

Os Novos Instrumentos de Planejamento do Sistema Francês de Gestão de Recursos Hídricos: I - Apresentação e Análise

Gilles Hubert

Centre d'Enseignement et de Recherche Eau, Ville et Environnement - CEREEVE - 6-8, avenue Blaise Pascal
Cité Descartes - Champs sur Marne - 77455 Marne La Vallée - CEDEX 2 - France - hubert@cereve.enpc.fr

Jaildo Santos Pereira, Antônio Eduardo Leão Lanna

Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Caixa Postal 15029
91501-970 Porto Alegre, RS - jaildo@yahoo.com, lanna@iph.ufrgs.br

Recebido: 18/07/00 - revisão: 10/04/01 - aceito: 17/05/02

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar e analisar de maneira crítica os novos instrumentos de planejamento da gestão dos recursos hídricos na França, criados pela lei de 1992; relatar como foi conduzida a elaboração da primeira versão dos SDAGE's, que estão em vigor desde 1997 juntamente com o 7º Programa das Agências de Água; apresentar como estão sendo elaborados os SAGE's e, desta forma, oferecer uma contribuição para o debate que está acontecendo no Brasil sobre a utilização dos Planos de Recursos Hídricos.

Palavras-chave: instrumentos de gestão dos recursos hídricos; planejamento dos recursos hídricos; gerenciamento de recursos hídricos.

INTRODUÇÃO

No Brasil, durante muitos anos, o planejamento dos recursos hídricos a médio e a longo prazo foi relegado a um segundo plano. Era necessário construir a infra-estrutura para assegurar o desenvolvimento do País, como por exemplo, as grandes obras de geração de energia elétrica.

À medida que o País foi se desenvolvendo, os usos da água foram crescendo e se diversificando e com isso os problemas relativos aos recursos hídricos foram se evidenciando e se multiplicando. São bastante conhecidos os conflitos existentes entre os usuários do setor elétrico e os irrigantes, especialmente quando esses últimos estão localizados à montante dos aproveitamentos hidroelétricos. Esse cenário de conflitos tornou evidente a necessidade de se buscar a utilização dos recursos hídricos sobre a ótica dos usos múltiplos, mediante a implementação do planejamento estratégico. Para isso, era necessário modernizar a legislação referente ao setor o que começou a ocorrer, basicamente, com a Constituição Federal de 1988.

A Lei 9433 de 09 de janeiro de 1997, que regulamentou o inciso XIX do art. 21 da referida constituição, consagrou alguns princípios, dentre eles: a água é um recurso natural limitado, bem de

domínio público e dotado de valor econômico; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Finalmente, entre os instrumentos utilizados para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos acham-se os Planos de Recursos Hídricos.

Os Planos de Recursos Hídricos são Planos Diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o Gerenciamento dos Recursos Hídricos (art. 6º). São planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. Esses planos serão elaborados por bacia hidrográfica, Estado e País.

O momento atual é de regulamentação e de implementação das leis referentes aos recursos hídricos e, conseqüentemente, têm acontecido muitas discussões sobre os passos que serão necessários para a efetivação destas legislações. Especialmente no que se refere ao instrumento Plano de Recursos Hídricos existem várias questões ainda sem respos-

tas, pelo menos consensual. Por exemplo: a elaboração dos planos de recursos hídricos deve começar pelas bacias hidrográficas, para depois ser preparado para um Estado e então para o País, ou deve-se seguir o caminho inverso? Existem questões pendentes até mesmo sobre qual deverá ser o conteúdo de tais planos.

Apesar de ainda não existir consenso sobre o tema, diversos Estados já elaboraram Planos de Recursos Hídricos. A Bahia, por exemplo, partiu da elaboração dos Planos de Recursos Hídricos na escala de cada uma de suas bacias hidrográficas para depois, com base nesses planos, elaborar o seu Plano Estadual de Recursos Hídricos. Por outro lado, o Ceará e depois o Rio Grande do Norte descartaram os planos de bacias por considerar que estes já estariam incluídos nas especificações de seus planos estaduais.

Este mesmo debate aconteceu na França por ocasião da implementação de sua lei sobre gestão de água. Aprovada em dezembro de 1964, criou as Agências de Água e os Comitês de Bacias e tem sido apontada como um marco mundial no processo de gestão dos recursos hídricos, tendo também influenciado a elaboração do sistema brasileiro.

Apesar dos avanços obtidos por esta lei, o planejamento e a gestão dos recursos hídricos permaneceram embrionários. Os instrumentos disponíveis até então (cartas departamentais de objetivos de qualidade, planos diretores de águas e planos departamentais de vocação piscícola) não permitiram a realização de uma gestão global. Esses documentos eram instituídos por portarias (ministeriais ou interministeriais), não tinham o valor jurídico necessário e, além disso, seu perímetro de aplicação correspondia aos limites do território e não da bacia hidrográfica.

Em 1990 o Ministério do Ambiente organizou um grande debate visando realizar um balanço sobre as ações desenvolvidas depois de 1964 e discutir soluções para melhorar a gestão de águas na França. Este debate delineou as orientações da nova lei da água, aprovada em 3 de janeiro de 1992, 28 anos após a lei original.

Esta última tem como postulado básico o reconhecimento da água como patrimônio comum da nação. Ela confere à preservação e à recuperação dos meios aquáticos um caráter de interesse geral. Evidencia o princípio da gestão equilibrada dos recursos hídricos, assegurando simultaneamente uma proteção dos ecossistemas e o atendimento aos usuários. Apesar de não causar grandes modifica-

ções nas leis existentes, ela ofereceu aos atores que intervêm no processo de gestão das águas novos instrumentos, especialmente em matéria de planejamento: os SDAGE's (*Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) e os SAGE's (*Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux*).

O presente artigo apresenta e analisa estes novos instrumentos de planejamento, descreve como foi elaborada a primeira geração dos SDAGE's, discute alguns aspectos relacionados com a elaboração dos SAGE's e, finalmente, apresenta, em anexo, um glossário, com alguns termos relacionados à organização institucional e jurídica do sistema francês, bem como procedimentos da gestão de recursos hídricos.

OS NOVOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO DOMÍNIO DAS ÁGUAS FRANCESAS

A lei francesa de 3 de janeiro de 1992 orienta o planejamento no domínio das águas. Ele é executado através de dois instrumentos complementares: os SDAGE's e os SAGE's.

Os SDAGE's estabelecem para cada uma das seis grandes bacias hidrográficas francesas as orientações fundamentais para uma gestão equilibrada dos recursos hídricos. Eles têm um caráter obrigatório e a legislação previu um prazo de cinco anos, a partir da publicação da lei, para sua elaboração.

Os SAGE's estabelecem ao nível de sub-bacias, correspondentes a cada uma das unidades hidrográficas ou de sistemas de aquíferos, os objetivos de uso, desenvolvimento e proteção dos recursos hídricos e dos meios aquáticos. Eles são facultativos e a lei não fixou nenhum prazo para sua elaboração.

As principais características destes instrumentos estão resumidas na Tabela 1.

Os SDAGE's e SAGE's são instrumentos de planejamento que permitem a implementação da gestão dos recursos hídricos numa escala de 10 a 15 anos (baseada na definição dos objetivos e dos recursos) e coordenação das ações entre os diferentes níveis territoriais. Os SDAGE's integram ao mesmo tempo as orientações fundamentais da Política Nacional da Água, considerando as diretivas da União Européia no domínio da água, os objetivos de gestão e as especificidades de cada território das Agências de Água. Os SAGE's, consideram as decisões dos SDAGE's e os objetivos locais de gestão de água. Os diferentes níveis do planejamento e da gestão dos recursos hídricos são apresentados na Figura 1.

Tabela 1. Principais características dos novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão dos recursos hídricos.

