

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 REDES DE POLÍTICA E DESENHO DE ESTRATÉGIAS PARA SUPERAR A CRISE DA ÁGUA: OS CASOS DOS AQUÍFEROS DO VALE DE LEÓN, GUANAJUATO E DO VALE DE AGUASCALIENTES, NO MÉXICO
Autores (as)	Alex Ricardo Caldera Ortega
Título do livro	O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica
Organizadores (as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2015
Edição	
ISBN	978-85-7811-238-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



REDES DE POLÍTICA E DESENHO DE ESTRATÉGIAS PARA SUPERAR A CRISE DA ÁGUA: OS CASOS DOS AQUÍFEROS DO VALE DE LEÓN, GUANAJUATO E DO VALE DE AGUASCALIENTES, NO MÉXICO¹

Alex Ricardo Caldera Ortega²

RESUMO

Este capítulo se baseia em um estudo que revela a disputa entre projetos políticos em torno da gestão da água, em dois aquíferos do centro do México afetados por sobre-exploração. Os casos se referem ao aquífero do vale de León, de Guanajuato e do vale de Aguascalientes, também identificados neste estudo com o nome de aquífero interestadual Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación (OAE), uma vez que este sistema hídrico abarca o território destes três lugares. Analiticamente, a atenção volta-se para o tipo de relações estabelecidas entre os atores públicos e privados envolvidos na gestão da água subterrânea, bem como nos arranjos institucionais que moldam estas relações, a partir da perspectiva analítica denominada *análise de redes de política pública*. O capítulo tem o objetivo de ressaltar não apenas o conflito distributivo da água no México, mas também a influência das ideias no desenho das políticas públicas destinadas à superação da crise de água no país. Argumenta-se que a disputa tem ocorrido entre duas visões: uma dominante, que concebe a água como bem econômico, e outra emergente, ainda marginal, que defende o princípio de que o acesso à água é um direito humano.

1 A GOVERNANÇA COMO CONCEITO DE UTILIDADE HEURÍSTICA

Neste trabalho, não se assume o conceito de governança da água como equivalente a bom governo, mas sim como “a configuração e a manutenção dos arranjos de autoridade e poder nos quais os atores tomam decisões e enquadram políticas que são vinculantes para os atores individuais e coletivos

1. Traduzido do original em espanhol por Raony Silva Nogueira e Maria da Piedade Morais.

2. Professor pesquisador do Departamento de Gestão Pública e Desenvolvimento, da Divisão de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade de Guanajuato, Campus León.

nos diferentes limites territoriais, como são o estado, os distritos e os municípios” (Hanf e Jansen, 1998, p. 3). Sob esta concepção, a governança é essencialmente processo, não estado ao qual se haveria de alcançar. Ante esta aceção de governança, a resposta à persistência da crise de água nas zonas áridas do México busca-se no processo político que tem dado forma ao quadro institucional da gestão da água subterrânea no país – e particularmente nas regiões estudadas – durante as duas últimas décadas. Esta perspectiva postula que as instituições relacionadas à água são tanto o resultado como o veículo de processos políticos, os quais têm moldado a mudança institucional e seus resultados (Castro *et al.*, 2006, p. 247).

O conceito de governança é, portanto, ferramenta heurística que identifica a dinâmica da política pública de modo reticular: uma rede de estruturas e atores configurada ao redor de setor determinado de ação governamental; neste caso, o do setor hídrico. O conceito de rede de políticas aparece com a intenção de ser utilizado como instrumento para categorizar as relações existentes entre os grupos de interesse e o governo (Natera, 2004; Chaqués, 2004). Como definição mínima de rede de políticas, parece útil a proposta feita por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995, p. 439), para os quais esta rede constitui “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes, que formam entorno de problemas políticos ou grupos de recursos e cuja formação, manutenção e mudança são obra de uma série de jogos” – ou seja, uma série de ações contínuas entre diversos atores, em função de determinadas regras formais ou informais.

A partir dessa perspectiva da política pública, a rede de políticas é vista como “microcenário diferenciado, povoado de estruturas político-administrativas, valores e atores específicos, uns públicos e outros privados, que se corresponde com o respectivo âmbito de problemas, necessidades e/ou oportunidades, mas reconstruído, recriado, pelas características e pelo estilo desta política pública” (Natera, 2004). Esta representa possibilidade de adentrar no próprio jogo político das políticas públicas. As redes de políticas podem variar em relação à sua configuração a partir de cinco dimensões básicas, as quais se podem operacionalizar nas seguintes variáveis, que caracterizam a própria rede e podem ser verificadas empiricamente.

QUADRO 1
Dimensões de análise da rede de políticas

Dimensões		Descrição
Organização elementar da rede	Comunidade política	Identificar o conjunto de atores políticos e sociais envolvidos, a natureza destes e a intensidade de suas interações.
	Institucionalização da rede	O conjunto de regras formais e informais, procedimentos e estruturas organizacionais relacionadas ao assunto público.
	Função da rede	De influência, negociação, coordenação ou alocação de recursos.
Relações de poder na rede	Natureza das disputas a partir de interesses e valores	A repartição de interesses e valores nas posições iniciais favoráveis ou contrárias em relação aos assuntos públicos.
	Instrumentos e recursos de poder	As diferentes capacidades de influência dos atores (grau de desigualdade da rede e fontes de poder) e tipo de recursos que manejam para exercer influência (materiais ou simbólicas; táticas de influências “leves” ou “pesadas”).

Fonte: Natera (2004, p. 13-14).
Elaboração do autor.

Essa análise não somente estabelece a configuração institucional das relações políticas em torno de um assunto problemático (a crise da água em nível local), mas também possibilita explicação no que concerne aos resultados derivados desta estrutura de poder.

2 OS ESTUDOS DE CASO

Os casos selecionados são significativos, pois trata-se de dois dos aquíferos mais sobre-explorados do país.³ Os dois casos são representativos na zona centro-norte do México, em que a gravidade do problema se configura a partir da importância social e econômica das regiões e sua disponibilidade – absoluta e relativa – de água cada vez menor.

3. A Comissão Nacional da Água (CNA) identifica 104 aquíferos que apresentam algum grau de sobre-exploração – ou seja, em local em que a extração é maior que a recarga (CNA, 2008). Entre estes, encontram-se os dois aquíferos que são objetos deste trabalho.

MAPA 1

México, regiões hidrográficas e aquíferos: localização dos casos



Fonte: Comissão Nacional da Água (CNA).

