e La Paz).

Os autores ressaltam que a privatização tem efeito positivo no acesso à água na América Latina. Porém, o efeito da privatização no acesso quando comparado àquele dos sistemas públicos é inconclusivo. Quando se considera o acesso pela população mais pobre, essa população teve mais dificuldade de obter e manter acesso aos serviços de saneamento tanto na Argentina quanto na Bolívia (Mulreany et al., 2006).

Existem casos brasileiros de privatização mal sucedida dos serviços de água e esgoto. Nos anos 1990, a concessionária tocantinense, SANEATINS, foi privatizada. Mas, após anos de negligência por parte da iniciativa privada, 79 municípios encerraram tais concessões e a empresa pública Agência Tocantinense de Saneamento foi criada para prover os serviços novamente de forma pública (Yamamoto et al., 2020).

Outro caso de reestatização do saneamento ocorreu em Itu-SP, onde, em 2017, o controle dos serviços de água e esgoto foi devolvido ao setor público após anos de desempenho insatisfatório do prestador privado, incluindo problemas de infraestrutura, atrasos de investimentos, aumento tarifário, falta de transparência e racionamento de água.

Após a devolução, foi criada a empresa Companhia Ituana de Saneamento para prestar os serviços de forma pública (Yamamoto et al., 2020).

A discussão acerca dos casos de concessão dos serviços ao setor privado que não foram bem-sucedidos, no Brasil ou no mundo, foi pouco colocada durante o debate do novo marco regulatório. Essas questões importam não somente como argumento contrário à privatização, mas, principalmente, como modo de aprender com essas experiências e evitar que os erros cometidos nessas concessões sejam repetidos nas novas modelagens.

Conforme Keynes, a colaboração entre os setores privado e público é desejável e necessária. No caso do saneamento, a inserção da iniciativa privada e o aumento da concorrência no setor podem auxiliar na solução problema, porém a mudança da convenção realizada foi iniciada de uma forma brusca. Não obstante, essa mudança na convenção foi favorecida por um fator que fortalece a nova convenção: a nova legislação.

O objetivo dessa mudança na legislação foi reduzir a incerteza dos parceiros privados sobre seus investimentos no setor, abrindo o mercado, criando regras uniformes de regulação na figura da ANA e também na instituição de blocos regionais, os quais objetivam dar escala às concessões. Com a nova orientação assegurada por uma legislação, a emergência de convenção otimista para o setor, embora não esteja garantida, tornou-se possível.

A mudança de convenção por meio de uma mudança de legislação é convincente, por ser uma base sólida, e essa base foi ainda mais fortificada por meio da divulgação da crença de que a prestação dos serviços pela iniciativa privada seria a solução da universalização dos serviços. Porém, apenas a inauguração da mudança da convenção ainda não foi suficiente para provocar uma uniformização das regras do setor e aumentar de forma considerável a prestação dos serviços de saneamento básico no país – ou mesmo para conseguir o apoio da população a essas iniciativas.

Em primeiro lugar, a ANA, que ficou incumbida de editar as normas de referência do setor, ainda está em fase de elaboração de muitos desses documentos. Ademais, alguns documentos, como aqueles referentes aos critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, estão previstos para serem editados apenas em 2024 – quatro anos após a aprovação da lei (ANA, 2022).

Enquanto não forem editadas as normas que uniformizam as regras de regulação do saneamento no país, prevalecerão as regras infranacionais editadas pelas agências

subnacionais. Conforme levantamento da ANA⁶, foram identificadas 89 agências de saneamento no país – e é destacado que não se trata de um cadastro de todas as agências do país. Nessa lógica, ainda existe uma multiplicidade de normativos no Brasil, o que aumenta a insegurança jurídica quanto ao investimento privado no setor.

Ademais, uma solução para criar escala em municípios pequenos e dar viabilidade aos contratos seria a criação de blocos de referência de saneamento básico. Porém, a criação dos blocos regionais não tem sido pacífica nos Estados, responsáveis por fazerem tal divisão de municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, a proposta do Estado foi pela criação de 22 blocos regionais para água e esgoto, mas, tal projeto não avançou na Assembleia Legislativa.