Característica	SDAGE	SAGE
Textos de referência	Artigo 3 da lei sobre água Circular de 15 de setembro de 1964 Circular de 12 de maio de 1995	Artigo 5 da lei sobre água Decreto de 24 de setembro de 1992 Circular de 15 de outubro de 1992 Circular de 9 de novembro de 1992 Portaria de 10 de abril de 1995
Objeto	Documento de planejamento que estabelece as orientações fundamentais da gestão do meio aquático e dos recursos hídricos	Documento de planejamento que estabelece os objetivos de uso, desenvolvimento e proteção dos ecossistemas aquáticos e dos recursos hídricos
Perímetro de aplicação	Território das Agências de Água	Bacias hidrográficas, sistemas de aquíferos
Natureza do procedimento	Obrigatório (dentro de um prazo de 5 anos, a contar da publicação da lei)	Facultativo
Iniciador do procedimento	Estado (prefeito de bacia)	Estado ou coletividade territorial
Organismo encarregado da elaboração e adoção do documento	Comitê de bacia	Comissão Local de Água
Método de elaboração	Não definido nos textos	Especificado no Decreto e no Manual Metodológico
Aprovação	Estado (prefeito de bacia)	Estado (prefeito de bacia)
Organismo encarregado da implementação	Comitê de bacia	Comunidade local ou órgãos públicos tradicionais
Organismo encarregado da continuidade	Comitê de bacia	Comissão Local de Água
Abrangência	10 a 15 anos	10 anos
Status jurídico	Os administradores são obrigados a respeitar este documento (no sentido amplo)	Os administradores são obrigados a respeitar este documento (no sentido amplo)

Fonte: adaptado de Direction de l'Eau (1995).

O poder público considera que o SDAGE e o SAGE são igualmente instrumentos regulamentares. Alguns juristas consideram, entretanto, que os efeitos legais do SDAGE e do SAGE são limitados, tendo como função principal fixar as grandes orientações e uma estrutura da gestão da água. Para analisar as conseqüências legais destes documentos é necessário considerar:

- dois conceitos: compatibilidade e subsidiariedade;
- dois estágios: os documentos que estão sendo elaborados e os já que foram aprovados;
- dois domínios: das águas e demais domínios.

Neste momento é difícil definir precisamente os dois conceitos mencionados. A partir dos possíveis contenciosos jurídicos poderá ser estabelecida a jurisprudência e, assim, melhor defini-los. A Tabela 2 lista os diferentes elementos do SDAGE e SAGE.

O aporte jurídico no momento da elaboração dos instrumentos de planejamento

O SDAGE deve considerar os principais programas públicos (por exemplo o programa nuclear, os grandes projetos de infra-estrutura de interesse nacional, etc.). Da mesma forma, o SAGE deve considerar os documentos de orientação e os programas do Estado, das coletividades e de seus agrupamentos, dos estabelecimentos públicos (notadamente das Agências de Água), que estão relacionados com o domínio da água (incidência na qualidade, na distribuição e nos usos da água). Além disso, os SDAGE's e os SAGE's em fase de desenvolvimento não podem alterar outros documentos preexistentes. Eles devem, ao contrário, levar em consideração estes elementos e mesmo traduzi-los materialmente dentro de suas orientações (por exemplo, definindo quantidades e os objetivos de qualidade assim como as ações necessárias para alcançá-los).

Tabela 2. Os diferentes elementos do SDAGE e SAGE.

Etapas		SDAGE	SAGE
Documento na fase de elaboração		Noção de subsidiariedade	Noção de subsidiariedade
Documento aprovado	No domínio da água	Conceito de compatibilidade	Conceito de compatibilidade
	Fora do domínio da água	Noção de subsidiariedade	Noção de subsidiariedade

O aporte jurídico após aprovação dos instrumentos de planeamento

Os programas e as decisões das coletividades públicas no domínio de água (por exemplo as autorizações para retirada de água ou lançamento de efluentes, as medidas de proteção das captações de água potável, as medidas para gestão dos riscos de inundação, os planos de saneamento das aglomerações, etc. e também os SAGE's) devem ser compatíveis ou tornados compatíveis com as disposições dos SDAGE's. Da mesma forma, as decisões tomadas no domínio da água pelas autoridades administrativas e aplicáveis no perímetro de um SAGE devem ser compatíveis ou compatibilizadas com este documento. O conceito de compatibilidade significa que os atos públicos no domínio das águas não devem ser contraditórios com as decisões dos SDAGE's e dos SAGE's.

Fora do domínio da água (por exemplo, a gestão do território, urbanismo, etc.) as decisões administrativas e os programas de ação devem levar em consideração as disposições dos SDAGE's e dos SAGE's.

O PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DAS ÁGUAS - SDAGE

Esse item baseia-se nas análises de cada um dos SDAGEs das seis bacias hidrográficas que compõem o território francês (Agence de l'Eau Adour-Garonne, 1996; Agence de l'Eau Artois-Picardie, 1996; Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 1996; Agence de l'Eau Rhin-Meuse, 1996; Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, 1996; Agence de l'Eau Seine-Normandie, 1996).

O SDAGE pode ser definido como um "contrato de desenvolvimento" no domínio das águas, acordado entre os diversos atores, com objetivos comuns a serem atingidos numa escala de bacia hidrográfica e num prazo de 10 a 15 anos. A análise deste instrumento de planeamento está dividida em quatro partes:

- as escolhas políticas produzidas no momento de sua definição;

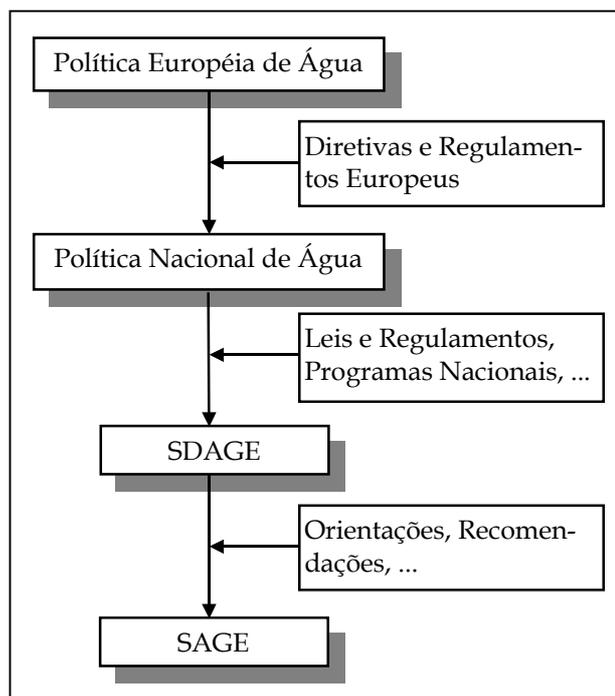


Figura 1. Os diferentes níveis do planejamento e da gestão dos recursos hídricos.

- os métodos de elaboração que foram selecionados;
- o conteúdo dos documentos; e
- a organização da etapa de implementação.

As escolhas políticas

A lei de água é pouco precisa sobre o conteúdo do instrumento e sobre as modalidades de sua elaboração: o SDAGE não foi objeto da aplicação de um decreto. Somente uma circular de 24 de setembro de 1994, destinada à administração, veio dar suporte às determinações seguintes: o SDAGE deve definir os objetivos de qualidade e de quantidade a serem alcançados; deve ser o resultado de uma avaliação econômica das principais orientações seguidas e estimar as ordens de grandezas dos custos de investimentos a serem realizados para alcançar os objetivos e os benefícios esperados. A circular requer, além disso, que os serviços externos do Estado se

organizem (através de reuniões de negociação e de arbitragem entre os diversos setores) a fim de poderem dar continuidade às prioridades governamentais (as grandes orientações da política da água) e de discutirem as propostas do Estado com os outros atores do processo de gestão de água.

A lei admite a possibilidade de serem realizados um ou vários SDAGE por bacia hidrográfica. Porém, ao confiar sua implementação ao Comitê de cada bacia, parece lógico a elaboração de apenas um SDAGE para o território da bacia hidrográfica. Várias razões justificam esta escolha:

- a bacia hidrográfica tem legitimidade territorial reconhecida;
- uma forma de reforçar a solidariedade entre os atores ao nível de bacia hidrográfica;
- existência de estruturas institucionais bem implantadas com o sistema Comitê de Bacia/ Agência de Água;
- presença dos serviços do Estado nesta escala com o prefeito de bacia e a DIREN de bacia.

Etapa de elaboração

Organização geral - A organização geral do procedimento de elaboração do SDAGE é apresentada na Figura 2. Com os SDAGE's o papel e o poder de decisão do Comitê de Bacia foram reforçados e o da administração pública permaneceu o mesmo. A iniciativa do projeto parte do Estado (via o prefeito de bacia) que confia ao Comitê de Bacia a elaboração deste documento. Mesmo que a Figura 2 não evidencie a participação dos serviços externos do Estado no processo de elaboração dos SDAGE's, é necessário destacar que eles são largamente utilizados. Desde o início do processo, o prefeito de bacia solicita os serviços de cada um dos órgãos do Estado implicados. Assim sendo, em diversas ocasiões o prefeito de bacia coleta as opiniões dos diversos serviços do Estado, para utilizar na elaboração de um anteprojeto que será encaminhando ao Comitê de Bacia.