Ambos os vales possuem água subterrânea como sua principal fonte de abastecimento para todos os usos, mas principalmente para o consumo humano. Seus perfis sociodemográfico e econômico são muito parecidos, e os dois concentram pressão importante sobre seu sistema natural a partir, em primeiro lugar, da extração da água que ocorre no setor agrícola; em segundo lugar, da demanda do recurso que as populações fazem – que em ambos os casos ultrapassa o milhão de habitantes – e, em terceiro lugar, da contaminação da água que se dá principalmente em decorrência de intensa atividade industrial.⁴

A água para consumo humano em León, Guanajuato, depende atualmente em 90% da água subterrânea, enquanto em Aguascalientes esta dependência é de 100%. A água superficial está destinada principalmente ao setor agrícola. Os balanços hídricos para ambos os aquíferos revelam que para o caso de Aguascalientes a sobre-exploração chega aos 199 hm³; para o aquífero de León, é de 48,3 hm³ por ano. Os dois aquíferos apresentam redução média de 2 metros por ano, agravando-se a situação nas zonas metropolitanas, nas quais a extração está sendo feita a 400 e 500 metros de profundidade e registra diminuições de 4 e 5 metros por ano em León e Aguascalientes, respectivamente.

Em termos econômicos, as duas regiões destacam-se por seu dinamismo. León, em Guanajuato, possui tradição antiga como zona com vocação industrial, dado que – desde a primeira metade do século XX – a indústria de curtumes e calçados estabelecida na região converteu-se em uma das mais importantes do

4. Para ambos os casos, 78 % da extração de água dos aquíferos são para o setor agrícola, 15%, para consumo humano, 5%, para o setor industrial e 2% para outros usos – por exemplo, criação de gado.

país, enquanto Aguascalientes enfrentou processo de transição nas últimas quatro décadas, no qual de uma economia essencialmente agrícola passou a outra de tipo industrial e de serviços altamente atraente para os investimentos nacionais e estrangeiros. Os diagnósticos existentes revelam que as tentativas de reverter a tendência à sobre-exploração dos aquíferos não estão sendo bem-sucedidas, motivo pelo qual em um futuro não superior a vinte anos se observará o comprometimento não somente do padrão de desenvolvimento econômico destas regiões, como também da própria disponibilidade de água para a vida digna de suas populações. A história que será apresentada neste trabalho trata sobre como a visão dominante da água como bem econômico tende a aprofundar a gravidade do problema. Por sua vez, possivelmente, a abordagem do acesso à água como direito humano pode contribuir para pôr em prática alternativas mais sustentáveis.

Este estudo sobre redes de política pública e mudança institucional no setor da água no México se concentra no período compreendido entre 1989 e 2008. Esta temporalidade se justifica dada a identificação da instauração no ordenamento nacional mexicano de paradigma de “modernização” e redefinição do papel do Estado, algo que o historiador Luis Aboites Aguilar (2009) denomina de o paradigma “mercantil ambiental” da política hídrica. Este paradigma tem sido impulsionado a partir da criação, em 1989, da Comissão Nacional da Água (CNA), a agência federal encarregada da política hídrica mexicana. Naquele ano, ademais, produziram-se processos políticos locais em Aguascalientes e Guanajuato que impactariam diretamente o setor de água nas duas décadas seguintes.

3 CARACTERIZAÇÃO DA REDE DE POLÍTICAS

Que atores configuram a comunidade de políticas públicas em cada caso estudado? Quais destes participam efetivamente no processo de tomada de decisões e quais ficam excluídos? Que condições estruturais determinam a posição de cada um dos atores, seu poder de influência ou sua marginalização? Ou que arranjos institucionais definem a função da rede de políticas e as capacidades dos atores? Como este marco institucional condicionou a estruturação dos problemas que finalmente foram reconhecidos pela agenda pública? Uma forma útil de iniciar a análise comparada da conformação de comunidades de política é a partir da proposta de Laumann e Knoke (1987) para identificar os atores incluídos e excluídos no processo de políticas públicas, a partir de três níveis de participação que vão desde o primeiro círculo de influência na tomada de decisões, passando por outro círculo intermediário de atores com influência mediana e, por último, pelo grupo de atores alijados e marginalizados do processo.

Nesse sentido, em León, os empresários de curtumes e calçados impuseram-se como o principal grupo político do município. Desde o final da década de 1980 e

o início dos anos 1990, a elite econômica que representa os industriais dos calçados e dos curtumes conseguiu posicionar muitos de seus membros nas altas esferas de decisão política; não somente na área conhecida como El Bajío, mas também em todo o estado de Guanajuato, algo que foi bem-sucedido principalmente a partir da militância desta elite no Partido Ação Nacional (PAN).⁵ Neste subsistema da política hídrica de León, isto configurou esquema no qual os empresários locais desempenham o papel central indiscutível. É assim que – desde a criação da Junta de Administração da Água, em 1982, e a posterior constituição do Sistema de Água Potável e Esgotamento Sanitário de León (Sapal),⁶ em 1984 – os setores empresarial e industrial apoderaram-se de seu conselho diretor o qual tem sido ator central no desenvolvimento das estratégias para buscar soluções para os dois problemas recorrentes desta região: a escassez e a contaminação da água.

A visão empresarial gerou, ademais, a reprodução de padrões gerenciais no interior das organizações responsáveis pelo setor de água. Enraizou-se, neste sentido, a valorização da eficiência e a profissionalização do serviço. Isto levou a consolidar um corpo de gerentes de água que passaram a incursionar – no primeiro momento – no Sapal, a partir de contrato do grupo empresarial com o ordenamento municipal, e logo continuaram sua carreira no setor em instâncias de ordem estadual, a partir das quais se operou a mudança de orientação da política hídrica de Guanajuato baseada no planejamento e na abertura para regime de participação de usuários em espaços criados especificamente para isto.

Paralelamente a esses processos, em Guanajuato, celebrou-se uma série de acordos de *transvases*/transferências entre os estados pertencentes ao Conselho da Bacia Lerma-Chapala (CCLCH) – incluindo-se Guanajuato –, os quais foram também fator decisivo no rumo que seguiria este estado no desenho de suas instituições para a gestão da água. Entre 1992 e 1995, registra-se pressão constante sobre as autoridades da CNA por parte tanto dos agricultores do *Distrito de Rega 011*⁷ “Alto Rio Lerma”, como do próprio Poder Executivo do governo de Guanajuato relacionado às quantidades de água a serem transferidas para o estado de Jalisco. A demanda perante a CNA, que em várias ocasiões se tornou beligerante, argumentava

5. Notavelmente, um deles é Vicente Fox Quesada, que foi eleito governador do estado em 1995 e posteriormente se converteria em presidente do México, no período 2000-2006, em ambas as situações como candidato do Partido Ação Nacional (PAN).

