



DESIGUALDADE REGIONAL NO ACESSO AO SANEAMENTO NO MARANHÃO:

Uma Análise Comparativa entre São Luís, Imperatriz, Balsas e Caxias

Ana Luiza Santana Cardilli¹

Luiz Henryque Feitosa Silva Sousa²

Roberth Martins Fernandes Paiva³

Rute da Conceição Oliveira⁴

Resumo

Este estudo analisou as desigualdades no acesso ao saneamento básico em quatro municípios do Maranhão: São Luís, Imperatriz, Caxias e Balsas, com base em dados do Painel Saneamento Brasil e literatura acadêmica especializada. A pesquisa foi estruturada em quatro seções, abordando inicialmente teorias sociais que explicam a origem das desigualdades, seguidas de um mapeamento comparativo entre os municípios selecionados. Os dados revelaram disparidades significativas, como a baixa cobertura de coleta de esgoto em Balsas e Caxias, contrastando com São Luís que, apesar de ser uma capital ainda apresenta falhas no acesso à água. A última seção discutiu como fatores estruturais, institucionais e políticos moldam tais desigualdades, destacando a influência de arranjos burocráticos herdados do modelo centralizado de saneamento das décadas de 1960 e 1970. Conclui-se que as disparidades no setor resultam de múltiplos fatores interdependentes, não se restringindo apenas a condições socioeconômicas ou territoriais.

Palavras-chave: desigualdade; saneamento; Maranhão.

Abstract

This study analyzed inequalities in access to basic sanitation in four municipalities of Maranhão: São Luís, Imperatriz, Caxias, and Balsas, based on data from the Painel Saneamento Brasil and specialized academic literature. The research was structured into four sections, beginning with social theories that explain the origins of inequality, followed by a comparative mapping of the selected municipalities. The data revealed significant disparities, such as the low sewage collection coverage in Balsas and Caxias, in contrast to São Luís, which, despite being the state capital, still shows shortcomings in water supply. The final section examined how structural, institutional, and political factors shape these inequalities, highlighting the influence of bureaucratic

¹Universidade Federal do Maranhão; Graduanda em Direito; ana.cardilli@discente.ufma.br.

²Universidade Federal do Maranhão; Graduando em Direito; luizhenryquefeitosa@gmail.com.

³Universidade Federal do Maranhão; Graduando em Direito; roberth.martins@discente.ufma.br.

⁴Universidade Federal do Maranhão; Graduanda em Direito; rute.oliveira@discente.ufma.br.



arrangements inherited from the centralized sanitation model of the 1960s and 1970s. The study concludes that disparities in the sector result from multiple interdependent factors and cannot be explained solely by socioeconomic or territorial conditions.

Keywords: inequality; sanitation; Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

O cenário do saneamento básico no Brasil é marcado por profundas disparidades que se manifestam em múltiplas dimensões: regional, socioeconômica, territorial, racial e de gênero. Essas desigualdades, consolidadas ao longo da história do país, permanecem como um desafio contemporâneo, especialmente no Maranhão. O acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário configura-se como um direito humano essencial, com impactos diretos na saúde pública, na qualidade de vida da população e na sustentabilidade ambiental, incluindo a proteção dos recursos hídricos. Diante desse contexto, torna-se imperativo realizar uma análise comparativa da realidade presente em 4 municípios de regiões distintas no Estado.

As ciências sociais têm dedicado significativa atenção à investigação das causas e dinâmicas das desigualdades. Tradicionalmente, essas análises priorizam métricas relacionadas à distribuição de renda e, secundariamente, às políticas públicas em áreas como saúde, educação e previdência social. Contudo, este trabalho destaca uma vertente específica da produção acadêmica que examina as disparidades no acesso ao saneamento regionalmente – seja como um fenômeno isolado ou interligado a outras variáveis, como condições habitacionais, infraestrutura urbana e desenvolvimento socioeconômico. A partir de uma análise de dados crítica, busca-se articular as discussões sobre desigualdade e saneamento, oferecendo um panorama abrangente do tema.

A análise sistemática realizada neste estudo baseou-se em buscas na plataforma Painel Saneamento Brasil. Ademais, o corpus de análise incluiu artigos científicos, teses, dissertações e capítulos de livros, selecionados mediante critérios de relevância temática e rigor acadêmico. Embora sistemática, a análise e revisão

PROMOÇÃO



APOIO





não empregaram ferramentas de automação, privilegiando uma análise qualitativa das fontes.