O projeto do SDAGE, antes de ser adotado pelo Comitê de Bacia, é submetido à consulta nos seguintes âmbitos:

- no âmbito local, o projeto é enviado a cada Conselho Regional (poder executivo das regiões) e a cada Conselho Geral (poder executivo dos departamentos);
- no âmbito central, o projeto é enviado à Missão Interministerial de Água e ao Comitê Nacional de Água.



Figura 2. Organização geral do procedimento de elaboração do SDAGE.

Após considerar as opiniões de todos os participantes, o projeto modificado é adotado pelo Comitê de Bacia e aprovado pela autoridade administrativa. Em seguida ele é colocado a disposição do público (porém, o público não é associado diretamente ao processo de elaboração e o projeto não é submetido a uma aprovação pública). Os SDAGE's foram elaborados entre a metade de 1992 e o final de 1996, dentro do prazo estabelecido pela lei de 1992.

Etapa de preparação dos projetos - Na ausência de métodos precisos concernente à preparação dos projetos, os Comitês de Bacia tomaram todas as iniciativas para implementar uma organização que permitisse a adesão dos atores ao projeto. As reflexões conduzidas ao nível nacional por grupo representativo de todas as regiões hidrográficas francesas permitiram destacar os princípios de trabalho em seguida aplicados ao nível de cada bacia. Con-

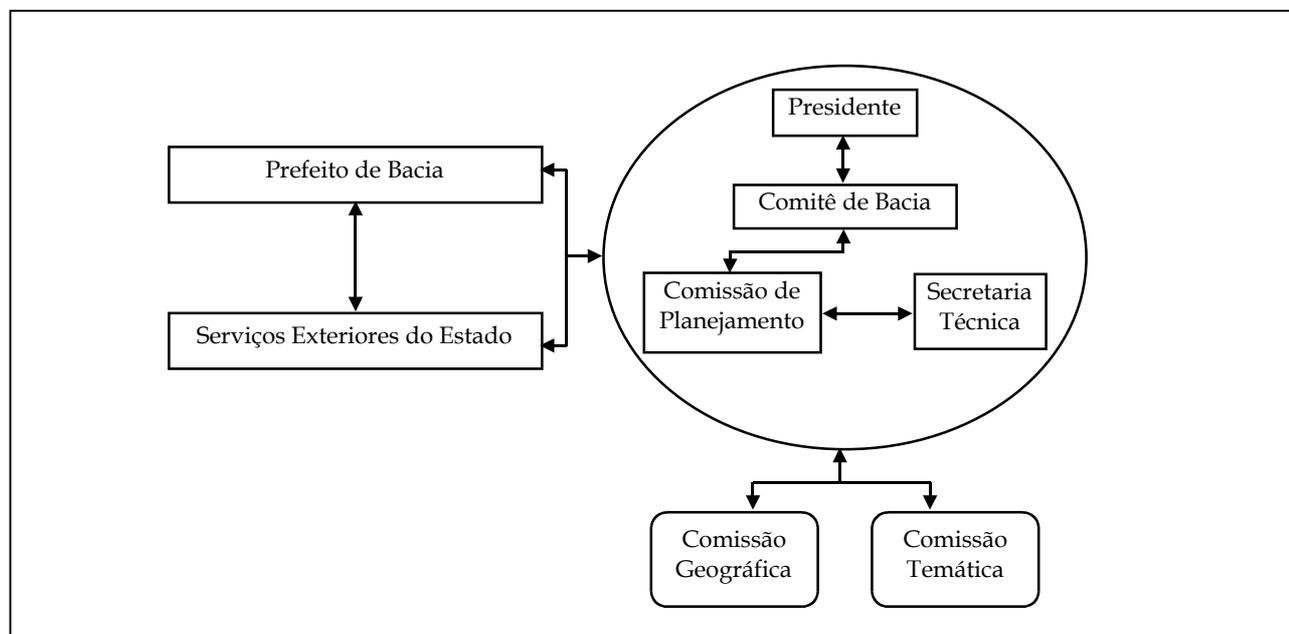


Figura 3. Esquema de organização geral.

siderando o conjunto das bacias, observam-se algumas semelhanças na preparação dos documentos, cujo esquema de organização é apresentado na Figura 3.

Esta organização foi utilizada durante a etapa de preparação dos projetos, antes que estes fossem submetidos às consultas oficiais (isto é, entre o início efetivo da elaboração e a redação do projeto iniciado pelo Comitê de Bacia). Com uma duração média de 36 meses, esta etapa teve por objetivo realizar um inventário dos estudos e uma síntese dos conhecimentos existentes, contratar os estudos aprofundados julgados necessários, iniciar reflexões metodológicas sobre certos aspectos (em particular sobre a definição de objetivos de quantidade e de qualidade por sub-bacias) e, sobretudo, para organizar uma negociação com os atores da bacia (associação de usuários, organizações profissionais, coletividades territoriais e administrações).

No seio dos comitês da bacia (cujo número de representantes encontra-se entre 65 e 116 membros), a continuidade da elaboração do SDAGE foi confiada a uma *Comissão de Planejamento*, formada por 15 a 25 membros refletindo exatamente a composição tri-partite do Comitê da Bacia. Em diversos casos esta comissão associou especialistas a seu trabalho, solicitados de acordo com as necessidades técnicas. A preparação técnica e administrativa do SDAGE foi assegurada por um secretariado, formado por técnicos pertencentes à Agência da Água e ao DIREN da bacia.

Tabela 3. As principais diferenças e semelhanças das organizações.

Bacias	Comissão temática	Comissão geográfica
Rhin-Meuse	6	3
Loire-Bretagne	7	7
Adour-Garonne	13	8
Artois-Picardie	5	2
Seine-Normandie	0	6
Rhône-Méditerranée-Corse	0	10

Com ajuda desse Secretariado Técnico a Comissão de Planejamento elaborou um documento prévio onde foram explicitados os objetivos da etapa. Em seguida, com o apoio dos grupos temáticos e/ou geográficos de trabalho independentes do Comitê de Bacia, este documento foi submetido a uma consulta aos diversos atores da bacia. A Tabela 3 apresenta as principais diferenças e semelhanças de organização encontradas segundo as bacias.

Nas bacias Rhin-Meuse, Loire-Bretagne e Adour-Garonne as comissões foram criadas, inicialmente, com o objetivo de fazer emergir propostas de orientação geral da gestão de água. De uma bacia para outra os tópicos tratados são coincidentes e referem-se a: gestão quantitativa e qualitativa da água, superficial e subterrânea; gestão de risco de inundação e do suprimento de água potável, da preservação e restauração dos ecossistemas aquáti-

cos. As propostas realizadas por estes grupos de trabalho e sintetizadas pela Comissão de Planejamento tornaram possível a realização de um primeiro documento geral que foi em seguida apresentado às Comissões Geográficas, estabelecida por sub-bacias e agrupando os atores locais. Estas comissões tiveram por missão examinar as conseqüências locais das proposições gerais, de definir recomendações e prioridades locais de ação, de destacar as reflexões e os estudos complementares a serem realizados localmente para elaboração do SDAGE. Baseado em relatórios fornecidos, a Comissão de Planejamento pode assim estabelecer um primeiro esboço do projeto de SDAGE, após ter procedido as arbitragens e validações. No caso das bacias Adour-Garonne e Loire-Bretagne, este anteprojeto foi novamente submetido às Comissões Geográficas.

Na bacia Artois-Picardie, o início foi inverso. As Comissões Geográficas foram inicialmente compostas com o objetivo de estudar os problemas da gestão levantados localmente e definir temas prioritários de ação e também de orientações gerais. As Comissões Temáticas foram instaladas em um segundo momento para refinar as reflexões sobre cada tema e conduzi-las às propostas. Foi a partir dessas consultas que a comissão de planejamento redigiu o anteprojeto do SDAGE.