6. Em espanhol, Sistema de Agua Potable y Ancantarillado de León (Sapal).

7. A Lei de Águas Nacionais mexicana, em seu Artigo 3, inciso XXV, define *distrito de rega* (distrito de irrigação) como: “É estabelecido mediante decreto presidencial, constituído por uma ou várias superfícies previamente delimitadas e em cujo perímetro se localiza a zona de irrigação, o qual conta com obras de infraestrutura hidráulica, águas superficiais e do subsolo, bem como com seus recipientes de armazenamento, sua zona federal, de proteção e demais bens e obras relacionadas, podendo também estabelecer-se com uma ou várias unidades de irrigação. Os *distritos de rega* foram construídos, operados e administrados pelo governo central mexicano até 1999, quando passaram a ter gestão compartilhada pelo governo e pelos usuários organizados” (Lei de Águas Nacionais, Artigo 3, inciso XXV, tradução nossa). Segundo a CNA, os *distritos de rega* totalizavam 85, em março de 2013.

que as quantidades do *transvase* eram injustas e acusava a CNA de fazer estimativas incompletas e pouco confiáveis. Isto motivou as autoridades estatais de Guanajuato a desenvolver estratégia discursiva e de reforma institucional para se “rebelar” contra os acordos do CCLCH e das linhas de ação sugeridas pela CNA. Esta mudança de orientação da política hídrica desenvolveu-se a partir da Comissão Estatal de Água e Esgotamento Sanitário de Guanajuato (CEASG),⁸ a partir de 1995, com a chegada de Vicente Fox ao governo do estado e a nomeação de Vicente Guerrero Reynoso para dirigir esta entidade estatal (Maganda, 2003, p. 398). A partir destes eventos, Guanajuato começou a gerir seus sistemas de informação hídrica, planejamento técnico e participação dos usuários. Neste ponto, cabe ressaltar o estabelecimento dos conselhos técnicos de águas (Cotas),⁹ como organismos de usuários de águas subterrâneas e superficiais, que se converteram no principal instrumento do governo estadual para promover a autogestão dos usuários e estruturar sistema de planejamento hídrico por meio do Conselho Estatal Hidráulico (CEH). A ideia era ter os próprios instrumentos para gerar informação a partir de modelagem e monitoramento, com a possibilidade de gerar propostas para a manutenção e a distribuição da água que fossem legitimadas socialmente e que permitissem enfrentar as disposições nacionais.

Em relação a isso, uma série de acordos celebrados em 1989 com o objetivo de despoluir a bacia – com a instalação do CCLCH, em 1993 – foi a pedra fundamental para que León, em conjunto com a sub-bacia do rio Turbio, zona limítrofe com forte presença da indústria curtidora, se convertesse no principal centro de atenção para as ações relacionadas a este tema. Dado que a pressão provinha do âmbito federal e do acordo entre os estados pertencentes à bacia, neste assunto em particular, a resposta específica foi conjunta entre o governo local em León e o governo do estado de Guanajuato, a qual consistiu em promover a realocação da indústria curtidora e a construção da primeira Planta de Águas Civas. O governo municipal e principalmente o Sapal negociaram com a Câmara da Indústria de Curtumes do Estado de Guanajuato (Cicur) estes assuntos, ainda que outros grupos de industriais também fossem muito visíveis nesta etapa, como foi o caso da indústria metalomecânica, na qual se destacam os empresários transportadores – tanto de carga como de passageiros – e que representa uma das principais frotas de veículos no centro-oeste do país.

Apesar da resistência dos curtidores, como resultado principalmente da pressão por parte das autoridades federais, conseguiu-se que fosse aceito o melhoramento dos processos de produção. Para isto, em 1997, subscreveu-se com

8. Em espanhol, Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato (CEASG).

9. A sigla Cotas aplica-se tanto para os conselhos técnicos de águas de Guanajuato como para os comitês técnicos de águas subterrâneas, organismos auxiliares impulsionados pela CNA, como no caso do aquífero de Aguascalientes, como se notará em seguida.

a então Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Pesca (SEMARNAP) a adoção do Manual de Procedimentos sobre o Manejo Adequado dos Resíduos do Curtume (MPMARC), assim como, dez anos depois, por iniciativa da CNA e de vários atores locais – entre eles, vários prefeitos municipais da zona do rio Turbio –, conseguiu-se a instalação da comissão da respectiva bacia, da qual os curtidores se comprometeram a participar.

Outro exemplo importante em Guanajuato é o caso do projeto para construir uma represa no rio Verde/Zapotillo, na qual se observou também um cenário em que as interações entre instâncias do governo passaram por várias etapas nestes anos.¹⁰ Primeiro, foi uma situação na qual o governo local de León, o Sapal e os atores empresariais começaram a negociar diretamente com as autoridades de Jalisco e a própria CNA; contudo, já sob a titularidade de governos estatais emanados do PAN de Guanajuato e enquadrados no contexto das negociações pelos *trasmases* de água entre este estado e Jalisco, a interação entre autoridades dos três níveis de governo foi mais ativa – na maioria das vezes, inclusive, deixando transparecer um franco conflito de interesses.

No outro estudo de caso, em Aguascalientes – ao menos até a eleição local de 1995, na qual o Partido Revolucionário Institucional (PRI) perdeu a prefeitura da capital e a maioria na Câmara Municipal nas mãos do PAN –, o regime tradicional do sistema político mexicano havia se reproduzido fielmente em processo de governo hierárquico, vertical e fechado. Somente a conjuntura deste processo eleitoral e a consequente configuração de forças políticas romperam tal esquema. Os partidos reconhecidos nacionalmente e com representação na câmara municipal e os *cabildos*¹¹ são os principais atores que se inseriram a partir deste momento no novo processo de governo.

Em Aguascalientes, a relação empresários-poder político configurou-se de maneira diferente da observada em León. A mudança política e a alternância no poder produzida a partir da década de 1990 em Aguascalientes não fizeram mais do que confirmar poder compartilhado entre políticos de carreira e empresários, o que já vinha ocorrendo pelo menos desde a década de 1970. O que parece mais ou menos claro é que o empresariado que conseguiu ocupar tanto o governo estadual como a prefeitura municipal a partir de 1998 provém do setor da construção,

10. Em 1990, os estados de Jalisco e Guanajuato firmaram o primeiro acordo de coordenação para realizar estudos hidrológicos preliminares no rio Verde, com o objetivo de construir barragem para solucionar os problemas de abastecimento de água potável tanto para a cidade de León como para a zona das montanhas de Jalisco. Este projeto objetivava dotar de 5.600 litros de água por segundo a bacia do rio Santiago, aproveitando as águas do rio Verde. O projeto na atualidade é conhecido como Zapotillo, uma vez que foi transferido para região com este nome, mas esta decisão implicou situação mais conflituosa, pois envolve projeto adicional para dotar de água a cidade de Guadalajara, com o qual a área ampliada de inundação afetará os povoados de Temacapulín, Acasico e Palmarejo, do estado de Jalisco.