Na falta de uma definição interna em Minas, o governo federal aprovou a criação do bloco do saneamento do Vale do Jequitinhonha em dezembro de 2022, por meio do Comitê Intersetorial de Saneamento Básico, organismo criado pelo novo marco do setor que tem poder para agir na ausência de formação dos blocos pelos Estados. Porém, os outros blocos continuam sem aprovação. A ausência da criação dos blocos torna o setor menos atrativo para a iniciativa privada, que precisa de escala para tornar a prestação dos serviços lucrativa – algo que é desafiador para a licitação em municípios pequenos.

Outra questão é aquela relacionada às concessões recentes dos serviços de saneamento à iniciativa privada que não estão sendo bem-sucedidas, como a de Ouro Preto-MG. A concessão, iniciada em 2019, foi tema de audiência pública na Assembleia Legislativa de Minas Gerais no início de 2023. Na pauta, estiveram temas como a cobrança de tarifas abusivas, a qualidade do serviço prestado, a baixa inclusão da população nos benefícios de tarifa social e a própria remunicipalização dos serviços (ALMG, 2023).

Logo, a aprovação do novo marco legal do saneamento básico não está surtindo os efeitos esperados sobre a emergência de convenção otimista para o setor. Isto se deve a uma série de motivos que vão desde a falta de ação do setor público à uma atuação precária por parte dos prestadores privados. Segundo Resende e Terra (2017), sem a adoção de políticas públicas coordenadas e coerentes entre si e com o objetivo final a que se prestam, dificilmente uma convenção otimista será estimulada.

Assim, por mais que o governo tenha procurado utilizar uma base sólida para a mudança de convenção em relação ao saneamento, verifica-se que mais ações são necessárias para que ela se concretize. Para tanto, seria necessária uma agilidade por parte do setor

⁶ Fonte: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>

público em criar as regras que norteiam o setor, sejam aquelas relacionadas aos blocos de referência (que dependem de leis) ou aquelas regulatórias, que dependem das normas editadas pela nova agência reguladora do setor. Ademais, tais regras devem ser definidas a partir de estudos e do consenso criado entre os diversos atores do setor e da sociedade em geral.

Para tornar a população receptiva às mudanças propostas, é necessário também que a prestação dos serviços pelos parceiros privados seja adequada, de qualidade e a preços módicos. Caso contrário, ações para solicitar a remunicipalização dos serviços continuarão existindo, e enquanto essas questões são discutidas politicamente ou judicialmente, os investimentos na universalização não são realizados, privando a população ao acesso a serviços de água e tratamento de esgoto. Neste caso, não será solucionada a questão fundamental que detonou as mudanças na legislação para o setor.

5. Conclusão e Considerações Finais

No caso do saneamento brasileiro, o diagnóstico do governo federal indica que a falta de investimentos poderia ser suprida somente com a abertura desse mercado para a iniciativa privada. Para isso, seria necessária uma mudança nas convenções que norteiam o setor no país, visto que o investimento depende da expectativa de lucro que, na economia monetária, depende da confiança no retorno positivo do investimento proporcionada por convenção otimista, entre outros determinantes. Porém, conforme Carvalho (1992), a convenção não substitui o estado de expectativa de longo prazo como determinante dos investimentos em capital fixo, a menos que ela esteja ancorada em alguma característica fundamental da sociedade. Nessa lógica, o governo federal procurou alterar a convenção por meio de uma mudança legislativa, a qual resultou no novo marco do saneamento básico.

Ocorre que embora a mudança da convenção tenha sido iniciada com uma base sólida (uma lei), apenas isso não será suficiente para consolidar tal convenção e obter o resultado desejado: o estímulo ao investimento privado visando a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil.

