

SANEAMENTO COMO SOBERANIA NAS FRONTEIRAS INVISIBILIZADAS DO SUL DO BRASIL

CORRÊA, Marjorie Bier Krinski, UFFS. Cerro Largo. RS, Brasil. Bolsista CAPES

CORRÊA, Odair Leandro Krinski, UFFS. Cerro Largo. RS, Brasil.

LAGO, Ivann Carlos. UFFS. Cerro Largo. RS, Brasil.

Autor para correspondencia: marjorie.bier@estudante.uffs.edu.br

RESUMO

Este artigo propõe uma análise do saneamento básico em regiões de fronteira como elemento estruturante da soberania e da justiça territorial. Questiona-se a concepção tecnocrática que domina os marcos legais e operacionais no Brasil, ao argumentar que a ausência de saneamento em territórios periféricos — como a fronteira oeste do Rio Grande do Sul — não é um mero déficit infraestrutural, mas a expressão de uma cidadania mutilada. Com base em revisão teórica multidisciplinar (Sen, Bourdieu, Arendt, Butler, Mbembe, Sassen, Elias), análise documental e dados secundários (SNIS, IBGE, IPEA), discute-se como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 6, mascaram disputas fundantes sobre pertencimento e exclusão. A leitura dessas ausências como “formas organizadas de desimportância” revela um padrão histórico de produção institucional de marginalidade. Conclui-se que pensar o saneamento em regiões de fronteira requer reimaginar a política pública como campo de reconhecimento, e não de administração técnica da escassez.

Palavras-chave: Cidadania. Exclusão. Planejamento Sanitário. Desenvolvimento Sustentável.

SANEAMIENTO COMO SOBERANÍA EN LAS FRONTERAS INVISIBILIZADAS DEL SUR DE BRASIL

RESUMEN

Este artículo propone un análisis del saneamiento básico en regiones fronterizas como elemento estructurante de la soberanía y de la justicia territorial. Se cuestiona la concepción tecnocrática que domina los marcos legales y operativos en Brasil, al argumentar que la ausencia de saneamiento en territorios periféricos —como la frontera oeste del estado de Rio Grande do Sul— no constituye un mero déficit infraestructural, sino la expresión de una ciudadanía mutilada. Con base en una revisión teórica multidisciplinaria (Sen, Bourdieu, Arendt, Butler, Mbembe, Sassen, Elias), análisis documental y datos secundarios (SNIS, IBGE, IPEA), se discute cómo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 6, enmascaran disputas fundamentales sobre pertenencia y exclusión. La lectura de estas ausencias como “formas organizadas de desimportancia” revela un patrón histórico de producción institucional de la marginalidad. Se concluye que pensar el saneamiento en regiones fronterizas exige reimaginar la política pública como un campo de reconocimiento, y no como una mera administración técnica de la escasez.

Palabras clave: Ciudadanía. Exclusión. Planificación Sanitaria. Desarrollo Sostenible.

INTRODUÇÃO

A exclusão sistemática do saneamento básico nas regiões periféricas do Brasil não pode ser compreendida apenas como falha de planejamento ou escassez de recursos, mas deve ser lida como resultado de escolhas políticas reiteradas que produzem e mantêm desigualdades estruturais. Ao contrário da narrativa dominante, que enxerga a universalização do saneamento como uma meta técnica a ser alcançada por meio de eficiência, regulação e investimento, este artigo parte do pressuposto de que o saneamento é um artefato político, expressão material das hierarquias sociais inscritas no território.

A fronteira, enquanto categoria geopolítica e sociológica, expõe contradições constitutivas do Estado moderno. Mais do que uma linha que separa juridicamente territórios nacionais, ela configura um espaço onde o princípio da universalidade dos direitos é suspenso por práticas seletivas de reconhecimento estatal. Como já demonstrado por Ong (2006), a cidadania contemporânea opera em regimes flexíveis, nos quais direitos e deveres são estrategicamente aplicados segundo critérios econômicos, étnicos ou territoriais. Holston (2007), ao analisar o urbanismo periférico no Brasil, revela como o acesso desigual à infraestrutura institui formas de cidadania parciais, fragmentadas. Dagnino (2004), por sua vez, enfatiza a disputa permanente em torno dos significados e dos sujeitos da cidadania em contextos marcados por desigualdades estruturais. A partir dessas leituras, é possível compreender que a ausência crônica de infraestrutura básica em regiões como a fronteira oeste do Rio Grande do Sul não se explica apenas por sua ruralidade ou baixa densidade populacional, mas por sua inscrição em uma lógica de territorialização seletiva do Estado. Trata-se da reprodução de uma cartografia histórica do poder, em que certas populações e espaços são sistematicamente desinvestidos e relegados a uma cidadania incompleta – ou mesmo negada.

Partindo da concepção de que o “direito a ter direitos” é o fundamento da vida política (Arendt, 1979), esta análise propõe que a falta de acesso ao saneamento em regiões de fronteira não é um fenômeno acidental, mas estrutural. Trata-se da negação concreta do reconhecimento social (Fraser, 2007), que priva populações inteiras do que Sen (2010) chamaria de “liberdades substantivas” necessárias para o desenvolvimento humano. A condição de invisibilidade desses sujeitos não decorre apenas de negligência institucional, mas de uma economia moral que hierarquiza vidas e territórios, legitimando, por meio da omissão, a manutenção de zonas de sacrifício.