Este estudo se organiza em quatro seções fundamentais, além desta introdução, seguindo uma linha de análise progressiva: a próxima seção examina as principais teorias das ciências sociais que buscam explicar as origens e perpetuação das desigualdades, oferecendo um marco conceitual para a análise específica do saneamento básico. A terceira parte apresenta um mapeamento detalhado das disparidades no acesso aos serviços de saneamento em quatro regiões do Estado do Maranhão, representadas pela localização geográfica dos quatro municípios supracitados, destacando suas dimensões e padrões de distribuição. Na quarta seção, sistematizou-se e avaliou-se criticamente as diferentes explicações encontradas na literatura acadêmica para o contexto dos dados municipais no setor de saneamento.

2 EXPLICAÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA A DESIGUALDADE

A produção acadêmica sobre desigualdade apresenta diferentes vertentes explicativas. Uma delas defende que reduções substantivas nas disparidades sociais somente acontecem mediante choques externos de grande magnitude – como conflitos armados ou pandemias –, situações que provocam a destruição de parcela significativa do capital acumulado ou criam condições políticas para a formação de coalizões favoráveis a reformas progressivas na área tributária e de gastos públicos (PIKETTY; SAEZ, 2014; SCHEIDEL, 2018).

Em contraponto, outra linha de análise concentra-se nos aspectos políticos, examinando tanto as políticas públicas quanto os processos políticos em si. Dentre essas abordagens, ganha destaque a tese que enfatiza o vínculo eleitoral como elemento central para compreender a evolução das desigualdades. De acordo com essa perspectiva, existiria uma relação direta entre as demandas do eleitorado e as



ações implementadas pelos governantes, fazendo do sistema eleitoral o principal mecanismo para determinar os níveis de desigualdade em uma sociedade.

Essa visão sugere que as preferências da população, quando canalizadas através dos processos eleitorais, teriam o poder de moldar as políticas governamentais, tornando-se assim o fator mais relevante para explicar as variações nos patamares de desigualdade. Essa concepção será fundamental para analisar, nas seções subsequentes, como os arranjos políticos influenciaram especificamente as desigualdades no acesso aos serviços de saneamento no Brasil e no Maranhão.

A teoria do eleitor mediano, desenvolvida por Downs (1957) e Meltzer e Richard (1981), propõe que as preferências por políticas redistributivas são determinadas pela relação entre a renda mediana e a renda média da população. Quando a mediana de renda fica abaixo da média - e quanto maior essa diferença -, maior será o número de eleitores que apoiam políticas de aumento de gastos públicos e redistribuição de renda. A expansão do direito ao voto, ao incluir parcelas mais pobres da população, tende a reduzir a renda mediana do eleitorado. Esse processo faz com que os partidos políticos, independentemente de sua orientação ideológica, compitam pelo apoio dessa maioria, resultando em governos que implementam medidas redistributivas.

Essa teoria, no entanto, recebeu importantes contestações e qualificações. Huber e Stephens (2012) argumentam, através da tese do governo partidário, que governos de esquerda promovem avanços mais significativos em políticas sociais e redistributivas, já que têm na classe trabalhadora organizada sua principal base de apoio. O poder relativo desses grupos sociais seria crucial para determinar o grau de redistribuição alcançado. Por sua vez, Rueda (2005) introduz uma distinção importante ao mostrar que a classe trabalhadora não é homogênea em suas preferências políticas. Ele divide os trabalhadores em dois grupos: os "insiders", que possuem emprego formal e proteção social consolidada, e os "outsiders", que atuam na informalidade com vínculos trabalhistas precários e baixa proteção social. Essa diferenciação ajuda a explicar as variações no apoio a diferentes tipos de políticas

PROMOÇÃO



APOIO





sociais, especialmente aquelas relacionadas ao mercado de trabalho e à proteção social.

Uma perspectiva alternativa no estudo das desigualdades questiona a existência de uma relação direta e unívoca entre as preferências eleitorais e as políticas governamentais implementadas. Esta abordagem concentra-se nos fatores institucionais e processuais que moldam as políticas públicas, destacando três eixos analíticos principais. Em primeiro lugar, o papel dos grupos de interesse organizados na definição dos arranjos políticos (Hacker e Pierson, 2010), que demonstra como atores com maior capacidade de articulação e recursos influenciam decisivamente o desenho das políticas. Em segundo termo, a importância dos pontos de veto institucionais e dos mecanismos de dependência de trajetória (path dependence) que limitam as possibilidades de mudança (Pierson, 2002). Por fim, a análise dos legados históricos específicos de cada regime de bem-estar social (Esping-Andersen, 1991), que condicionam as opções políticas disponíveis em cada contexto nacional.