Na bacia Seine-Normandie o diálogo foi apoiado unicamente nas Comissões Geográficas. Porém, essas também realizaram reflexões temáticas. De forma simplificada, o esquema de organização foi:

1. ajuste dos interesses locais dentro das Comissões Geográficas;
2. síntese dos resultados e redação de um documento de orientação pela Comissão de Planejamento;
3. exame de temas gerais pela Comissão de Planejamento e transmissão às Comissões Geográficas para sua adaptação;
4. exame de temas locais pelas Comissões Geográficas e transmissão dos resultados à Comissão de Planejamento;
5. síntese de todos os resultados pela Comissão de Planejamento, com o objetivo de estabelecer um anteprojeto do SDAGE.

Na bacia Rhône-Méditerranée-Corse o diálogo também foi organizado através das Comissões Geográficas. Paralelamente, consultas específicas foram organizadas junto a sete categorias de usuários: distribuidores de água potável; representantes

do setor de lazer náutico e da pesca; associações de proteção da natureza; entidades de extração de matérias aluvionares, e de produção de energia; indústrias e agricultores. Observa-se que dez Comissões Geográficas já funcionavam anteriormente ao processo de elaboração do SDAGE. Cumprindo o papel de "Comitês descentralizados de Bacias", estas comissões têm como objetivo remeter as informações para o nível do Comitê.

Esta iteração entre Comissões de Planejamento do Comitê de Bacia e grupos de trabalhos temáticos/geográficos permitiu uma grande participação dos diversos atores no processo de elaboração do SDAGE. As suas adesões progressivas, além de possibilitar a realização das consultas oficiais, evitou qualquer obstrução posterior (por exemplo contenciosos jurídicos). Paralelamente a esta etapa, o prefeito de bacia conduziu uma série de consultas aos serviços externos regionais e departamentais, a fim de recolher informações técnicas e jurídicas para fornecer ao Comitê de Bacia. Além disso, o anteprojeto de SDAGE foi transmitido sistematicamente ao prefeito de bacia que o repercutiu sobre seus serviços.

Para mensurar a eficácia do diálogo realizado a este nível seria interessante identificar os atores que participaram efetivamente das discussões e analisar o conteúdo dos debates. Algumas informações disponíveis sobre este assunto referem-se ao SDAGE da bacia Artois-Picardie e versam sobre a composição dos grupos de trabalho utilizados na elaboração do SDAGE. A Tabela 4 apresenta o número total de participantes nos diferentes grupos de trabalho (Comissão de Planejamento, Comissão Temática e Comissão Geográfica).

Pode-se observar que as Comissões Geográficas e Temáticas permitiram associar 243 atores que não pertenciam ao Comitê da Bacia e, entre eles, uma proporção grande de agentes das administrações públicas. São os usuários que representam o maior número de participantes. Porém, esta categoria de atores é bastante diversificada, sendo interessante observar com mais detalhes sua composição na Tabela 5. Esta repartição traduz os interesses relacionados com a gestão da água na bacia Artois-Picardie. Revela uma presença marcante do setor industrial. As federações do comércio e da indústria, e as organizações profissionais, não representam mais do que 1% do total de participantes. Porém, as indústrias, em seu próprio nome, constituem o grupo majoritário. As companhias de distribuição de água são igualmente bastante

Tabela 4. O número total de participantes dos diferentes grupos de trabalho – bacia Artois-Picardie.

Categorias de atores	Número total	Membros do Comitê de Bacia
Usuários	162	53
Representantes	82	38
Administração	109	19
Total	353	110

representadas, com 11,5%. Pode-se destacar que o setor agrícola está presente apenas através da federação da agricultura. Nota-se também a participação importante das associações de consumidores (14%) e de pesca (11,5%). Em contrapartida, as associações de proteção ambiental não representam mais que 5,5% dos atores e têm praticamente uma representação na mesma proporção que as associações de caça (4%).

Conteúdo dos documentos

A análise comparada dos conteúdos dos SDAGE's aprovados relaciona-se a três pontos: a forma geral dos documentos, a organização das disposições e os tipos de medidas propostas. Inicialmente, é necessário destacar a diversidade de conteúdos dos SDAGE's, relacionados com os métodos de elaboração adotados, às especificidades geográficas de cada bacia e a variedade dos interesses envolvidos.

Forma genérica dos documentos - À exceção do SDAGE da bacia Seine-Normandie, onde todas as informações foram reagrupadas em um mesmo documento, os outros SDAGE's foram apresentados em diferentes volumes, onde encontra-se uma apresentação da situação atual, dos objetivos e das medidas a serem tomadas (as ligações entre estes três níveis foram organizados diferentemente segundo os SDAGE's). Algumas características podem ser destacadas.

- Os SDAGE's das bacias Rhin-Meuse e Adour-Garonne foram resumidos em um volume síntese e de fácil compreensão, destinado ao grande público.
- O SDAGE da bacia Rhône-Méditerranée-Corse apresenta um manual de instrução que facilita a utilização dos diferentes volumes.

Tabela 5. Composição das comissões geográficas e temáticas – bacia Artois-Picardie.

Tipo de usuários	Representação
Associação de consumidores	14%
Associação de proteção ambiental	5,5%
Comitês econômicos e sociais	5%
Federação da agricultura	12,5%
Federação do comércio e da indústria	1%
Federação das profissões	0%
Representantes da navegação fluvial	2%
Indústrias	30%
Agricultores	0%
Companhias distribuidoras de água	11,5%
Representantes da profissão das pedreiras (retirada de material)	2%
Representantes de lazeres náuticos	1%
Associações de pesca	11,5%
Associações de caça de animais aquáticos	4%

- Os SDAGE's das bacias Rhin-Meuse, Adour-Garonne e Rhône-Méditerranée-Corse possuem um glossário com definições de termos técnicos e jurídicos utilizados no documento.
- Os SDAGE's das bacias Rhin-Meuse e Rhône-Méditerranée-Corse apresentam fichas que lembram a regulamentação em vigor, as medidas em relação aos objetivos e as medidas escolhidas, constituindo-se um guia prático para os serviços do Estado.
- Todos os SDAGE's apresentam mapas temáticos estabelecidos na escala de bacia com informações sobre a situação atual e/ou o diagnóstico e/ou os objetivos. A representação cartográfica de informações sobre o diagnóstico demonstra o acordo entre as partes envolvidas no processo sobre a representação da situação. Os mapas da situação atual das bacias Loire-Bretagne e Rhin-Meuse são bastante detalhados e constituem uma verdadeira base do conhecimento agrupando todas as informações disponíveis. Os mapas das bacias Adour-Garonne, Artois-Picardie e Rhône-Méditerranée-Corse são mais sintéticos e representam um tratamento da informação (e assim das escolhas).

Tabela 6. Os grandes temas de gestão de água.

Temas propostos	RM	SN	LB	RC	AG	AP
Gestão quantitativa dos recursos hídricos (água superficial e subterrânea)	•	•	•	•	•	•
Gestão qualitativa dos recursos hídricos (água superficial e subterrânea)	•	•	•	•	•	•
Gestão dos riscos de inundação	•	•	•	•	•	•
Gestão e proteção dos meios naturais (zonas úmidas notadamente)	•	•	•	•	•	•
Organização da gestão integrada e do diálogo (SAGE notadamente)	•	•	•	•	•	•
Considerar a gestão da água nos projetos de desenvolvimento regional	•					
Gestão física dos rios e dos vales aluviais				•		
Gestão dos usos (energia, navegação, balneabilidade, extração de areia, pesca)			•			
Organização e gestão de informações sobre a água					•	

RM: Rhin-Meuse; SN: Seine-Normandie; LB: Loire-Bretagne; RC: Rhône-Méditerranée-Corse; AG: Adour-Garonne; AP: Artois-Picardie.

- Na bacia Rhône-Méditerranée-Corse a situação atual detalhada foi objeto de um documento cartográfico separado, denominado *Atlas de Bacia*; a bacia foi dividida em 29 territórios homogêneos, do ponto de vista hidrogeológico, e mapas temáticos estabelecidos para cada território.

Organização das disposições - Todos os SDAGE's, exceto o da bacia do Seine-Normandie, desenvolveram orientações fundamentais que são apresentadas sob a forma de "slogans" (indicador político). Alguns exemplos: "continuar sempre na luta contra a poluição" (Rhône-Méditerranée-Corse), "aprender a conviver com as enchentes" (Loire-Bretagne), "gerir melhor antes de investir" (Rhône-Méditerranée-Corse).