O debate sobre o saneamento nas regiões fronteiriças exige, portanto, o deslocamento do olhar: é preciso ir além dos indicadores técnicos e questionar os fundamentos políticos da distribuição desigual das infraestruturas públicas. Ao incorporar a crítica da modernidade seletiva brasileira (Furtado, 2000) e os aportes

da sociologia política do território (Ribeiro, 1995; Raffestin, 1993), esta investigação pretende repensar o papel do Estado não apenas como executor de políticas, mas como agente estruturador das desigualdades territoriais.

O presente artigo organiza-se em quatro partes. Após esta introdução, a seção de materiais e métodos delimita o escopo empírico e teórico da análise, com foco na região da fronteira oeste do Rio Grande do Sul. Em seguida, discutem-se os resultados à luz das contradições entre os marcos legais do saneamento e a realidade territorializada da exclusão. Por fim, a conclusão propõe caminhos para o reposicionamento do saneamento como um instrumento de justiça territorial e reconstrução da cidadania em zonas de exceção institucional.

METODOLOGIA

O delineamento metodológico do presente estudo ancora-se em uma perspectiva qualitativa de caráter crítico-interpretativo, estruturada em três eixos articulados: revisão bibliográfica crítica, análise documental e análise de dados secundários. A adoção dessa triangulação fundamenta-se na premissa de que os fenômenos sociais e políticos relacionados à negação estrutural do saneamento básico em territórios de fronteira não podem ser apreendidos adequadamente por abordagens monodimensionais ou instrumentalistas. Conforme sustentado por Minayo (2001), a complexidade dos objetos sociais exige estratégias que articulem diferentes dimensões do conhecimento — empírico, teórico, histórico e normativo —, permitindo captar a lógica simbólica e material das exclusões.

A revisão bibliográfica crítica, como primeiro eixo, constitui não apenas um levantamento do estado da arte, mas um movimento de reinterpretação das categorias analíticas centrais ao objeto da pesquisa — cidadania, exclusão, reconhecimento e poder. Com base em Chizzotti (2006), reconhece-se que o conhecimento científico é inseparável do campo de disputa epistemológica no qual se insere, o que exige o diálogo com autores que tensionem as formas naturalizadas de compreensão da realidade. A escolha de obras de Sen (1999), Bourdieu (1998),

Butler (2004), Mbembe (2011), Sassen (2014), Arendt (1979), Elias (1994), entre outros, justifica-se pela relevância desses referenciais para a compreensão crítica da distribuição desigual de capacidades, direitos e investimentos estatais. Esses autores permitem complexificar a análise ao situar o saneamento não apenas como política pública setorial, mas como expressão de regimes de poder e reconhecimento.

O segundo eixo consiste na análise documental, voltada à interpretação de dispositivos normativos e institucionais que estruturam a política de saneamento no Brasil. De acordo com Guba e Lincoln (1994), documentos oficiais não são meros registros objetivos da realidade, mas produções discursivas que expressam relações de força e valores dominantes. Nesse sentido, a leitura dos marcos legais — como a Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 14.026/2020 —, dos relatórios da Organização das Nações Unidas sobre o ODS 6, dos relatórios técnicos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Atlas da Vulnerabilidade Social do IPEA, foi conduzida por meio de uma hermenêutica crítica. Esse procedimento, conforme Gadamer (1999), permite desvelar as intencionalidades, omissões e construções simbólicas que estruturam o discurso jurídico e tecnocrático em torno do saneamento.

Por fim, a análise de dados secundários, como terceiro eixo metodológico, foi incorporada de forma complementar. A escolha pelo uso de bases consolidadas, como IBGE, SNIS e IPEA, encontra respaldo em Flick (2009), que defende a utilização de dados estatísticos como forma de contextualizar os processos sociais em escala ampliada, desde que articulados criticamente à interpretação teórica. O recorte territorial concentrou-se nos municípios da mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul, região de fronteira marcada por ruralidade, esvaziamento populacional e ausência de infraestrutura estatal continuada. Os indicadores observados — cobertura de água tratada, esgotamento sanitário, existência de plano municipal de saneamento, índice de pobreza e densidade institucional — foram sistematizados com o intuito de evidenciar os padrões territoriais de exclusão e desinvestimento.

A triangulação entre esses três procedimentos metodológicos visa garantir maior densidade interpretativa e validade crítica dos achados, na medida em que, conforme Demo (2000), a cientificidade não se dá apenas pela precisão técnica, mas pela capacidade de explicitar, problematizar e transformar os objetos estudados. Trata-se, portanto, de um esforço analítico que combina rigor metodológico com engajamento epistemológico, orientado por uma perspectiva que compreende o saneamento como dimensão constitutiva da cidadania e, simultaneamente, como expressão de sua negação histórica e territorializada.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A compreensão do saneamento básico enquanto direito fundamental e condição para o exercício pleno da cidadania exige, para além da descrição de indicadores e marcos normativos, uma abordagem analítica capaz de articular as dimensões políticas, territoriais e simbólicas que estruturam a sua negação sistemática em determinados contextos. Na periferia do pacto republicano, as regiões de fronteira revelam-se como espaços de contradição, onde a universalização prometida pela Constituição de 1988 e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 se confronta com práticas reiteradas de omissão institucional, desigualdade distributiva e silenciamento estatal.