A maioria desses estudos mantém o foco na renda como principal indicador de desigualdade, embora apresentem diferentes abordagens metodológicas para captar as disparidades entre grupos sociais. Contudo, uma vertente significativa desta literatura incorpora também a análise das políticas sociais - particularmente nos campos da previdência social, saúde e educação - como variáveis explicativas das dinâmicas de desigualdade (Arretche, 2018; Huber e Stephens, 2012; Pierson, 2002). Esta ampliação do escopo analítico permite compreender como os arranjos institucionais específicos de cada país medeiam a relação entre preferências sociais e resultados políticos, frequentemente gerando padrões de desigualdade que não decorrem diretamente das demandas eleitorais.

A análise da evolução das desigualdades sociais está intrinsecamente ligada aos critérios e métricas utilizados para sua aferição. Este estudo adota como enfoque principal a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico no Maranhão, utilizando como parâmetro os indicadores de cobertura disponíveis nas

PROMOÇÃO



APOIO





principais fontes de dados nacionais. O sistema de informação consultado - Painel Saneamento Brasil - demonstra a característica de mensurar a disponibilidade dos serviços (através de porcentagens de domicílios ou indivíduos atendidos), mas apresenta limitações quanto à avaliação de aspectos qualitativos.

Esse instrumento permite verificar a existência formal do acesso à água encanada e à coleta de esgoto, porém não captam dimensões fundamentais como: a regularidade do abastecimento (intermitência no fornecimento), a qualidade da água distribuída e a eficiência do sistema de esgotamento sanitário.

Apesar dessas restrições, os dados oficiais apresentam a vantagem de permitir comparações temporais e espaciais consistentes, possibilitando análises evolutivas ao longo do tempo. Esta característica é particularmente valiosa para estudos de caráter longitudinal e para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

3 DADOS DO PAINEL SANEAMENTO BRASIL

Tabela 1 – Dados sanitários de São Luís, Imperatriz, Caxias e Balsas

Município	População	Com acesso à água	Sem acesso à água	Com coleta de esgoto	Sem coleta de esgoto
Ano	2023	2023	2023	2023	2023
São Luís	1.062.619	782.861 (74,7%)	265.311 (25,3%)	584.162 (55,7%)	464.010 (44,3%)
Imperatriz	279.063	235.797 (85,5%)	40.067 (14,5%)	85.803 (31,1%)	190.061 (68,9%)
Caxias	160.168	136.266 (85,9%)	22.279 (14,1%)	24.639 (15,5%)	133.906 (84,5%)
Balsas	103.908	91.950 (89,4%)	10.851 (10,6%)	3.200 (3,1%)	99.601 (96,9%)

Fonte: Painel Saneamento Brasil (2025)

PROMOÇÃO



APOIO





3.1 Análise dos dados

A análise dos dados sobre o acesso ao saneamento básico em São Luís, Imperatriz, Caxias e Balsas evidencia profundas desigualdades regionais no estado do Maranhão. Esses municípios, localizados em diferentes regiões — com São Luís, capital, ao norte, Imperatriz e Balsas no sul, e Caxias na região leste — refletem distintas realidades socioeconômicas e estruturais no que diz respeito à infraestrutura de abastecimento de água e coleta de esgoto, revelando contradições marcantes até mesmo entre cidades com papel econômico relevante no estado.

São Luís, maior cidade maranhense, concentra mais de um milhão de habitantes e é centro político, administrativo e econômico do estado. Apesar de sua centralidade e dos investimentos mais expressivos em infraestrutura urbana, o município não lidera no indicador de acesso à água potável: 74,7% da população é atendida, deixando 25,3% ainda sem acesso regular a esse serviço essencial. Por outro lado, São Luís apresenta a melhor cobertura de coleta de esgoto (ainda baixa) entre os municípios analisados, atingindo 55,7% da população. Isso evidencia um cenário paradoxal: embora conte com melhor estrutura de coleta de esgoto em relação às cidades do interior, a capital ainda enfrenta desafios significativos para alcançar a universalização do saneamento, sobretudo no abastecimento de água, especialmente em áreas periféricas e de vulnerabilidade social.