Da parte de suas situações geográficas, os SDAGE's Artois-Picardie e Rhin-Meuse introduzem orientações relativas à cooperação internacional, tais como: buscar um acordo com os vizinhos belgas sobre a gestão do aquífero "carbonifère" (Artois-Picardie), continuar a colaboração solidária com os países da bacia do Rhin e do Mar do Norte (Rhin-Meuse). As recomendações (ou medidas) do SDAGE foram apresentadas a partir de grandes temas de gestão de água. Como mostra a Tabela 6, os temas mais tradicionais são comuns a todos os SDAGE's e somente alguns documentos desenvolveram temas mais transversais.

O tema "organização da gestão integrada" aborda sistematicamente a implementação do SAGE. Nota-se um posicionamento diferente segundo os SDAGE's. O SDAGE da bacia Seine-Normandie determinou as unidades hidrográficas para a eventual realização do SAGE. Em outros, o

texto apresenta tabelas com informações relativamente precisas sobre as características de cada unidade selecionada (superfície, população, departamentos relacionados), sobre os problemas locais e sobre os interesses identificados. Por outro lado, o SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse propõe somente regras gerais de coerência a serem respeitadas nos eventuais projetos de SAGE. As outras bacias adotaram uma posição intermediária propondo unidades de referência para os futuros SAGE's mas destacam no texto que a iniciativa do SAGE é local.

A lei de água estabelece que os SDAGE's devem definir os objetivos de quantidade e de qualidade. Alguns deles atenderam esta exigência ao fixar os objetivos nos pontos estratégicos da bacia, chamados por "pontos nodais". É o caso dos SDAGE's das bacias Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse e parcialmente Seine-Normandie. Para as bacias Artois-Picardie e Rhône-Méditerranée-Corse a definição dos objetivos de qualidade e de quantidade faz parte das ações a serem conduzidas durante a implementação do SDAGE. Os pontos nodais considerados correspondem aos exutórios de sub-bacias (confluência, embocaduras, etc.) e, para objetivos de vazão, a jusante das grandes obras (barragens existentes). Os objetivos de qualidade são definidos sob a forma de concentrações limite para uma lista de indicadores de qualidade: oxigênio dissolvido, nitrogênio, fósforo, pesticidas, metais pesados, bacteriológicos, etc. Eles são estabelecidos a título provisório pois a política nacional dos objetivos de qualidade está em curso de revisão e um novo modo de avaliação deveria ter sido definido até o final de 1999. Com a definição dos objetivos de vazão nos pontos nodais, novos conceitos de gestão global de rios, aquíferos e bacias hidrográficas são introduzidos.

Vários tipos de objetivos de vazão são assim definidos:

- vazão de cheia útil - corresponde a vazão de cheia indispensável para a manutenção da vida dos cursos de água sem, por outro lado, provocar efeitos insuportáveis nas zonas habitadas ou com atividades;
- vazão objetivo de estiagem - corresponde ao valor de vazão acima da qual é possível atender todos os usos da água, sem comprometer o equilíbrio dos ambientes aquáticos;
- vazão de estiagem limite de alerta - corresponde ao valor de vazão a partir da qual as primeiras medidas de restrição para algumas atividades são iniciadas (por iniciativa do prefeito);
- vazão de estiagem extrema - corresponde ao valor de vazão abaixo da qual o suprimento de água potável e a sobrevivência das espécies presentes no meio aquático não são mais garantidas.

A lei de água requer, também, que os SDAGE's compreendam um aporte econômico a fim de considerar os custos gerados por sua implementação e pelo benefício coletivo e patrimonial esperado. Tal aproximação constitui-se num fator importante para reforçar a eficácia das despesas públicas no campo da água. Além disso, ele é muito útil para as Agências de Água e os seus programas plurianuais de intervenção. Em todos os eventos, este aporte foi tratado com muita prudência no conjunto das bacias, pelas seguintes razões:

- o documento não compreende programas de ação suficientemente precisos para fazer uma avaliação completa das incertezas sobre os custos existentes por causa da escala territorial considerada;
- os investimentos metodológicos necessários para uma análise custo-benefício extrapolam a abrangência da elaboração dos SDAGE's;
- os instrumentos de avaliação das externalidades ambientais são ainda insuficientemente desenvolvidos para serem utilizados facilmente no momento de elaboração dos SDAGE's.

Considerando estas dificuldades, o aporte econômico dos SDAGE's se resume a informar as ordens de grandezas para estimativas, em particular, dos custos diretos dos investimentos e dos financia-

mentos requeridos no período coberto pelo SDAGE; portanto, avaliam-se o nível de esforço financeiro suplementar e os meios necessários para atingir, no prazo previsto, os objetivos prioritários fixados.

As recomendações (ou medidas do SDAGE) se apresentam sob três formas diferentes:

- as disposições que correspondem aos objetivos principais ou às prioridades mais importantes, que são fixadas pelo Comitê de Bacia. Elas invocam a plena aplicação dos princípios de compatibilidade e de subsidiariedade, definidos pela lei;
- as recomendações são endereçadas aos parceiros do processo de gestão de água dentro de uma lógica de forte incitação; elas visam, em particular, os programas das coletividades;
- as recomendações que destacam as orientações ou as regulamentações previstas (no plano nacional) e que o Comitê de Bacia deve desenvolver.

No caso do SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse uma distinção foi feita entre as medidas ditas gerais, que são aplicáveis ao conjunto da bacia, e as medidas ditas territoriais, que são diretamente relacionadas a algumas prioridades locais e que concernem a setores específicos; por exemplo, a planície aluvial do Saône, o vale do Rhône, o Camargue, o litoral mediterrâneo, etc.

Alguns exemplos de medidas - A diversidade de tipos de medidas decididas nos SDAGE's torna difícil uma classificação satisfatória. Apresentam-se alguns exemplos representativos de medidas tomadas nos SDAGE's Adour-Garonne e Rhône-Méditerranée-Corse. A Tabela 7 as apresenta, classificadas segundo os meios utilizados para implementá-las. Nas Tabelas 8 a 12 as medidas são classificadas com relação a alguns temas de gestão, distinguindo-se as disposições e as recomendações.

Organização da etapa de implementação dos SDAGE's

Após a aprovação do SDAGE, o Comitê de Bacia é encarregado de assegurar sua implementação e sua continuidade. Trata-se de cuidar:

- da compatibilidade dos grandes projetos de gestão de águas realizados na bacia em relação aos objetivos dos SDAGE's;

Tabela 7. Algumas medidas classificadas segundo os meios para implementação.

Tipos de meios	Tipos de medidas
Técnicos	Instalação de estações de monitoramento e de alarme em setores onde existem riscos de poluição acidental. Consolidar e reforçar os dispositivos que anunciam as cheias na escala de bacia. Privilegiar o saneamento autônomo nos setores rurais geologicamente favoráveis.
Jurídicos	Desenvolver a utilização de ferramentas regulamentares em vigor para a conservação das planícies de inundação. Integrar aos estudos do impacto dos usos do rio o princípio de não agravamento das vazões naturais.
Institucionais	Favorecer a instalação de estruturas perenes de conservação dos rios. Criar uma estrutura de gestão de situações de crise ao nível de bacia com relação ao risco de poluição industrial.
Econômicas e financeiras	Todas as ajudas públicas relativas às instalações que implicam em retiradas de água são condicionadas a instalação de hidrômetros. Todos os usuários beneficiados por operações de realimentação dos rios contribuirão para o equilíbrio financeiro da gestão das obras. As ajudas públicas destinadas à melhoria da qualidade das águas deverão ser implantadas através de programas departamentais de luta contra a poluição compatíveis com as prioridades do SDAGE.
Programas e procedimentos	Estimular a realização de SAGE's para as sub-bacias prioritárias visando melhorar a gestão quantitativa da água. Desenvolver programas específicos para recuperação de certos aquíferos.
Estudos, pesquisas e metodologias	Realizar um balanço global da gestão das vazões reservadas na escala de bacia e uma análise dos problemas de aplicação. Estabelecer um guia metodológico para a determinação dos objetivos de quantidade a jusante dos grandes barramentos e dos pontos nodais da bacia.
Informação e comunicação	Desenvolver uma política de comunicação na escala da bacia para sensibilizar os cidadãos ao uso econômico da água e a utilização de sabão em pó sem fosfato. Facilitar as ações voluntárias de luta contra a poluição das atividades agrícolas.

Tabela 8. Disposições e recomendações para a gestão quantitativa dos recursos hídricos.