A escolha por uma análise em três eixos decorre do esforço em captar essa complexidade. Cada um dos tópicos que compõem esta seção busca iluminar uma camada específica do problema, sem perder de vista sua imbricação com o todo. O primeiro eixo, de caráter teórico-interpretativo, aborda o saneamento como tecnologia de reconhecimento social — uma leitura que desloca o debate técnico para o campo das disputas políticas em torno do pertencimento, da dignidade e da vida qualificada. O segundo eixo propõe uma leitura crítica da arquitetura institucional vigente, examinando como a normatividade estatal — expressa nas leis e diretrizes nacionais — opera seletivamente em territórios de baixa densidade política e econômica. O terceiro eixo, por sua vez, sustenta-se em dados empíricos

e evidencia, de forma cartográfica e comparada, os padrões de exclusão que incidem sobre a mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul.

Ao estruturar o debate nesses termos, o objetivo não é apenas dar conta da ausência de políticas públicas em si, mas evidenciar os critérios, explícitos ou ocultos, pelos quais certos grupos e territórios são sistematicamente privados do direito a uma vida digna. A fronteira, nesse cenário, apresenta-se como metáfora e realidade de uma cidadania em suspenso, onde os dispositivos legais não são anulados, mas esvaziados de eficácia concreta. Tal constatação impõe a urgência de se pensar o saneamento como elemento de justiça territorial e política redistributiva — e não apenas como produto da engenharia ou da gestão pública. O que está em jogo é o lugar dos sujeitos subalternizados na economia moral do Estado brasileiro, conforme será apresentado no decorrer do tópico.

3.1 O SANEAMENTO COMO DISPOSITIVO DE EXCLUSÃO NAS FRONTEIRAS

O saneamento básico no Brasil constitui um dos maiores paradoxos das políticas públicas contemporâneas: ao mesmo tempo em que é formalmente reconhecido como direito universal e condição essencial para a dignidade humana, permanece inacessível a parcelas expressivas da população, sobretudo em territórios marcados por vulnerabilidades múltiplas. Embora a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 11.445/2007 e, mais recentemente, a Lei nº 14.026/2020 tenham instituído marcos normativos que consolidam o saneamento como dever do Estado, os dados empíricos evidenciam a persistência de desigualdades estruturais na oferta desses serviços. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022), mais de 33 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à água potável, e cerca de 94 milhões vivem sem coleta de esgoto, o que compromete diretamente o cumprimento do ODS 6 da Agenda 2030 da ONU.

Essas cifras, embora alarmantes em termos nacionais, adquirem contornos ainda mais graves quando se observa o recorte territorial das regiões de fronteira. Tomando como exemplo os municípios da mesorregião Noroeste do Rio Grande do

Sul — área que compõe parte da faixa de fronteira com a Argentina —, constata-se que a cobertura de serviços básicos é substancialmente inferior à média estadual. Em cidades como Garruchos, Santo Antônio das Missões e Porto Xavier, por exemplo, menos de 10% da população dispõe de rede de esgotamento sanitário (SNIS, 2022). Já o acesso à água tratada, embora relativamente mais difundido, permanece irregular e vulnerável à descontinuidade. A coleta e o destino adequado dos resíduos sólidos também enfrentam gargalos significativos, agravados pela baixa densidade institucional e pela carência de financiamento público estruturado (IPEA, 2023). Tal panorama revela uma gestão pública fragmentada e subfinanciada, que perpetua desigualdades estruturais. A limitação de políticas públicas adequadas não se traduz apenas em deficiências na infraestrutura, mas também em uma negação dos direitos sociais básicos dos cidadãos fronteiriços, perpetuando a marginalização dessas populações.

Diante desse quadro, torna-se necessário problematizar a ideia, amplamente difundida no discurso técnico, de que a universalização do saneamento é apenas uma questão de eficiência administrativa ou capacidade orçamentária. Ao contrário, o padrão de ausência observado em territórios fronteiriços parece indicar a operação de uma racionalidade política seletiva, na qual a oferta de bens públicos é modulada por critérios de pertencimento social e valor estratégico. Como propõe Arendt (1979), a cidadania não pode ser reduzida a um status jurídico formal, mas deve ser entendida como a efetiva condição de pertencimento a uma comunidade política que reconhece e protege seus membros. A ausência de saneamento, nesse sentido, constitui mais do que uma falha técnica: é a manifestação concreta da negação do “direito a ter direitos”.

Essa negação do “direito a ter direitos” revela-se, portanto, não como uma exceção isolada, mas como uma estrutura de exclusão persistente que define quais vidas são reconhecíveis e passíveis de proteção estatal. Para Arendt (1979), o direito de ter direitos antecede todos os demais — é o direito de pertencer a uma ordem política na qual os indivíduos sejam não apenas reconhecidos juridicamente, mas incluídos na teia institucional que confere sentido à cidadania. Sua ausência sinaliza uma

forma de expulsão simbólica, em que a mera presença física em um território não garante inserção nos circuitos de legitimidade e proteção. Nesse sentido, as populações fronteiriças, ao serem sistematicamente privadas de serviços essenciais como o saneamento, tornam-se aquilo que a autora denominaria de “párias modernos”: sujeitos formalmente cidadãos, mas concretamente despossuídos de agência, reconhecimento e proteção. A precariedade das condições sanitárias, nesse contexto, não é um evento acidental, mas expressão visível de uma arquitetura estatal que hierarquiza os direitos com base na centralidade geopolítica dos corpos e territórios. Ao negar os meios materiais de existência digna, o Estado também nega, de forma mais profunda, a possibilidade de uma vida politicamente reconhecida.