Embora a mudança legal tenha ocorrido de forma rápida, outros normativos, cuja responsabilidade é do poder público, ainda não foram completamente resolvidos, como aqueles que dizem respeito aos blocos regionais e às normas de referência de regulação do serviço. Ademais, a qualidade da atuação dos prestadores privados tem sido questionada em municípios que optaram pela concessão dos serviços, o que dificulta a obtenção de

legitimidade por parte da sociedade quanto às privatizações de um serviço público essencial. Além disso, os demais determinantes do investimento, além da convenção otimista, também devem ser trabalhados para estimular a decisão privada de investir no setor de saneamento – conforme a literatura, esses outros determinantes são a utilização da capacidade instalada, a taxa de juros real, o crédito, o investimento público, a taxa de câmbio real e o estoque de infraestrutura.

Portanto, embora tenha havido uma mudança no sentido da convenção que orienta os investimentos em infraestrutura de saneamento básico, mudanças adicionais devem ser feitas, tanto por parte do setor público quanto das empresas privadas, para que ela se consolide. Caso as soluções não sejam apresentadas nesse ou em outro sentido alternativo, dificilmente a confiança em um retorno positivo dos investimentos privados emergirá. Neste caso, os investimentos continuarão a serem feitos de forma insuficiente e a população brasileira continuará sem acesso a esses serviços vitais e a questão que fundamentou o início da mudança de convenção permanecerá sem solução.

REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (2022) Agenda Regulatória 2022-2024. Disponível em <https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Agenda_Regulatoria_2022-2024-1663961125353.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.
- Arestis, P.; Ferrari, F.; Resende, M.F.; Terra, F.H.B. (2019), Brazilian monetary and fiscal policies from 2011 to 2017: Conventions and crisis, *Challenge*, The Magazine of Economic Affairs, 62(3). Doi: <https://doi.org/10.1080/05775132.2019.1606540>.
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Remunicipalização do saneamento em Ouro Preto é defendida diante de tarifas abusivas e serviço ruim*. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Remunicipizacao-do-saneamento-em-Ouro-Preto-e-defendida-diante-de-tarifas-abusivas-e-servico-ruim/>>. Acesso em 22 jun. 2023.
- Brasil. *Lei nº 11.445*, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em 22 jun. 2023.

- Brasil. *Lei nº 14.026*, de 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em 22 jun. 2023.
- Brasil. *Medida Provisória nº 844*, de 6 de julho de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm>. Acesso em 22 jun. 2023.
- Brasil. *Projeto de Lei nº 4.126/2019*. Disponível em <[prop_mostrarintegra;jsessionid=node013j406y5o36qszrp52u5jgvve8504046.node0 \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra;jsessionid=node013j406y5o36qszrp52u5jgvve8504046.node0(camara.leg.br))>. Acesso em 22 jun. 2023.
- Britto, A.L.; Rezende, S.C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, 19(39). Doi: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>.
- Carvalho, F.J.C. (1992). *Mr. Keynes and the Post-Keynesians*. Chetelhan: Edward Elgar.
- _____. (2014). Expectativas, incerteza e convenções. In *Estratégias de Desenvolvimento, Política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber*, BNDES-Biblioteca Digital.
- Casey, P.M. (2019). Avaliação da efetividade de operadores privados nos índices de cobertura de água e esgoto no Brasil e recomendações para a estruturação da participação privada no setor de saneamento. *Dissertação* (Mestrado Profissional em Economia Empresarial e Finanças)—Escola Brasileira de Economia e Finanças, FGV. Rio de Janeiro.
- Dequech, D. (1999). Incerteza num Sentido Forte: significado e fontes. In *Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro, Ed Campus.
- Dequech, D. (2019). Convenções: alguns fundamentos para a macroeconomia com incerteza forte. In Oreiro, J.L.C.; Paula, L.F.; Sobreira, R. (org.) *Moeda e sistema financeiro: ensaios em homenagem a Fernando Cardim de Carvalho*. Santa Maria, editora UFSM, 2019.
- Dow, S.C. (2010). Keynes on knowledge, expectations and rationality, *Conference on microfoundations for modern macroeconomics*. Center on Capitalism and Society, New York.
- Ferrari-Filho, F.; Conceição, O.A.C. (2005). The Concept of Uncertainty in Post Keynesian Theory and in Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, 39(3). Doi: <https://doi.org/10.1080/00213624.2005.11506835>