Disposições	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> No intervalo de três anos seguido a aprovação do SDAGE, um grupo de trabalho do Comitê de Bacia examinará os problemas relacionados com a aplicação da lei sobre as vazões reservadas. Comitê de Bacia examinará uma estratégia de gestão otimizada do recurso hídrico ao nível das grandes obras hidrelétricas, a fim de modificar o termo dos cadernos de encargos das concessões e os regulamentos da gestão de obras. As autorizações de retiradas de água e as ajudas públicas acordadas relacionadas a obras que tenham efeito sobre a vazão de estiagem são subordinadas à realização de uma análise hidrológica que demonstre que o impacto da operação é compatível com a respectiva vazão de estiagem fixada pelo SDAGE. 	<ul style="list-style-type: none"> Os aquíferos patrimoniais da bacia deverão ser equipados com redes piezométricas de referência, que oferecerão a base para o processo de gestão. A noção de objetivo de quantidade a jusante das obras que modificam o regime das águas deverá ser desenvolvida progressivamente. No primeiro momento será realizada numa estrutura voluntária e contratual. Em seguida, ele poderá ser incluído numa estrutura complementar.

Tabela 9. Disposições e recomendações para a gestão qualitativa dos recursos hídricos.

Disposições	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> Dentro de 10 anos, a contar da publicação do SDAGE, a toxicidade global dos rejeitos (metais e substâncias orgânicas) deverá ser reduzida à metade no conjunto da bacia. Até o final de 1999 os mapas de objetivos de qualidade integrarão as águas subterrâneas, com base nas novas escalas de avaliação que estão sendo desenvolvidas no plano nacional. As redes de medição da qualidade de água no meio marinho serão completadas e modernizadas. Nos meios particularmente atingidos pela eutrofização (identificados nos mapas do SDAGE), será visado um índice de PO4 de 0,2 mg/l nos rios. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar uma avaliação dos benefícios esperados dos objetivos de qualidade mais ambiciosos nas zonas prioritárias definidas pelo SDAGE, como sobre a viabilidade técnica e financeira dos esforços adicionais de despoluição. As comunidades urbanas com mais de 100.000 habitantes deverão estabelecer um plano diretor de abastecimento de água a fim de melhorar a segurança de seu suprimento.

Tabela 10. Disposições e recomendações para a gestão dos riscos de inundação.

Disposições	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> Os trabalhos de proteção contra as inundações são reservados aos locais onde já existe uma forte densidade humana, econômica ou uma riqueza patrimonial (cultural, histórica) reconhecida. Os trabalhos de proteção dos lugares habitados e das zonas com atividades, ou das infra-estruturas existentes deverão integrar-se no programa geral estabelecido por bacia hidrográfica. Dentro de 5 anos, todas as <i>Communes</i> (municípios) cujas áreas atualmente estão fortemente expostas aos riscos naturais deverão ser dotadas de um Plano de Prevenção dos Riscos (instrumento regulamentar). 	<ul style="list-style-type: none"> Só devem ser autorizados novos projetos de barramentos se eles preverem a implantação de programas de gestão e de conservação sob a responsabilidade de uma estrutura intercomunal. No prazo de 5 anos, um atlas cartográfico das zonas inundáveis deverá ser estabelecido para os principais rios da bacia. Este documento terá por objetivo informar o público a existência do risco. Os programas de saneamento estabelecidos pelas aglomerações (obrigação regulamentar) devem atender especialmente às medidas necessárias para limitar a impermeabilização e controlar o assoreamento.

Tabela 11. Disposições e recomendações para a gestão física e proteção dos meios.

Disposições	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> Os cursos d'água devem ser objeto de uma conservação regular e sistemática no quadro de ações coordenadas na escala de um ou vários cursos d'água. As explorações de jazida de agregados no leito menor não podem mais ser autorizadas a partir da aprovação do SDAGE. As intervenções mais complexas nos rios (por exemplo revestimento ou canalização) devem imperativamente ser justificadas tecnicamente e economicamente. Comitê de Bacia estabelecerá no prazo de dois anos um guia metodológico para delimitação e a cartografia do espaço de liberdade dos rios. Uma Comissão de "Zonas Úmidas" deverá ser instalada pelo Comitê de Bacia para definir uma política de preservação dos espaços na escala de bacia (classificação regulamentar, ajudas financeiras, instrumentos de gestão, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> A política da conservação dos cursos d'água poderá se apoiar: em uma transferência de competência do Estado para autoridades locais (para os cursos d'água que pertencem ao domínio público fluvial), em um planejamento plurianual das ações adaptadas às características hidrológicas das bacias e sobre a criação de estruturas profissionais e perenes. Os municípios deverão começar, dentro de 2 anos, as discussões com as empresas de extração de agregados para definir as modalidades de transferência fora do leito menor. Uma carta de boa conduta das operações de organização territorial e agrícola que afetam a gestão de água (drenagem, irrigação, práticas agrícolas em geral, etc.) deverá ser elaborada por bacia ou por departamento com os representantes dos agricultores. Os estudos de impactos, os documentos das conseqüências e as autorizações relativas às obras hidráulicas fluviais deverão demonstrar que o espaço de liberdade dos cursos d'água e dos anexos aluviais serão preservados. Recomenda-se executar planos da gestão da mata ciliar.

Tabela 12. Informação, sensibilização e organização da gestão integrada.

Disposições	Recomendações
<ul style="list-style-type: none"> Os SDAGE's não fixam os perímetros dos SAGE's 	<ul style="list-style-type: none"> Os SDAGE's recomendam que os perímetros dos futuros SAGE's correspondam a uma unidade de referência identificada no SDAGE. Recomenda-se ao Estado, às Coletividades Territoriais e à Agência de Água a implementação de um módulo de formação visando a preparação dos futuros membros dos Comitês Locais de Água aos métodos de trabalho necessários para a gestão integrada. Os organismos de formação devem implantar, com o Estado e Agência de Água, as formações para sensibilizar os representantes sobre as novas orientações da política de águas. Recomenda-se que os contratos de rio sejam assunto de prioridades públicas do financiamento e que a gestão iniciada nesta estrutura seja perenizada na estrutura do SAGE. Recomenda-se estabelecer uma carta de boa prática de lazer aquático para a bacia ou para o Departamento.

- da integração das orientações do SDAGE nos projetos de SAGE;
- da aplicação das decisões do SDAGE e da avaliação de seus efeitos sobre o ambiente.

O sucesso e a credibilidade da iniciativa do SDAGE é largamente condicionado pela capacida-

de das instituições locais de aplicar as decisões tomadas e acompanhar os resultados obtidos. Para isso, os Comitês de Bacia devem portar uma tabela (*tableau de bord*) contendo uma série de indicadores quantitativos ou qualitativos dos "impactos" da implementação do SDAGE. Essas tabelas estão atualmente sendo elaboradas em cada bacia pelas

Agências de Água e as DIREN de bacia. Destaca-se que este dispositivo é concebido de maneira a assegurar uma continuação não somente do SDAGE mas igualmente do 7º Programa das Agências de Água, considerado como um instrumento privilegiado de implementação de uma grande parte das orientações do SDAGE.

Uma observação final: a reprodução dos SDAGE's e sua difusão ficou a cargo das Agências de Água. Uma divulgação bastante abrangente deste documento foi assegurada junto aos administradores para os quais o SDAGE se constitui em um documento de referência.

PLANO DE ORDENAMENTO E DE GESTÃO DAS ÁGUAS - SAGE

Esse item baseia-se na publicação elaborada pela Agência de Água Rhône-Méditerranée-Corse, em conjunto com o DIREN Rhône-Alpes, uma espécie de guia metodológico para ajudar na elaboração dos SAGE (Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, DIREN Rhône-Alpes, 1997).

Disposições gerais

O SAGE se apresenta como um instrumento privilegiado para uma gestão equilibrada dos recursos hídricos na escala local. Estabelecido sobre a base de uma iniciativa participativa, é elaborado para um território definido a partir de critérios físicos e sócio-econômicos. O método de elaboração e o conteúdo do SAGE foi definido, de forma precisa, em um decreto que regulamentou o artigo 5 da lei de 1992 (Decreto de 24 setembro de 1992). Uma Portaria Ministerial de 10 abril de 1995 definiu que todo projeto de SAGE deve ser acompanhado, obrigatoriamente, de documentos cartográficos que permitam traduzir:

- os resultados do diagnóstico da situação existente no perímetro do SAGE;
- as escolhas das estratégias e dos objetivos fixados pelos protagonistas do SAGE;
- as ações e medidas de gestão decididas por esses mesmos protagonistas.