Essa leitura é reforçada pela análise de Mbembe (2018), ao identificar a existência de dispositivos de gestão da vida e da morte (necropolítica) operando sobre populações consideradas descartáveis. Ao privar determinados grupos do acesso a bens elementares — como o saneamento —, o Estado não apenas expõe esses corpos à precariedade material, mas os retira simbolicamente da esfera do cuidado, da representação e do reconhecimento. Butler (2004) contribui a esse debate ao evidenciar que a precariedade, quando sistematicamente dirigida a determinados segmentos, configura uma forma de exclusão política, na qual certos sujeitos são desautorizados a contar como vidas que importam.

Nesse horizonte teórico, a contribuição de Mbembe (2018) permite compreender que a ausência de saneamento em regiões de fronteira não se limita à omissão de políticas públicas, mas configura um regime ativo de administração diferencial da vida — uma necropolítica que distribui a morte social em função da geopolítica dos corpos. Trata-se da consolidação de zonas onde a vida é governada pela lógica da dispensabilidade: populações que não apenas deixam de ser prioridade nos orçamentos e planos nacionais, mas que também são administradas como excessos, resíduos de um projeto civilizatório que opera com centros de valor e zonas de sacrifício. O território fronteiriço, nesse contexto, adquire a condição de espaço de exceção contínua, em que o Estado decide quem merece viver com dignidade e

quem será mantido em um estado de exposição permanente à violência da negligência. Assim, a precariedade sanitária converte-se em expressão tangível de uma decisão soberana que define, de forma seletiva e silenciosa, quais vidas merecem ser sustentadas — e quais podem ser deixadas à própria sorte.

Nesse quadro, o saneamento surge como um marcador de pertencimento simbólico. Sua presença em determinados territórios funciona como indexador de integração ao pacto civilizatório; sua ausência, como evidência de exclusão. A ausência reiterada de investimentos em infraestrutura sanitária nas regiões de fronteira, portanto, não pode ser explicada apenas pela ruralidade, pela dispersão populacional ou pelos desafios logísticos. Ela revela uma gramática de Estado, estruturada historicamente segundo a lógica centro-periferia, que define quem merece o investimento público e quem permanece em zonas de suspensão, à margem dos direitos sociais.

Santos (2007), ao propor as epistemologias do Sul, oferece instrumentos para compreender como determinadas populações, especialmente as periféricas, são sistematicamente invisibilizadas nas agendas de desenvolvimento. A ausência de saneamento nas regiões fronteiriças não representa apenas uma negligência técnica, mas um apagamento epistemológico, que desconsidera as formas específicas de vida, organização e reivindicação desses territórios. O que se revela, portanto, é uma arquitetura da omissão — cuidadosamente construída para manter certos grupos fora da arena pública, como sujeitos sem voz e sem lugar.

Essa arquitetura da omissão, longe de ser um mero efeito colateral do subdesenvolvimento ou da ineficiência estatal, é, segundo Santos (2007), um produto direto das hierarquias epistêmicas que estruturam o sistema-mundo moderno. Ao deslegitimar os saberes e experiências das populações fronteiriças, o Estado nacional reforça um modelo de racionalidade centrado na lógica do mercado e da metrópole, no qual o reconhecimento institucional é reservado àqueles que ocupam lugares privilegiados no circuito da visibilidade política. Nas palavras de Santos (2007), trata-se de uma “sociologia das ausências”, onde a ausência não é um fato

empírico, mas um efeito produzido por um conhecimento que opta por não ver. No caso do saneamento, essa cegueira planejada transforma-se em dispositivo de reprodução das desigualdades históricas, ao negar a esses territórios o direito de existir como portadores legítimos de demandas públicas. Assim, a invisibilidade não é um estado passivo, mas uma estratégia de gestão do espaço e das subjetividades, que reforça o não pertencimento de amplas parcelas da população ao pacto civilizatório prometido pelo Estado democrático de direito.

Finalmente, sob a perspectiva de Sen (1999), a carência de saneamento compromete diretamente as liberdades substantivas. Sem acesso à infraestrutura básica, as populações das fronteiras veem restringidas suas capacidades de viver com dignidade, de participar politicamente, de desenvolver seus projetos de vida. A precariedade sanitária, longe de ser apenas uma limitação material, constitui um entrave profundo à justiça social e ao exercício pleno da cidadania. Romper com esse ciclo exige repensar o saneamento não como um serviço técnico, mas como um dispositivo político e simbólico, fundamental à construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e inclusiva.