Imperatriz, segunda maior cidade do Maranhão e principal polo econômico do sul do estado, possui expressiva atividade comercial e industrial, além de ser um ponto estratégico de ligação com os estados vizinhos, como Tocantins e Pará. Refletindo sua posição geográfica privilegiada e sua relevância regional, apresenta uma cobertura de água superior à da capital, com 85,5% da população atendida. No entanto, esse avanço não se repete na coleta de esgoto, que alcança apenas 31,1% da população, revelando um desequilíbrio estrutural: o crescimento urbano e econômico da cidade não foi acompanhado por investimentos proporcionais em

PROMOÇÃO



APOIO





tratamento de resíduos sanitários, o que compromete a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida da população.

Caxias, localizada na região leste do estado, é historicamente importante e possui um papel regional relevante, sendo um polo educacional e cultural da região dos Cocais. Apresenta um notável percentual de acesso à água entre os municípios analisados (85,9%), um dado positivo que contrasta com sua realidade no tratamento de esgoto. Apenas 15,5% da população de Caxias é atendida por sistema de coleta de esgoto, o que revela a persistente negligência do poder público com a infraestrutura sanitária no interior do estado. A cidade, embora menos populosa que São Luís e Imperatriz, exerce influência sobre municípios vizinhos e carece de políticas públicas mais eficazes voltadas à universalização do saneamento básico.

Balsas, no extremo sul do Maranhão, é um município em franca expansão econômica, impulsionado principalmente pela agricultura mecanizada e pelo agronegócio. Apesar de ser o menor em população entre os quatro analisados, Balsas destaca-se por ter o maior índice de acesso à água potável (89,4%), resultado que reflete o avanço de infraestrutura ligado ao crescimento das atividades econômicas locais. No entanto, enfrenta a situação mais crítica no que diz respeito à coleta de esgoto: apenas 3,1% da população é atendida, o que escancara a ausência de políticas públicas voltadas ao esgotamento sanitário. Essa contradição entre o dinamismo econômico da região e a precariedade dos serviços básicos revela o modelo desigual de desenvolvimento urbano e regional no Maranhão.

4 EXPLICAÇÕES PARA A DESIGUALDADE NO ACESSO AO SANEAMENTO ENTRE OS MUNICÍPIOS ANALISADOS

Entre os trabalhos que buscam explicar essas desigualdades, dois grupos se destacam: um foca nas desigualdades estruturais da sociedade; o outro, nos fatores institucionais e nas políticas públicas. O primeiro grupo destaca a segregação

PROMOÇÃO



APOIO





espacial como principal fator explicativo, resultante do crescimento urbano desordenado e da falta de planejamento, que relegam as populações pobres a áreas com infraestrutura precária (Boing, Boing e Subramanian, 2021; Ferreira et al., 2023). A segregação também é associada a desigualdades raciais e étnicas (Jesus, 2020).

No entanto, essa abordagem não explica, por exemplo, por que regiões com características socioeconômicas semelhantes apresentam níveis tão distintos de acesso ao saneamento, ou por que, mesmo entre pessoas igualmente pobres, há disparidades no acesso (Bichir, 2009). Fatores institucionais ajudam a esclarecer essas diferenças.

A burocracia setorial pode priorizar áreas mais ricas na expansão dos serviços, ou ser influenciada por interesses de empresas privadas contratadas para as obras (Marques, 1996). Também pode haver maior atenção a eleitores com mais poder político e capacidade de mobilização (Saiani, Rodrigues e Galvão, 2015). A expansão dos serviços geralmente começa pelas camadas mais ricas da população, o que contribui para ampliar as desigualdades.

A posse irregular da terra também pode criar obstáculos à implementação de políticas públicas, tornando certas áreas "invisíveis" para o Estado (Bichir, 2009). Por outro lado, a autonomia da burocracia estatal pode justificar investimentos em áreas periféricas para manter sua influência institucional (Marques, 1996).

A decisão sobre onde expandir os serviços é resultado da interação entre a política, os interesses de grupos sociais, a lógica da burocracia e as relações com o setor privado (Marques, 1996). Obras de infraestrutura podem, inclusive, alinhar os interesses sociais e econômicos.

Essas explicações não são fixas; os fatores institucionais e a dinâmica política moldam continuamente o setor. O setor de saneamento é descrito como resistente a mudanças, com forte inércia, devido ao modelo institucional estabelecido nas décadas de 1960 e 1970, com o BNH, o SNS e o Planasa (Britto et al, 2012; Quintsler e Britto, 2014; Sousa e Costa, 2013).