11. Cabildo é uma entidade administrativa da Comunidade Autônoma.

basicamente beneficiado com as obras públicas governamentais – demandadas a partir do *boom* demográfico verificado na cidade de Aguascalientes, entre 1980 e 2000 – e sua consequente exigência de mais infraestrutura de serviços públicos para a população.¹²

Em relação ao subsistema da política hídrica do aquífero interestadual Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación (OAE), é significativo que na Comissão Cidadã de Água Potável e Rede de Esgoto do Município de Aguascalientes (CCAPAMA) a nomeação de seus diretores recaiu em sua maioria em pessoas com perfil político, alternadamente com pessoas provenientes precisamente do setor da construção. Por sua vez, a dependência do setor de água do governo do estado constata a consolidação como instância gestora e responsável pela obra hidráulica desde o final da década de 1980, o que continua na atualidade, inclusive com a transição da Comissão Estadual da Água para o Instituto de Água (Inagua), criada em 2000. Com relação às nomeações dos encarregados desta repartição em nível estadual, estas primeiro ocorreram em período de continuidade da equipe de engenheiros, durante os governos estaduais encabeçados pelo PRI – entre 1986 e 1998 –, mas que se rompeu com os governos de alternância encabeçados pelo PAN – de 1999 até 2004, época em que se nomearam pessoas provenientes do setor empresarial.

A esse respeito, em Aguascalientes, configurou-se um cenário de relações inter-governamentais totalmente oposto ao de León, descrito previamente neste trabalho. Um estopim deste cenário foi um diagnóstico realizado em 1989, segundo o qual se chegou à conclusão de que o órgão operador municipal do serviço público de água potável e rede de esgoto estava seriamente afetado por incapacidade institucional e financeira, o que terminou gerando uma situação de dependência e colaboração muito intensa do governo municipal com os outros dois níveis de governo. Neste sentido – e dadas as condições políticas de proximidade e intermediação entre as elites do âmbito federal e local –,¹³ a principal proposta a partir da influência do governo federal, por intermédio da CNA, foi a de implementar o primeiro caso de participação privada no serviço de água potável e rede de esgoto da capital, a partir de contrato parcial, relativo ao período 1989-1992 – ao passo que a ascensão de um novo governo estatal em 1992, próximo ao projeto político nacional de reorientação do papel do Estado e convencido da ideia de que a eficiência na gestão da água seria obtida somente por meio de mecanismos de mercado, possibilitou avançar na concessão total do serviço para um consórcio privado em 1993.

12. A rede de relações entre esses dois tipos de atores em Aguascalientes é reforçada com vínculos de parentesco, compromissos e sociedades de mútuo interesse econômico.

13. Essa conclusão é consistente com a tese de Fernando I. Salmeron Castro (1998) de que o desenvolvimento econômico vertiginoso experimentado em Aguascalientes, a partir da década de 1970 até o início dos anos 1990, se deveu principalmente a um processo de intermediação e aproximação entre as elites políticas locais e nacionais.

A colaboração estreita entre a CNA e o governo do estado de Aguascalientes em defesa do modelo de participação privada no subsetor de água potável também se verificou em âmbitos mais amplos do setor hídrico. Embora desde a primeira parte do governo priísta (do PRI) de Otto Granados Roldán (1992-1998) o discurso oficial tenha indicado o reconhecimento da grave crise de sobre-exploração do aquífero, as estratégias para o tema da sobre-exploração neste subsetor se limitaram àquela que o próprio governo federal implementava em todo o país – ou seja, os apoios por meio dos programas do uso eficiente da água e da energia elétrica, bem como a promoção de sistemas eficientes de irrigação e reabilitação de zonas de rega. A intervenção do governo do estado nestes programas fez-se principalmente por intermédio da Comissão de Desenvolvimento Agropecuário de Aguascalientes e da Comissão Estadual de Água de Aguascalientes. A partir deste momento, começou-se a envolver esta última dependência estadual em tarefas para além do apoio na oferta de serviços de água potável e rede de esgoto, bem como – de maneira incremental – se encarregou esta da implementação de ações que expressamente buscavam reduzir as extrações do aquífero e enfrentar o problema da contaminação.¹⁴

Ademais, cabe enfatizar que em ambos os casos estudados os tomadores de decisão no setor hídrico têm sido acompanhados por instâncias de ordem internacional na implementação das estratégias desenhadas para fazer frente ao problema da sobre-exploração. Para o caso de Aguascalientes a relação com instituições como o Banco Mundial (BM) é mais antiga e remonta à colaboração que ocorreu de maneira contínua desde que se decidiu adotar o modelo de participação privada no serviço de água potável da cidade de Aguascalientes. Esta colaboração se consolidou com a seleção desta cidade como um dos cinco estados-piloto nos quais o Programa de Modernização do Manejo de Água (PROMMA) – programa conjunto da CNA e do BM – implementou o subprograma Manejo Sustentável da Água Subterrânea (Masas), por meio do qual se iniciou um processo de diagnóstico e planejamento participativo para a criação de planos integrais de manejo dos aquíferos mediante os Cotas.¹⁵ Por sua vez, para o caso geral de Guanajuato, o BM interessou-se em apoiar financeiramente o fortalecimento de seu modelo particular de planejamento e participação social por intermédio dos seus Cotas, o que se considerou “convenientemente replicável” em outros lugares do mundo com problemáticas similares (Foster, Héctor e Kemper, 2005).

14. Com o setor industrial – principalmente com os curtumes –, por exemplo, promoveu-se intensamente a construção de estações de tratamento de água residual utilizada no processo produtivo e incentivou-se as próprias empresas – com o apoio das câmaras industriais –, principalmente do ramo têxtil e automotivo, para que construíssem estações de tratamento próprias.

15. Desde 2002, iniciaram-se os diagnósticos e os exercícios de planejamento participativo do subprograma Manejo Sustentável da Água Subterrânea (Masas) em cinco aquíferos-piloto do Programa de Modernização do Manejo de Água (PROMMA) (Cotas/OAE/OMM e CNA, 2008).

Para ambos os casos, a criação dos Cotas não significou ampliação substantiva dos atores envolvidos, mas unicamente a formalização de vínculo previamente existente entre as dependências do setor de água de ordem federal e estadual com grupos de usuários organizados e recorrentemente beneficiados pelos programas de melhoria produtiva com a aplicação de técnicas e tecnologias de uso eficiente da água. Ou seja, faz-se referência particularmente a grandes e médios produtores agrícolas, pecuaristas e um ou outro industrial ou prestador de serviços com evidente capacidade econômica – e até política – em seu âmbito de ação.