Nesse sentido, a concepção de desenvolvimento proposta por Sen (1999) impõe uma ruptura com modelos de política pública que tratam o saneamento como mera externalidade da gestão urbana ou como meta tecnocrática a ser alcançada por indicadores quantitativos. O enfoque nas “capacidades” desloca o debate da provisão para o reconhecimento: trata-se não apenas de garantir a presença física da infraestrutura, mas de assegurar que ela expanda, de fato, as liberdades concretas dos indivíduos. Isso implica considerar o saneamento como uma pré-condição para que outros direitos possam ser exercidos — como o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à participação política. Em territórios de fronteira, onde a ausência do Estado frequentemente se manifesta como norma e não como exceção, essa abordagem torna-se ainda mais urgente. É nesse contexto que a justiça como equidade, nos termos de Rawls (1999), ganha densidade crítica: não basta tratar desigualmente os desiguais; é preciso transformar radicalmente as estruturas que naturalizam essa desigualdade como destino.

Assim, o saneamento aparece como um campo privilegiado para a disputa pelo sentido da cidadania e pelo reconhecimento dos sujeitos subalternizados como partícipes plenos da vida pública. A precariedade estrutural que afeta os municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul não é apenas reflexo de dificuldades logísticas ou limitações financeiras; é também sintoma de um projeto de Estado que, historicamente, produz e reproduz exclusões por meio de políticas seletivas de investimento. Questionar esse modelo é, portanto, questionar os fundamentos da própria democracia brasileira, marcada por assimetrias regionais que revelam quem tem direito a ser protegido — e quem pode ser deixado à margem.

3.2 INSTRUMENTOS LEGAIS E A PRODUÇÃO DA INVISIBILIDADE

A universalização do saneamento básico, tal como proclamada no ordenamento jurídico brasileiro, figura como um imperativo normativo que raramente se converte em efetividade concreta nas regiões de fronteira. A leitura crítica da Lei nº 11.445/2007 e de sua atualização pela Lei nº 14.026/2020 revela a existência de um arcabouço jurídico que, embora retoricamente comprometido com a equidade, opera, na prática, como um dispositivo de exclusão racionalizada. Em vez de garantir o direito à infraestrutura a partir do reconhecimento das desigualdades históricas e territoriais, esse marco legal adota uma lógica tecnocrática e homogeneizante, na qual a linguagem da eficiência, da sustentabilidade econômica e da “regionalização” encobre a seletividade estrutural do Estado.

Trata-se, portanto, de um caso paradigmático daquilo que Santos (2007) denominou “sociologia das ausências”: a produção institucional de invisibilidades por meio de normas que proclamam a universalidade enquanto negam, sistematicamente, a existência política de certos grupos e territórios. Ao não reconhecer a especificidade das regiões fronteiriças – marcadas por baixa densidade populacional, distâncias extensas e vulnerabilidade socioeconômica – o arcabouço legal naturaliza a desigualdade, transformando a omissão em método. Essa operação jurídica constitui uma das expressões mais sofisticadas daquilo que Sassen (2014) identifica como

“expulsões” contemporâneas: processos que, sob o véu da legalidade, retiram segmentos inteiros da população dos circuitos de proteção institucional.

Essa lógica da exclusão, no entanto, não atua apenas pela via da supressão material de direitos, mas, sobretudo, pela negação da própria possibilidade de formulação da demanda. É nesse ponto que a sociologia das ausências revela sua potência crítica: segundo Santos (2007), não se trata apenas de constatar que algo está ausente, mas de compreender como determinadas ausências são produzidas ativamente por epistemologias e práticas institucionais que optam por não ver. No caso das regiões de fronteira, a ausência de saneamento não é um vácuo natural, mas o resultado de um silenciamento sistemático das necessidades desses territórios nas instâncias de produção normativa. A exclusão, portanto, não ocorre por falta de leis, mas por um modelo de legalidade que considera irrelevante o que escapa aos padrões urbanos, densos e economicamente rentáveis. O Estado, ao recusar-se a enxergar a complexidade dessas realidades periféricas, fabrica o invisível — e, ao fazê-lo, reorganiza o próprio campo do possível político.

A leitura da legalidade como instrumento de exclusão exige uma hermenêutica que vá além da análise normativa e que reconheça os sentidos implícitos de sua aplicação seletiva. A formalidade do direito, especialmente no campo das políticas públicas, não é neutra. Como observou Bourdieu (1998), a ação estatal está sempre atravessada por disputas simbólicas, sendo o direito um dos principais mecanismos de imposição de uma determinada visão legítima do mundo social. No caso do saneamento, essa visão opera por meio da distribuição desigual de reconhecimento territorial, em que o pertencimento ao pacto civilizatório é mediado por critérios de rentabilidade, capacidade de mobilização política e relevância estratégica.

Essa ação estatal, ao se revestir de tecnicidade e universalismo abstrato, oculta as escolhas políticas que sustentam a desigualdade. Longe de ser um erro de implementação ou uma falha administrativa, a seletividade do Estado em relação às regiões de fronteira revela uma racionalidade excludente profundamente enraizada em sua forma de operar. Como enfatiza Bourdieu (1998), o Estado exerce uma

violência simbólica justamente quando apresenta como natural aquilo que é, na verdade, resultado de disputas e arbitrariedades históricas. No campo do saneamento, essa violência manifesta-se na priorização de territórios que reforçam o capital político ou econômico das elites governantes, enquanto outros são administrados sob uma lógica de abandono estrutural. O que se observa, portanto, é um exercício seletivo da presença estatal, que redefine a ideia de cidadania a partir da capacidade de produzir valor dentro dos parâmetros hegemônicos de desenvolvimento.