- Fraga, J.S.; Resende, M.F.C. (2022). Infrastructure, conventions and private investment: An empirical investigation. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 2. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.03.006>
- Gonçalves, B.; Grilo, R.C.G. (2021). O novo marco legal do saneamento básico: as inovações trazidas pela Lei 14.026/2020. In: FROTA, L.; AIETA, V. *Marco Regulatório do Saneamento Básico: Lei nº 14.026/2020*. Brasília, OAB Editora.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–IBGE (2000), *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Brasília.
- _____. (2020) *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017*. Brasília.
- Keynes, J.M. (1931[2010]). *Essays on persuasion*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, X. Londres: Royal Economic Society/Macmillan.
- Keynes, J.M. (1936 [2013a]). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, VII. Cambridge University Press.
- Keynes, J.M. (1921 [2013b]). *A treatise on probability*. The Collected Writings of John Maynard Keynes, VIII. Cambridge University Press.
- Kishimoto, S.; Lobina, E.; Petitjean, O. (2015). Reclaiming Public Water through remunicipalisation. In: Kishimoto, S.; Lobina, E.; Petitjean, O. (Org.). *Our Public Water Future: the Global Experience with Remunicipalisation*. TNI, PSIRU, MSP, EPSU.
- KPMG. *Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?* (2020). Disponível em: <<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>> Acesso em 22 jun. 2023.
- Modenesi, A.M., Modenesi, R.L. And Martions, N.M. (2012). Convention, Interest Rates and Monetary Policy: a post-Keynesian-French-conventions-school approach. Rio de Janeiro, *VII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 2012.
- Moreira, T. (1996). Saneamento básico: desafios e oportunidades, *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, 3(6).
- Mulreany, J.P; Calikoglu, S.; Ruiz, S.; Sapsin, J.W. (2006). Water privatization and public health in Latin America. *Rev Panam Salud Publica*, 19(1). Doi: <https://doi.org/10.1590/s1020-49892006000100004>.

- Paulino, A. (2021). A trajetória da regionalização dos serviços públicos de água e esgoto: do PLANASA ao novo marco regulatório. In: Frota, L.; Aieta, V. *Marco Regulatório do Saneamento Básico: Lei nº 14.026/2020*. Brasília, OAB Editora.
- Resende, M.F.C. (2019). Taxa de câmbio na perspectiva pós-Keynesiana. In: Feijó, C.; Araújo, E. *Macroeconomia Moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Resende, M. F. C. (2023). Conventions and the Brazilian Fiscal Policy to Face the Aftermath of the COVID-19 Economic Crisis: a Post Keynesian view, *Economic Issues*, 28(1).
- Resende, M.F.C.; Terra, F.H.B. (2017). Economic and Social Policies Inconsistency, Conventions, and Crisis in the Brazilian Economy, 2011-2016. In: *The Brazilian Economy since the Great Financial Crisis 2007/2008*, Arestis, P.; Baltar, C.; Prates, D. (ed.), Londres: Palgrave Macmillan.
- Rezende, S.C.; Heller, L. (2008). *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2a ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Santos, G.R.; Kuwajima, J.I.; Santana, A. S. (2020). **Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil**: trajetórias, desafios e incertezas. *Texto para Discussão*, n. 2587, Ipea.
- Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento-SNIS (2019). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2018*.
- Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento-SNIS (2020). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2019*.
- Valério, M.A.G; Kotait, M.S.; Gremaud, A.P., Merlo, E.M. (2021). Reforma do marco legal do saneamento e o contrato de programa: discussão sobre o protagonismo das empresas estatais na prestação dos serviços, *Revista de Direito Público*, Brasília, 18(97). Doi: <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i97.4299>.
- Yamamoto, E.A.F.S.; Pereira, J.R.; Alcântara, V.C. (2020). Remunicipalização e Coprodução do Bem Público: Perspectivas de Gestão dos Serviços de Água e Saneamento, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81). Doi: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.80080>.