O marco institucional nos dois casos estudados não apenas configurou a exclusão dos usuários que contribuem de maneira importante, por seu número, para a pressão sobre o aquífero, mas também serviu para canalizar o conflito surgido em situações particulares. É o caso da maioria dos usuários, mas principalmente dos pequenos agricultores, *ejidatarios*,¹⁶ produtores de alfafa, milho e forragens, produção que responde à demanda do mercado leiteiro e de corte da região. O segundo grupo de excluídos são os atores que, de alguma maneira, se opuseram aos grupos do primeiro nível de decisão – os efetivos tomadores de decisões –, a partir das disputas, seja pelo controle do próprio recurso – como nos conflitos entre 2001 e 2002 para levar água até León a partir dos municípios vizinhos, como o de San Francisco del Rincón ou o do aquífero de Silao-Romita, ou os conflitos pela construção da barragem El Zapotillo –, seja pelo modelo de gestão mais adequado para a prestação do serviço de água potável e esgoto – o enfrentamento relacionado com a valoração da participação privada neste subsetor no município de Aguascalientes. A verdade para os dois casos é que, apesar de suas situações conflituosas possuírem naturezas distintas e terem se expressado de formas diferentes, seus marcos institucionais são igualmente incapazes de canalizar o conflito de forma efetiva e incluir as demandas e os interesses dos atores que aparecem como antissistema ou não alinhados.

Em geral, nas duas décadas abrangidas pela análise de ambos os casos, torna-se patente a mudança nas condições estruturais da participação e do envolvimento dos atores. Na década de 1990, os processos de mudança política que se verificaram tanto em León como em Aguascalientes conduziram a uma transformação nos padrões de participação da sociedade. Passou-se de comunidades políticas bem mais fechadas, nas quais somente os agentes governamentais participavam no processo de tomada de decisões – ainda que no caso de León se trate de captura precoce por parte dos empresários da instância governamental encarregada da água potável e do esgoto do município –, a situações de participação e envolvimento

16. Nota sobre *ejidatarios*. Segundo a Lei Agrária mexicana um *ejidatario* é um camponês titular de direitos de usufruto sobre um *ejido* – isto é, uma propriedade rural de uso comum, considerada em alguns casos propriedade do Estado ou do município.

bem mais “amplas”. Em qualquer caso, trata-se de comunidades políticas que não chegam a ser plurais, já que são basicamente elitistas, dado que somente os grupos mais articulados, organizados e com recursos para tornar visíveis suas demandas foram integrados.

Identifica-se diferença apenas perceptível em relação à função da rede de políticas, uma vez que, para o caso de León, o peso do setor empresarial em várias das instâncias de decisão configurou estrutura dirigida a possibilitar a influência e a negociação entre os atores regionalmente poderosos e assegurar que as políticas e suas diretrizes estivessem de acordo basicamente com seus interesses particulares, o que motivou posição de enfrentamento ante o governo federal, em busca de maior autonomia na formulação das políticas – muitas destas relacionadas com o setor hídrico. Contudo, a configuração do sistema de planejamento hídrico e a participação social na gestão da água em nível estadual, no final da década 1990, introduziram padrões de cooperação entre atores além dos tradicionalmente influentes no processo decisório.

Por sua vez, em Aguascalientes – com forte presença de atores eminentemente políticos, mas que compartilham o poder com os empresários locais, e com tradição de continuidade no apoio e na colaboração estreita com o governo federal –, estruturou-se uma comunidade política na qual os agentes governamentais e os propriamente políticos exercem papel central, de modo que a função da rede é basicamente de coordenação e alocação a partir do poder central, complementada, sem dúvida, com a de influência e negociação por parte de certos atores privados – poderosos –, provenientes do campo agropecuário e, principalmente, da indústria de construção. A exceção poderia ser representada pela participação de certos atores por meio do Cotas do aquífero do vale de Aguascalientes, em que foram verificados certos padrões de cooperação entre os atores não tradicionais e prevalece atitude proativa dos participantes, apesar do pouco envolvimento do Cotas, que a própria instância estatal encarregada do setor hídrico, a Inagua, permitiu e promoveu nos últimos anos.

O tipo de disputas e conflitos identificados nos dois casos obedecem a naturezas distintas e ocorrem em diferentes níveis. No caso de León, a escassez do recurso e a necessidade de buscar fontes alternativas de fornecimento ao próprio aquífero geraram, a partir do início dos anos 1990, uma disputa entre a coalizão dominante de empresários e funcionários públicos locais com um grupo emergente de atores que se sentiram prejudicados com a decisão de levar a água para León a partir de suas bacias. A coalizão dominante em León nestes conflitos não teve dúvida em utilizar todos os seus recursos de poder para impor suas decisões. Porém, esta coalizão, na última etapa, não permaneceu unida, já que a consolidação do grupo gerencial no setor

hídrico conduziu, inclusive, ao enfrentamento com os empresários – essencialmente curtidores – em assuntos no quais estes trataram de continuar obtendo vantagem.¹⁷

Na primeira disputa, encontra-se no fundo do debate, de um lado, o posicionamento empresarial e governamental – a partir de visão da água como bem econômico, matéria-prima básica para as principais atividades produtivas de León – e, por outro, o de grupos que defendem a posição de que o acesso à água é um direito humano, ao que se agrega também a perspectiva ambientalista que valoriza a conservação do recurso como um fim em si mesmo. A segunda disputa – a que ocorre entre os empresários curtidores e o grupo gerencial do setor de água – está baseada em concepção amadurecida a partir do interior das instâncias governamentais do setor hídrico tanto de León como de Guanajuato, em que o grupo de gerentes hídricos procurou construir uma relação mais autônoma ante os curtidores e mais equilibrada com os outros usuários, por intermédio de sua valoração positiva das premissas do paradigma da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH).

No caso de León, há uma terceira disputa que mantém unida a coalizão empresarial-agrícola-governamental local, e é a que se contrapõe/que faz frente à CNA, a partir da busca de maior autonomia na formulação da política hídrica regional. Neste caso, o sistema de planejamento e participação social institucionalizado em Guanajuato gera tensão latente entre os dois níveis de governo, e identifica-se apoio importante para o governo estatal por parte dos grupos mais fortes de industriais e agricultores da região – por exemplo, ante os acordos de *trasvase* e saneamento realizados no seio do CCLCH.