É nesse ponto que se evidencia a violência simbólica do Estado: a capacidade de impor, sob aparência de neutralidade, uma estrutura hierarquizada de cidadania. A não efetivação do direito ao saneamento básico em municípios de fronteira não decorre de um vazio normativo, mas de uma escolha política embutida na racionalidade da gestão pública. A burocracia estatal, ao transformar o direito em um problema de planejamento técnico, contribui para a construção de uma cartografia da exclusão, em que certas vidas são tratadas como externalidades do projeto de desenvolvimento nacional. Como demonstra Elias (1994), o processo civilizador opera por meio da diferenciação entre centros e periferias, atribuindo distintos graus de valor, cuidado e investimento aos sujeitos conforme sua localização geográfica e social.

O campo normativo, nesse sentido, não está dissociado da geopolítica interna do país, mas é uma de suas expressões mais potentes. A aparente universalidade da lei encobre uma engenharia jurídica que, em vez de corrigir desigualdades históricas, contribui para sua perpetuação. O princípio da equidade, conforme proposto por Rawls (1999), pressupõe não apenas a distribuição justa de bens sociais primários, mas também a adoção de políticas que corrijam desvantagens estruturais. Entretanto, as normas que regem o saneamento básico, ao não diferenciarem entre contextos profundamente desiguais, produzem uma isonomia disfuncional, na qual tratar igualmente os desiguais resulta na reafirmação da desigualdade.

Essa disfuncionalidade legal se manifesta de forma contundente nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022), que revelam um índice alarmante de municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul sem plano municipal de saneamento básico, apesar da exigência legal imposta desde 2010. O hiato entre norma e realidade não pode ser atribuído apenas à ineficiência administrativa local, mas deve ser compreendido como sintoma de uma estrutura estatal que distribui o abandono de forma sistemática e previsível. O saneamento, nesse contexto, opera como marcador do pertencimento simbólico à comunidade nacional: sua ausência reiterada sinaliza não apenas um déficit de infraestrutura, mas uma negativa tácita de cidadania.

O que se observa, portanto, é a construção de uma legalidade seletiva, cuja eficácia reside precisamente na sua capacidade de parecer universal enquanto reproduz desigualdades estruturais. A linguagem jurídica do planejamento, da sustentabilidade e da eficiência opera como eufemismo para a negligência dirigida. Como assinala Santos (2007), a legalidade moderna é capaz de produzir ausências não pela negação explícita, mas pela não consideração – pelo silêncio normativo que transforma sujeitos e territórios em não-existentes para fins de política pública.

Romper com essa lógica exige uma reconfiguração epistemológica da forma como se concebe o direito ao saneamento. Mais do que uma meta tecnocrática, trata-se de um dispositivo político que estrutura as condições de possibilidade da vida digna. Considerá-lo um serviço público essencial implica reconhecer sua centralidade para a realização de outras liberdades substantivas – como defende Sen (1999) – e, portanto, sua ausência como um impedimento ao exercício pleno da cidadania. Em territórios onde o Estado se apresenta sobretudo pela sua omissão, a legislação que ignora as especificidades locais não é uma solução, mas parte do problema.

Desse modo, a análise crítica dos instrumentos legais e dos dados oficiais revela que a falha estatal no campo do saneamento não é uma disfunção do sistema, mas um de seus modos de funcionamento. A invisibilidade das populações fronteiriças é produzida e legitimada pela própria arquitetura jurídica que deveria incluí-las.

Questionar essa arquitetura não é apenas uma tarefa técnica ou gerencial, mas um imperativo ético e político. Significa reconhecer que o direito, tal como instituído, pode ser um instrumento de violência – e que a superação da desigualdade exige mais do que reformas normativas: exige a reconstrução do próprio imaginário de justiça sobre o qual assentamos nossas instituições.

3.3 O TERRITÓRIO COMO DETERMINANTE DA POBREZA SANITÁRIA

A persistência da pobreza sanitária em determinadas regiões do Brasil, particularmente em territórios de fronteira e áreas rurais periféricas, não pode ser interpretada como reflexo inevitável de limitações geográficas ou demográficas. Trata-se, antes, de um resultado historicamente produzido pela ação seletiva do Estado e pela lógica de desenvolvimento excludente que rege o planejamento territorial e a gestão da infraestrutura pública. A ausência de saneamento básico em tais regiões configura, portanto, um indicador estrutural de injustiça, revelando como o território opera como categoria determinante na distribuição das liberdades substantivas – conceito central na teoria da justiça proposta por Sen (1999), para quem a liberdade deve ser concebida não apenas como ausência de impedimentos, mas como a efetiva capacidade de exercer escolhas significativas.

No contexto brasileiro, a infraestrutura sanitária segue o traçado de uma geografia do privilégio, reproduzindo os vetores históricos de colonização, exploração e centralização urbana. A seletividade com que o Estado implementa serviços públicos elementares remete ao que Santos (1996) denominou “uso do território”: a apropriação desigual dos espaços a partir da lógica de sua funcionalidade econômica. Sob essa racionalidade, os territórios que não integram circuitos dinâmicos de produção, consumo e poder político são administrados segundo uma lógica de escassez, na qual a ausência de investimento público é justificada pela baixa “eficiência” dos resultados esperados. Esse cálculo, revestido de tecnicidade e neutralidade, encobre a injustiça territorial, mascarando desigualdades estruturais como contingências naturais.