Esses textos, que enquadram precisamente o instrumento de planejamento, deixam, a priori, pouca margem de manobra para os responsáveis pela elaboração dos projetos. Eles são acompanhados de dois guias que foram elaborados pelo grupo interbacias:

- um guia metodológico para ajudar a elaboração dos SAGE's (outubro de 1992);
- um guia cartográfico para ajudar a concepção das cartas e harmonizar as legendas (março de 1995).

A lei de água de 1992 possibilita que os perímetros dos SAGE's sejam estabelecidos pelos SDAGE's limitados a sua área de atuação, ou por proposição das próprias Coletividades Territoriais.

O SDAGE é considerado como um instrumento de planejamento estratégico e por causa da sua escala de aplicação, só pode definir as grandes orientações da gestão. O SAGE é considerado como um instrumento de planejamento operacional, sobre um determinado território (bacia ou sub-bacias correspondentes a uma unidade hidrográfica ou a um sistema aquífero) e deve:

- fixar objetivos precisos de utilização, desenvolvimento e proteção dos recursos hídricos;
- definir os meios necessários para atender esses objetivos (meios estruturais, regulamentares, financeiros, etc.);
- ser compatível com as orientações do SDAGE.

Organização dos procedimentos segundo os textos

A organização do procedimento de elaboração do SAGE prevista pelos textos permite distinguir três etapas principais: etapa preliminar, etapa de elaboração e etapa de implementação. A Figura 4 apresenta essas três etapas que são descritas a seguir.

Etapa preliminar - A etapa preliminar é iniciada pela constituição da Comissão Local de Água (CLA), estrutura institucional encarregada da elaboração do projeto, e sobre a definição do perímetro do SAGE.

A primeira parte desta etapa, denominada etapa de instrução, refere-se a constituição de um documento contendo as justificativas para a realização de um SAGE sobre um determinado território. Esse documento pode ser realizado por iniciativa dos serviços externos do Estado ou de uma Coletividade Territorial. Não existe um padrão preestabelecido para o seu conteúdo. Deve conter informações sobre o perímetro considerado (coerência hidrográfica, recomendações do SDAGE, etc.), sobre a situação em matéria de gestão de água (interesses principais, conflitos existentes, etc.), sobre as instituições locais (ex.: existência de instituição encarregada da gestão do rio), sobre as ações já conduzidas em matéria de gestão de água (ex.: realização de um "contrato de rio").

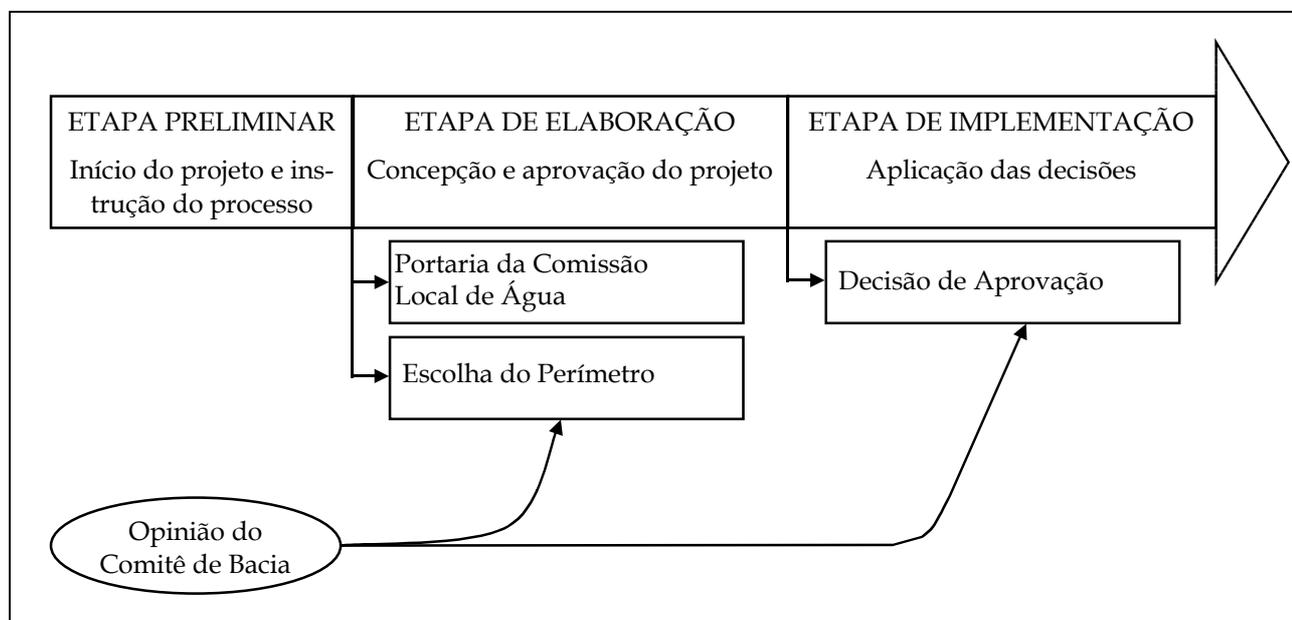


Figura 4. Organização do desenvolvimento do SAGE.

É a administração (o prefeito com relação aos seus serviços) que decide se o documento é aceitável ou não. No caso de aceitação, ele é transmitido aos Conselhos Regionais, aos Conselhos Gerais e às Comunidades envolvidas no projeto (isto é, àquelas cujos territórios estão envolvidos no perímetro do SAGE) que têm dois meses para manifestar suas opiniões. O Comitê de Bacia é igualmente solicitado pelo prefeito para dar suas opiniões.

Ao final dessa etapa de instrução, o perímetro do projeto do SAGE é fixado por uma portaria do prefeito. Se o perímetro envolver vários departamentos, ele é fixado por uma portaria conjunta, assinada por cada um dos prefeitos de cada um desses departamentos. Nessa portaria é igualmente designado o prefeito que será encarregado de dar continuidade à elaboração do SAGE. Em um segundo momento o prefeito fixa a composição da Comissão Local de Água (CLA), segundo as regras estabelecidas pela lei, a partir de proposições feitas pelas administrações e/ou as coletividades envolvidas.

A CLA é a estrutura operacional encarregada da elaboração do SAGE: organização das etapas de elaboração do projeto; validação de cada uma dentre elas; arbitragem dos conflitos; continuidade e revisões eventuais do plano. A legislação não confiou à CLA a função de execução do trabalho (as implicações dessa decisão serão comentadas posteriormente). A CLA é composta de 28 a 60 membros (segundo o tamanho do perímetro e interesses de gestão), divididos em três categorias:

- Representantes das coletividades territoriais e dos estabelecimentos públicos locais (sindicatos intercomunitários, sindicatos mistos, etc.), que totalizam 50% do total. Pelo menos a metade dos representantes dessa categoria é nomeada sobre proposição da associação departamental das prefeituras ("mairies"). Este grupo compreende pelo menos um representante de cada região e de cada departamento abrangido pelo SAGE.
- Representantes dos usuários e das organizações profissionais, que totalizam 25% do total. Este grupo compreende pelo menos um representante da federação da agricultura, um da federação do comércio e um da federação da indústria. Conta igualmente com pelo menos um representante de associações de proprietários ribeirinhos, de associações de pesca e das associações de proteção ambiental.
- Representantes das administrações e seus estabelecimentos públicos, que totalizam 25% do total. Este grupo compreende obrigatoriamente um representante do Prefeito de Bacia e um representante da Agência de Água.

Os membros da CLA são nomeados por um período de seis anos e exercem a atividade sem remuneração. Cada membro titular dispõe de um

suplente. A CLA só pode deliberar (validar as etapas do projeto, tomar as decisões) com a presença de pelo menos dois terços de seus membros (ou de seus suplentes).

Etapa de elaboração - A fase de elaboração é abordada segundo dois aspectos: a organização da CLA e a construção do projeto.