Com relação ao caso de Aguascalientes, a principal disputa tem sido em torno da promoção da participação privada concernente ao subsetor de água potável e esgoto no município da capital. Este debate e o consequente enfrentamento de posições têm dominado a discussão relacionada à crise da água, ao ganhar mais proeminência inclusive que o problema da escassez de água para todos os usos, que seria o que corresponde a uma perspectiva integral dos problemas do aquífero. A própria CNA – com os governos estadual e municipal de Aguascalientes – assumiu a defesa do modelo de participação privada no subsetor da água potável diante de outro grupo de atores locais, essencialmente Partidos políticos – como o Partido da Revolução Democrática (PRD), o Partido do Trabalho (PT), o Partido Convergência e, ambigualmente, o PRI e o Partido Verde Ecologista do México (PVEM) –, como também líderes de organizações sociais populares que reiteradamente se manifestam

17. É o caso que se verificou durante todo o ano de 2008 e parte de 2009, em confronto registrado midiaticamente entre o presidente e diretor do Sistema de Água Potável e Esgotamento Sanitário de León (Sapal), com o prefeito municipal de León, de um lado, e os empresários curtidores, do outro. Os primeiros acusaram os segundos de atuarem “deslealmente” ao não aceitarem aumento na tarifa da água potável que ajudaria a financiar as obras necessárias para o saneamento na cidade e, por sua vez, preferirem comprar água dos caminhões-pipa – de vendedores de água em caminhões-tanque –, que retiram o recurso de poços clandestinos ou que são originalmente destinados a servir o setor agrícola.

contra o modelo de concessão do serviço de água potável. A ação política deste último grupo limitou-se a protestos nas proximidades do Palácio Municipal de Aguascalientes e da empresa concessionária, assim como a fazer declarações para os meios de comunicação – que cobrem de maneira ampla este tipo de manifestações –, mas sem dúvida as ações de protesto diminuíram com o tempo e somente foram reativadas em conjunturas específicas, como nos processos eleitorais locais. Os temas dos protestos concentraram-se e reduziram-se a questões dos cortes do serviço, do valor das tarifas e do tipo de vigilância que a CCAPAMA exerce sobre a empresa concessionária (Concessionária de Água de Aguascalientes S.A. – CAASA).¹⁸ O certo é que, apesar de o nível de atenção dedicado a este tema parecer ser excessivo, ao mesmo tempo não chega a formar parte de debate público que se possa traduzir em propostas de reformas para o marco institucional de fundo que pudesse pôr em risco o modelo de participação privada neste subsetor. Por sua vez, as reformas legais e os acordos contingentes entre os atores melhor posicionados na estrutura de decisão (governo local, os partidos com mais força eleitoral no estado – PAN e PRI – e a empresa concessionária) têm buscado permanentemente aprofundar o modelo centrado na participação privada.

Apesar dessas questões, deve reconhecer-se que, durante as duas décadas que compreendem este estudo, se registrou um nível de sensibilidade em relação à necessidade de alcançar entendimento mais complexo e integral do problema da crise da água em Aguascalientes. Os governos neste estado, entre 1992 e 2004, demonstraram – não somente no discurso, mas também na orientação de sua política hídrica – disposição para implementar uma visão mais próxima aos princípios da GIRH. Com a Lei da Água do Estado de Aguascalientes (Laea), publicada em 2000, tratou-se de avançar nesta nova orientação da política hídrica no estado. Contudo, isto somente foi conseguido de maneira frágil, já que efetivamente há evidente apego ao que é ditado pela própria CNA e pela Lei de Águas Nacionais com relação ao alcance da incumbência das entidades federativas na gestão da água, segundo a qual as autoridades dos estados federativos em matéria hídrica devem limitar-se a gestão de obras hidráulicas para uso agrícola e industrial, contratação dos serviços de saneamento e responsáveis pelo melhoramento, e assistência aos órgãos operadores de água potável e esgoto, e também promover técnicas agrícolas para economia do consumo de água. Isto também acontece pelo lado da participação social, uma vez que a Laea não tem instâncias com participação vinculante, permanente e ativa, e a participação limita-se a uma função consultiva no processo de tomada de decisões, a partir de representação simplesmente simbólica.

18. Conhecida agora como Proativa Meio Ambiente CAASA, subsidiária do grupo empresarial francês Veolia.

Sob a égide do governo estadual – particularmente, a partir de 2005, quando Luis Armando Reynoso assume o governo do estado e se inicia a renovação da direção geral no Inagua – ocorre nova mudança significativa de orientação. Esta mudança foi particularmente negativa devido à falta de envolvimento com o trabalho participativo do Cotas do aquífero do vale de Aguascalientes, como também em relação ao fato de não assumir totalmente os compromissos como os que sugere o Plano Integrado de Manejo da Água no Aquífero Interestadual (Pimagua) elaborado pelo Cotas a partir do Masas. Tudo isto apesar de os integrantes do Cotas decidirem que o diretor do Inagua fosse designado seu presidente – ou seja, a própria autoridade em nível estadual. Esta nova administração governamental acreditou em uma gestão voltada para a oferta, na qual o investimento em obras hidráulicas foi milionário, e utilizou-se modelo de tomada de decisões somente aberto aos grupos organizados mais fortes e sem formulação de política que considere a integração entre os diferentes usos da água.¹⁹

A orientação da política hídrica para a oferta em Aguascalientes também se manifesta na falta de coordenação entre as dependências governamentais do estado – como a Comissão de Desenvolvimento Agropecuário ou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico –, uma vez que a ação conjunta ocorre em programas que, em vez de reduzirem efetivamente a demanda do recurso, buscam tornar mais eficiente a produção agrícola ou industrial sem diminuir a demanda efetiva de recurso hídrico. Neste sentido, identifica-se pouca integração entre as estratégias setoriais para reduzir as extrações de água com outras ações e programas de desenvolvimento regional impulsionados pelo próprio governo do estado, como é o caso das políticas habitacional e de fomento turístico ou de projetos específicos de urbanização, os quais parecem ser estratégias que continuam incentivando a pressão sobre o aquífero.²⁰

O quadro 2 resume as características da rede de políticas dos dois casos, nas quais se comparam os principais aspectos ao longo de dois períodos marcados pela implementação de reformas para as legislações estatais, nas quais se tentou incorporar princípios da GIRH a partir de 2000.

19. É o exemplo do distrito de Rega 001, de Pabellón de Arteaga, uma vez que durante o governo de Luis Armando Reynoso se investiram cerca de US\$ 42 milhões para seu encanamento. Porém, esta obra não está considerando o potencial uso futuro desta água para consumo humano. Os agricultores da área alegam que talvez a única coisa que se esteja estimulando com esta ação é aumentar os hectares de irrigação, mas não estimulam o abandono da extração da água tanto da barragem como dos poços incluídos no distrito. O projeto de ecoturismo denominado de Cristo Roto, relacionado com a barragem de Plutarco Elías Calles – coração deste distrito –, também entra em conflito com o potencial uso desta água.