Essa lógica do “uso do território” não apenas organiza o espaço de forma desigual, mas legitima uma hierarquia implícita entre os lugares e, por consequência, entre as vidas que os habitam. Nas regiões que não oferecem retorno político-eleitoral ou rentabilidade econômica imediata, o investimento estatal em infraestrutura sanitária é adiado indefinidamente, produzindo o que Santos (1996) denomina como *meio técnico-científico-informacional do território seletivo*. Trata-se da construção deliberada de um Brasil que funciona em múltiplas velocidades, onde determinadas regiões são integradas aos fluxos de modernização e outras são relegadas a uma espera permanente. O território, assim, torna-se um critério de cidadania: o acesso a bens públicos essenciais não decorre de direitos universais, mas da posição geoeconômica ocupada por cada município ou comunidade no imaginário do desenvolvimento nacional. A infraestrutura deixa, então, de ser apenas um artefato técnico para se revelar como um marcador simbólico de pertencimento e valor social.

Mais do que ausência de redes técnicas, a pobreza sanitária expressa um processo mais profundo de desfiliação social, tal como delineado por Castel (1998): uma desconexão progressiva entre indivíduos, territórios e os sistemas de proteção institucional. O que está em jogo, portanto, é a ruptura de vínculos que sustentam a cidadania em sua dimensão substantiva. A negligência em relação ao saneamento básico sinaliza o rompimento de pactos de pertencimento, nos quais certos grupos populacionais deixam de ser considerados sujeitos de direitos e passam a ocupar uma zona de indiferença normativa. Nesses espaços, o Estado se apresenta sobretudo por sua ausência, reforçando a condição de vulnerabilidade como destino social.

Sob essa ótica, o saneamento básico deixa de ser apenas uma questão técnica ou setorial para se converter em símbolo do reconhecimento social e da justiça territorial. Sua ausência sistemática nos territórios de fronteira evidencia um modelo de desenvolvimento que não só ignora, mas ativamente reproduz o subdesenvolvimento enquanto forma de gestão. Trata-se de uma estrutura que, conforme argumenta Santos (2007), opera por meio da produção ativa de ausências

– epistemológicas, institucionais e simbólicas. A própria noção de carência é construída a partir da negação da diversidade de saberes e necessidades locais, impondo um padrão homogêneo de urbanidade e infraestrutura que desqualifica modos de vida e prioridades distintas.

Ao privilegiar regiões densamente povoadas e economicamente atrativas, a política de saneamento institucionaliza a desigualdade como critério de alocação de recursos. A universalização, quando guiada por princípios de rentabilidade e racionalidade econômica, desvia-se de seu propósito redistributivo e converte-se em mecanismo de aprofundamento da desigualdade. Nesse cenário, como propõe Sachs (2004), o desenvolvimento deve ser concebido como transformação estrutural, implicando mudanças nas bases materiais da vida social, mas também na reorientação ética e política das prioridades institucionais. O direito ao saneamento, nesse sentido, não pode ser reduzido à expansão de cobertura técnica, mas deve ser reafirmado como estratégia de reparação histórica e justiça ambiental.

Ao compreender o desenvolvimento como transformação estrutural, Sachs (2004) convoca a superação da ideia de progresso como mero crescimento econômico, propondo, em seu lugar, uma abordagem que articule justiça social, equidade territorial e sustentabilidade. Essa concepção exige que o planejamento das políticas públicas, como as de saneamento básico, seja orientado não pela maximização de resultados imediatos em áreas de maior retorno, mas pela inversão das prioridades históricas que consolidaram desigualdades regionais. Nesse horizonte, o saneamento básico torna-se mais do que uma obra de infraestrutura: configura-se como um vetor de reorganização territorial e de reconstrução do pacto social, a partir do reconhecimento dos territórios negligenciados como espaços legítimos de vida, dignidade e investimento público. Trata-se, portanto, de inscrever no próprio desenho das políticas uma lógica de justiça que rompa com a reprodução dos privilégios consolidados e abra espaço para novas formas de pertencimento à cidadania.

A espacialização da pobreza sanitária, portanto, não revela apenas um déficit de infraestrutura, mas denuncia uma gramática territorial do abandono. O território torna-se, aqui, critério de valor e de exclusão. E essa exclusão, reiterada pelas estatísticas e pelos silêncios normativos, funciona como um dispositivo de naturalização do inaceitável. Para romper com essa lógica, é necessário reconfigurar o território não como obstáculo ao desenvolvimento, mas como vetor de justiça redistributiva. Isso implica reconhecer que o acesso ao saneamento básico – água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos e drenagem – não deve ser condicionado à lógica do mercado ou da densidade urbana, mas sim assegurado como expressão do direito à dignidade, independentemente da localização geográfica.

O que se exige, portanto, é uma inflexão epistemológica e política. O enfrentamento da pobreza sanitária em territórios periféricos demanda mais do que expansão de redes técnicas: requer o reconhecimento da pluralidade territorial como fundamento da justiça. Tal como defende a ecologia dos saberes proposta por Santos (2007), a política pública eficaz é aquela que incorpora os conhecimentos, experiências e demandas dos sujeitos historicamente silenciados. No caso do saneamento, isso significa não apenas levar infraestrutura aos lugares esquecidos, mas reconstruir as bases simbólicas e institucionais da cidadania, garantindo que nenhuma forma de vida seja considerada irrelevante para o projeto nacional.