Esse modelo fortaleceu as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), condicionando o acesso a recursos federais à concessão dos serviços a essas empresas (Britto et al., 2012). Caracterizado como centralizado, tecnocrático e guiado por lógica empresarial, o modelo resultou em significativa expansão da água, inclusive em áreas pobres, mas manteve desigualdades estruturais (Quintsler e Britto, 2014).

A permanência desse arranjo é explicada pela dependência de trajetória (Pierson, 2002). As CESBs operam em um sistema de monopólio natural, com altos custos de mudança, tecnologias específicas e forte poder político (Quintsler e Britto, 2014; Sousa e Costa, 2013).

Assim, a literatura mostra que as desigualdades no acesso ao saneamento não decorrem apenas de fatores socioeconômicos ou espaciais, mas de um arranjo institucional resistente a transformações profundas. Reformas exigem enfrentar estruturas consolidadas e múltiplos pontos de veto, como as CESBs, que possuem grande capacidade de barrar mudanças que ameacem sua posição no setor (Sousa e Costa, 2013). Mesmo em contextos de tentativa de reforma, essas estruturas tendem a se preservar, mantendo padrões históricos de desigualdade.

5 CONCLUSÃO

Os dados analisados deixam evidente que as desigualdades no saneamento básico no Maranhão não são apenas de ordem territorial, mas também estruturais e socioeconômicas. A disparidade entre os municípios reflete a concentração histórica de investimentos em determinados centros urbanos e a ausência de planejamento integrado que contemple, de maneira equitativa, as diferentes regiões do estado. Enquanto algumas cidades avançam em determinados aspectos, como o abastecimento de água em Balsas e Caxias, outras seguem enfrentando deficiências graves na coleta de esgoto, especialmente no interior, revelando uma lógica de desenvolvimento fragmentado e excludente. Portanto, a superação dessas

PROMOÇÃO



APOIO





desigualdades exige políticas públicas que considerem as especificidades regionais, priorizando investimentos em infraestrutura de saneamento como instrumento de justiça social e garantia de dignidade para toda a população maranhense.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, p. e339613, 8 jan. 2018.

BICHIR, R. M. Determinantes do acesso à infra-estrutura urbana no município de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, p. 75–89, jun. 2009.

BOING, A. F.; BOING, A. C.; SUBRAMANIAN, S. V. Inequalities in the access to healthy urban structure and housing: an analysis of the Brazilian census data. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 6, p. e00233119, 2021.

BRITTO, A. L. N. D. P. et al. Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 65, 31 maio 2012.

DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. [s.l.] Edusp, 1957.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 85–116, set. 1991.

FERREIRA, D. R. DE F. O modus petista de governar para o saneamento: o caso da cidade do Recife (2001-2012). *Revista Espaço Acadêmico*, v. 13, n. 150, p. 63–74, 18 out. 2013.

FERREIRA, G. H. C. et al. O acesso ao saneamento básico domiciliar em Minas Gerais: uma análise das desigualdades regionais. *Confins - Revista franco-brasileira de geografia*, n. 58, 23 mar. 2023.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, v. 38, n. 2, p. 152–204, jun. 2010.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

PROMOÇÃO



APOIO





IKETTY, T.; SAEZ, E. Inequality in the long run. *Science*, v. 344, n. 6186, p. 838–843, 23 maio 2014.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Painel Saneamento Brasil. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

JESUS, V. D. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. *Saúde e Sociedade*, v. 29, n. 2, 2020.

MARQUES, E. C. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 12, n. 2, p. 181–193, jun. 1996.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981.

PIERSON, P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue française de sociologie*, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002.

QUINTSLR, S.; BRITTO, A. Desigualdades no Acesso à Água e ao Saneamento: impasses da política pública na metrópole fluminense. *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers*, v. 1, p. 44–64, 1 dez. 2014.

RUEDA, D. Insider–Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 61–74, fev. 2005.

SAIANI, C. C. S.; RODRIGUES, R. L.; GALVÃO, G. C. Saneamento básico no Brasil e objetivos de desenvolvimento do milênio: evoluções dos déficits de acesso de 1990 a 2010. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 19, p. 329–360, 2015.

SCHEIDEL, W. The great leveler: violence and the history of inequality from the Stone Age to the twenty-first century. First paperback printing ed. Princeton Oxford: Princeton University Press, 2018.

SOUSA, A. C. A. DE; COSTA, N. DO R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 587–599, jun. 2013.