20. O exemplo destes é o chamado Projeto Estratégico Sul (PES), o qual consiste em um empreendimento na zona da ex-fazenda de Peñuelas (comunidade ao sul, limite entre o município de Aguascalientes e o de Encarnación de Díaz, em Jalisco) para ser transformada em zona exclusiva, de alto valor imobiliário, com perfil de negócios e lazer.

QUADRO 2
Configuração da rede de políticas dos dois estudos de caso (1989-2008)

Dimensões		Caso do aquífero do vale de León		Caso do aquífero do vale de Aguascalientes	
		1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Gestão elementar da rede	Comunidade e política	<p>Transição da rede fechada para a ampliada</p> <ul style="list-style-type: none"> no primeiro grau de influência política estão os empresários locais – principalmente, os curtidores e os industriais de calçados. consolida-se coesão entre empresários e a elite política por meio do PAN. partidos de oposição, sindicatos, organizações setoriais clientelistas inclusive civis – próximos à elite social e econômica e de corte conservador–, que participam no segundo plano opinam sobre os assuntos da crise de água. 	<p>Rede ampliada</p> <ul style="list-style-type: none"> permanece o domínio dos empresários locais. Consolida-se também uma elite de funcionários profissionais (formação técnica) no setor da água. organizações de produtores agrícolas e pequenos proprietários participam mais que <i>ejidatarios</i>, principalmente por meio dos Cotas. os grupos ou movimentos contrários a transferir água a León de fora de seu aquífero (<i>travase</i>) tornam-se visíveis, mas são excluídos das decisões. o BM colabora e financia atividades dos Cotas de Guanajuato e da Comissão Estadual de Água de Guanajuato (CEAG). 	<p>Transição da rede fechada para a ampliada</p> <ul style="list-style-type: none"> participação primordialmente governamental no primeiro momento, somente ampliada no subsetor de água potável para a empresa privada à qual se outorga a concessão do serviço. no primeiro grau de influência está o Executivo estadual e o governo municipal da capital; com a mudança política, são ampliados os partidos políticos representados na câmara municipal e nos <i>cabildos</i>. políticos de carreira dividem o poder com alguns empresários. algumas organizações sociais fazem-se presentes, como as associações profissionais, os pais de família, os sindicatos, como também outras organizações abertamente oportunistas e clientelistas. 	<p>Rede ampliada</p> <ul style="list-style-type: none"> grupos de industriais e produtores agropecuários, inclusive alguns pequenos proprietários, são levados em consideração para o processo de tomada de decisões e são os principais beneficiários dos programas governamentais para melhorar a produção e reduzir a demanda de água. os partidos políticos e algumas organizações sociais participam do debate em torno da crise de água. registra-se incipiente participação de atores “não tradicionais”. O BM e a Organização Meteorológica Mundial colaboram e financiam atividades dos Cotas/OAE e da Inagua.
	Institucionalização da rede	<ul style="list-style-type: none"> a legislação local está concentrada no subsetor de água potável e esgoto. há fortalecimento e real direção do Sapal por parte de seu conselho diretor. particularmente, trata-se de criar condições que deem maior autonomia com relação ao centralismo governamental exercido pela CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> formaliza-se na Lei da Água do Estado de Guanajuato (LAEG) de 2000 uma orientação básica para a GIRH por meio do sistema estatal de planejamento hídrico e da participação social por meio dos Cotas e do CEH. ocorre forte valorização relacionada à profissionalização dos corpos técnicos, no âmbito do monitoramento e do planejamento hídrico a partir da CEAG. 	<ul style="list-style-type: none"> a legislação local em matéria hídrica desenha-se de modo a introduzir a participação privada no subsetor de água potável e esgoto. os atores concentram-se na disputa altamente politizada pela pertinência da participação privada no subsetor da água potável da cidade capital. 	<ul style="list-style-type: none"> Laea de 2000, com perspectiva intersetorial, mas tendo autoridade limitada e que não instrumenta a participação social. mudanças na legislação hídrica a favor do modelo de participação privada. em 2005, promove-se a participação social por meio dos Cotas, mas posteriormente se entra em impasse centralizador.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões		Caso do aquífero do vale de León		Caso do aquífero do vale de Aguascalientes	
		1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Relações de poder na rede	Institucionalização da rede	<ul style="list-style-type: none"> a orientação prática da política hídrica trata de aproximar-se do paradigma da GIRH, a partir de 1995, desde a CEAG. cria-se sistema de planejamento hídrico estatal e de participação social com os Cotas e o CEH. 	<ul style="list-style-type: none"> para avançar no saneamento, aceita-se o <i>Manual de procedimentos sobre o manejo adequado dos resíduos do curtume</i> e a instalação do Conselho de Bacia do Rio Turbio. o Sapal adquire certa autonomia política ante os empresários locais. 	No âmbito de outros subsetores, somente se conta com estruturas e instâncias para apoiar o saneamento e conceder apoios a partir dos programas federais dirigidos para a redução da demanda de água.	Há incremento considerável no investimento em infraestrutura hidráulica, a partir de 2005.
	Função da rede	Influência e negociação.	Influência, negociação e começo de cooperação.	Coordenação, alocação, influência e negociação.	Coordenação, alocação, influência e negociação.
	Natureza das disputas a partir de interesses e valores (coalizões)	<ul style="list-style-type: none"> a coalizão dominante é a encabeçada pelos empresários, que – com os funcionários do governo local – buscam a importação de água de outras bacias de León, de forma a assegurar os níveis de produção. surge uma disputa entre atores locais e a CNA por maior autonomia estatal em matéria de planejamento hídrico. 	<ul style="list-style-type: none"> fortalece-se a coalizão que busca assegurar a água para uso produtivo em León, mas surgem grupos que defendem o acesso à água como direito humano e levantam a necessidade de proteger a sustentabilidade dos aquíferos. manifesta-se disputa entre gerentes de água do Sapal diante de empresários curtidores que buscam obter prerrogativas para não atender aos compromissos com o saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> domina a disputa no subsetor de água potável entre uma coalizão que favorece a participação privada e outra que se opõe a este modelo. o governo do estado trata de introduzir na prática manejo integral dos assuntos da água e apega-se a uma orientação limitada ditada pela CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> permanece a disputa no subsetor de água potável relacionado à participação privada, mas com baixa de intensidade. estrutura-se disputa entre conceitos relacionados aos melhores instrumentos e estratégias para superar a crise de água entre aqueles que preferem a gestão da oferta e os que enfatizam a gestão da demanda.
	Instrumentos e recursos de poder	Empresários ocupam as principais posições de decisão política, inclusive são eles que dirigem o Sapal, por meio de seu conselho diretor.	<ul style="list-style-type: none"> a classe político-empresarial de León fortalece sua posição dominante por meio da Presidência da República, com o então presidente Vicente Fox. a instrumentação de sistema estatal de planejamento hídrico, com participação social, fortalece a posição de Guanajuato perante a CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> os atores promotores da participação privada mantêm-se nas posições políticas importantes e contam com o apoio político e financeiro da Federação por intermédio da CNA e de instâncias internacionais, como o BM. os grandes agrupamentos setoriais de agroprodutores, agroindustriais e pecuaristas convertem-se nos principais interlocutores do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> o apoio ao modelo de participação privada mantêm-se por parte de atores de vários níveis de governo. empresários da construção e imobiliários ascendem ao governo e à prefeitura municipal de Aguascalientes. mantêm-se os grandes agrupamentos setoriais produtivos como principais interlocutores com o governo.