CONCLUSÃO

A análise crítica do saneamento básico em territórios de fronteira, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, permite reconhecer que o desafio não reside apenas na ampliação da cobertura técnica dos serviços, mas na reconfiguração profunda dos fundamentos éticos, territoriais e institucionais das políticas públicas. A desigualdade no acesso à infraestrutura sanitária não é efeito colateral de dificuldades operacionais, mas expressão de um modelo de desenvolvimento que persiste em administrar a escassez em regiões consideradas marginais ao projeto nacional. A espacialização da pobreza sanitária, como

evidenciado ao longo do texto, é antes de tudo uma escolha política, produzida e reproduzida por mecanismos seletivos de planejamento, financiamento e execução de políticas públicas, cuja lógica ainda se ancora em critérios de rentabilidade, densidade populacional e visibilidade institucional.

Diante disso, torna-se indispensável superar a abordagem tecnocrática e linear que tem predominado no campo do saneamento, substituindo-a por uma perspectiva situada, sensível às especificidades territoriais e comprometida com a justiça redistributiva. A escuta ativa dos territórios — não apenas como receptores de políticas, mas como produtores legítimos de conhecimento, prioridade e valor — emerge como uma diretriz estratégica. O reconhecimento das formas plurais de vida, das necessidades locais e dos modos próprios de organização social constitui passo essencial para a construção de políticas mais responsivas, que não apenas alcancem as populações negligenciadas, mas sejam elaboradas conjuntamente com elas.

A redefinição do saneamento como vetor de justiça territorial exige, portanto, uma dupla inflexão: de um lado, epistemológica, ao romper com a monocultura do saber técnico e valorizar as ecologias de saberes; de outro, institucional, ao reformular os critérios de planejamento, financiamento e gestão das políticas públicas a partir do imperativo da equidade. Isso implica revisar indicadores de desempenho, redistribuir capacidades estatais, instituir pactos federativos que reconheçam as assimetrias regionais e assegurar mecanismos de controle social que ampliem o protagonismo dos sujeitos historicamente silenciados.

Ao mesmo tempo, o diagnóstico da persistente desigualdade sanitária nas regiões de fronteira aponta para a urgência de novas agendas de pesquisa. Há necessidade de aprofundar os estudos sobre os vínculos entre infraestrutura e soberania, compreender as formas de resistência e organização comunitária diante da ausência estatal, investigar os efeitos intergeracionais da carência sanitária na constituição da cidadania, bem como desenvolver metodologias de planejamento que articulem saber técnico e conhecimento local. Esses caminhos investigativos não apenas

ampliam a compreensão do fenômeno, mas alimentam a construção de respostas públicas mais consistentes e legitimadas.

Em última instância, pensar o saneamento em regiões de fronteira é repensar os próprios fundamentos da política pública: sua capacidade de nomear injustiças, de reorganizar prioridades e de tornar visíveis os sujeitos e territórios sistematicamente invisibilizados. Trata-se de um projeto de reconstrução do pacto democrático em torno da dignidade, cuja realização exige romper com os limites estreitos da eficiência operacional e inscrever no horizonte institucional a urgência ética da redistribuição e do reconhecimento. Não se trata apenas de cumprir metas, mas de afirmar, no desenho concreto das políticas, a possibilidade de um país que não aceite como natural o inaceitável.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2022. Brasília: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/snis/pt-br>. Acesso em: 2 Abr. 2025.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1979.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 3 Abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera as Leis nº 9.984/2000, 10.768/2003, 11.107/2005 e 11.445/2007.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm.

Acesso em: 2 Abr. 2025.

BUTLER, Judith. Vida precária: o poder do luto e da violência. Tradução de José Geraldo Couto. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

CASTEL, Robert. A desfiliação: a nova pobreza na sociedade de classes. Tradução de Lia D. L. Rodrigues. São Paulo: Paulus, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 95-111.

DEMO, Pedro. Educação e conhecimento: para além do neoliberalismo. 5. ed. São Paulo: Papirus, 2000.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador: uma história dos costumes. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Petrópolis: Vozes, 1999.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). Handbook of qualitative research. Tradução de Marjorie Bier Krinski Corrêa. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 105-117.

HOLSTON, James. *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Tradução de Marjorie Bier Krinski Corrêa. Princeton: Princeton University Press, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 4 Abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros: dados de infraestrutura urbana e saneamento*. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasvulnerabilidade/>. Acesso em: 2 Abr. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

ONG, Aihwa. *Neoliberalism as exception: mutations in citizenship and sovereignty*. Tradução de Marjorie Bier Krinski Corrêa. Durham: Duke University Press, 2006.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SACHS, Ignacy. *O desenvolvimento como transformação estrutural*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996a.

SANTOS, Milton. *A urbanização periférica: o mito da modernidade*. São Paulo: Hucitec, 1996b.

SASSEN, Saskia. Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global. São Paulo: Aleph, 2014.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Vera Lúcia S. H. Arruda. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO.

Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2022. Brasília: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/snis>. Acesso em: 28 Mar. 2025.