Elaboração do autor.

4 CONCLUSÕES

Em ambos os estudos de caso, há clara disputa entre atores que defendem ideias divergentes em relação à sobre-exploração do aquífero, bem como ao uso e à conservação do recurso. Apesar de nos últimos vinte anos se terem assumido estratégias para fazer frente à crise da água em nível local – expressa na escassez –, os resultados têm sido limitados, porque os grupos políticos que defendem a gestão da água como bem econômico têm capturado o processo de desenho institucional. De sua parte, é evidente que os grupos rivais que defendem o princípio de que o acesso a água é um direito humano e o princípio de sustentabilidade têm obtido avanço limitado sobre este dito desenho e o resultado das políticas públicas.

Os vencedores nesse conflito são os próprios atores sociais responsáveis pelos maiores volumes de extração de água e que obtêm os maiores lucros deste aproveitamento. No entanto, também deve se destacar que tem ocorrido busca de maior autonomia em relação ao governo federal e que foram criados espaços institucionalizados de participação mais abertos e próximos aos atores locais diretamente afetados, os quais poderiam ser potencialmente janelas de oportunidade para que se possam estabelecer estratégias e acordos efetivos que consigam melhores resultados a médio prazo.

Com as reformas implementadas no setor da água no México e as estratégias seguidas pelos atores locais nas duas regiões estudadas, durante as duas décadas nas quais se concentrou este trabalho, verifica-se mudança no padrão geral da governança concernente ao subsistema de política – ou seja, na configuração dos arranjos de autoridade, a partir da qual se tomam as decisões e se enquadram as políticas hídricas nos diferentes limites territoriais em que se localiza a ação pública. Porém, as estratégias, produto destas mudanças, ainda não conseguiram deter a sobre-exploração e a contaminação dos aquíferos – e de outros corpos de água superficiais – porque as ações e as políticas continuam sendo baseadas em perspectivas setoriais, que carecem de visão integral e não apresentam cenários claros para o futuro. As decisões públicas não deixam de ser centralizadas e, neste sentido, não conseguem integrar nem representar a todos os atores sociais e econômicos.

Precisamente, os pequenos proprietários agrícolas, os *ejidatarios*, os pequenos industriais e os usuários domésticos não adotam as estratégias elaboradas pela autoridade e pelos atores econômicos poderosos. Portanto, em ambos os casos, apresenta-se cenário de redes de política fragmentadas, no qual cada ator se comporta de acordo com suas próprias necessidades e interesses imediatos. Esta configuração da rede de políticas reproduz a concentração de poder e a debilidade institucional para incentivar a participação da maioria dos usuários, bem como reforça tendência a favorecer padrões de comportamento de influência e negociação entre os membros da elite, e a marginalizar as possibilidades de cooperação entre os possíveis

interessados. As políticas e estratégias dirigidas à oferta, apoiadas em mecanismos de mercado e baseadas na perspectiva que classifica a água como bem econômico, não têm sido capazes de reduzir de maneira satisfatória o nível de consumo, e tampouco gerar tomada de consciência na sociedade sobre a responsabilidade dos diferentes atores sociais no projeto de reduzir a extração. Os principais problemas continuam sendo a centralização, a limitada participação social e a distribuição seletiva dos benefícios.

REFERÊNCIAS

ABOITES AGUILAR, L. **La decadencia de agua de la nación**: estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. México; Brasília, v. 12, n. 1, p. 183-188, enero/jun. 2009.

CASTRO, E. M. *et al.* **Desarrollo institucional y procesos políticos**. In: IV FORO MUNDIAL DEL AGUA. México: CNA; World Water Council, 2006. (Documento-Base, n. 2).

CHAQUÉS, L. B. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Barcelona: Siglo XXI Editores, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/mTQbaX>>.

CNA – COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. **Estadísticas del agua en México**: 2008. México; Brasília: SEMARNAT, 2008.

COTAS – COMITÉS TÉCNICOS DE AGUA SUBTERRÁNEAS/OAE – OJOCALIENTE AGUASCALIENTES ENCARNACIÓN/OMM – ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL; CNA – COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. **Acciones prioritarias para el desarrollo sostenible del acuífero interestatal**: Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación. Governo do Estado de Águas Calientes; CNA, 2008.

FOSTER, S.; HÉCTOR, G.; KEMPER, K. Los Cotas: avances en la gestión participativa del agua subterránea en Guanajuato, México – 2002-2005. **Gestión sustentable del agua subterránea**: conceptos y herramientas. Washington: Banco Mundial; GWP, 2005. (Colección de casos exitosos, Caso n. 10). Disponível em: <www.worldbank.org/gwmate>.

HANE, K.; JANSEN, A. (Eds.). **Governance and environment in Western Europe**: politics, policy and administration. Harlow: Addison Wesley Longman, 1998.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN J.; TERMEER, Y. K. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public Administration**, v. 73, n. 3, p. 437-454, Sept. 1995.

LAUMANN, E.; KNOKE, D. **The organizational State**: social choice in national policy domains. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987. p. 313-379.

MAGANDA, C. The politics of regional water management: the case of Guanajuato. **Journal of Environment and Development**, Guanajuato, v. 12, n. 4, p. 384-413, 2003.

NATERA, A. **La noción de gobernanza como gestión pública reticular**. Madrid: Universidad Carlos III, 2004. (Política y Gestión. Documentos de Trabajo, n. 2).

SALMERÓN, C. F. I. **Intermediarios del progreso**: política y crecimiento económico. Aguascalientes: Instituto Cultural Aguascalientes, 1998. 313 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CALDERA, O. A. R. **Gobernanza y sustentabilidad**: desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México – los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes. 2009. Tese (Doutorado) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2009.

CAMOU, A. Gobernabilidad. *In*: BACA OLAMENDI, L. **Léxico de política**. México: Fondo de Cultura Económica; FLACSO México, 1999.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*: (Ed.). SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. San Francisco: Westview Press, 1999. p. 117-166.