Como a elaboração do SAGE está fundada sobre o diálogo, o primeiro passo é a organização da CLA. A definição do número de participantes é muito importante e é resultado de negociação entre os atores envolvidos no processo. Após a definição do número de participantes, a etapa seguinte é a definição das regras de funcionamento. Na primeira reunião desta comissão é eleito o presidente, dentre os representantes das coletividades, e aprovado um regimento interno. Os textos jurídicos não trazem nenhum detalhamento em relação à organização do trabalho da CLA. Somente o guia metodológico faz algumas sugestões a esse respeito. Mais adiante, no item "Interesses relacionados à implantação de um SAGE", serão apresentados mais detalhes sobre as modalidades práticas da organização do trabalho da CLA.

A construção do projeto é traduzida dentro dos textos sob forma de seis etapas sucessiva, como mostra a Figura 5.

Cada etapa de construção compreende:

- Inventário dos dados existentes: coletânea de dados existentes descrevendo o estado do meio (dados científicos e técnicos), o contexto jurídico (dados regulamentares, programas e procedimentos em vigor), os usuários da água e dos meios aquáticos, os atores envolvidos e as estruturas do local.
- Diagnóstico global: síntese dos dados coletados para evidenciar as características e os interesses próprios do perímetro (conflitos maiores de gestão, compatibilidades entre usuários e preservação dos meios, nível de satisfação dos usuários, potencialidades dos meios, etc.).
- Tendências e cenários: evidenciar os objetivos de gestão possíveis e os meios que serão necessários mobilizar para alcançá-los, sob a forma de cenários contrastados.
- Escolha da estratégia: escolha consensual dos cenários propostos tendo em conta suas implicações técnicas, econômicas, ecológicas e jurídicas.

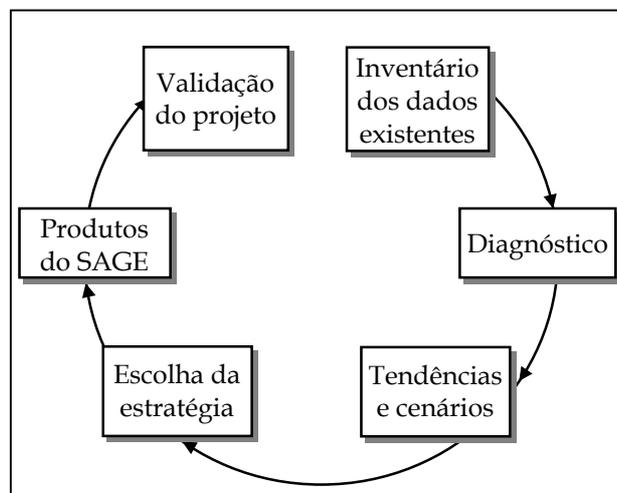


Figura 5. Construção do projeto.

- Produtos do SAGE: formalização das decisões sob forma de programas de trabalho, regras de gestão, recomendações técnicas (para serem utilizados na etapa de implementação do SAGE) e das ações de comunicação (para informar e sensibilizar o público).
- Validação final: controle da coerência entre as escolhas operadas e as prescrições do SDAGE, como com relação a outros documentos (por exemplo, os instrumentos de planejamento do território) e programas (por exemplo os planos de saneamento das aglomerações, os planos de coleta de resíduos sólidos domésticos, etc.).

O projeto adotado pela Comissão Local de Água (CLA) passa em seguida para a fase de aprovação dirigida pelo Prefeito encarregado da continuidade do SAGE. O processo de aprovação está representado na Figura 6 e explicado a seguir.

Inicialmente, o prefeito transmite o documento para opinião das coletividades territoriais e as organizações profissionais (em particular as federações da agricultura, do comércio e das indústrias) inscritas no perímetro. Envia o projeto também para os serviços públicos não representados na CLA. As instituições consultadas têm dois meses para formular e emitir suas opiniões.

O projeto e as opiniões são em seguida transmitidos ao Prefeito de Bacia que submete o conjunto ao Comitê de Bacia. Esse último se pronuncia, em particular, sobre a coerência do SAGE com o SDAGE.

O SAGE e o conjunto de opiniões emitidas são em seguidas colocados à disposição do público

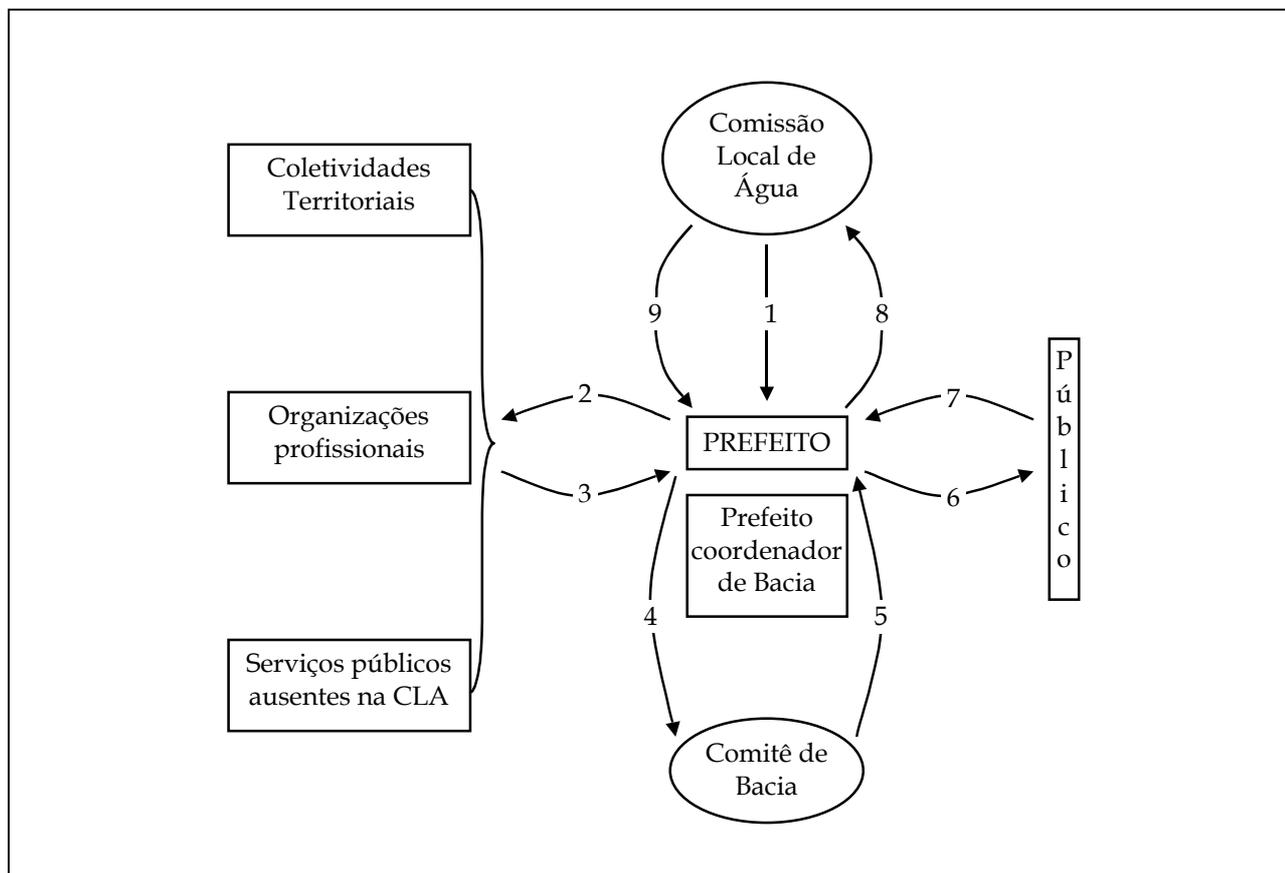


Figura 6. O processo de aprovação do SAGE.

nas prefeituras (“mairies”). O público, informado por via da imprensa e por consulta na prefeitura, tem dois meses para fazer suas observações.

As eventuais modificações aportadas ao projeto para levar em consideração as opiniões e observações são realizadas pela CLA. O projeto modificado é transmitido ao Prefeito para aprovação, através de portaria prefetural. O SAGE aprovado é difundido ao conjunto das Coletividades Territoriais (comunidades, departamentos e regiões) e das organizações profissionais (federações da agricultura, do comércio e das indústrias, federações das profissões) inscritas no perímetro.

Etapa de implementação - O SAGE aprovado entra em fase de aplicação. Ele se transforma em um documento de planejamento da água durante um período de 10 anos e as administrações são obrigadas a respeitá-lo, no sentido amplo (coletividades, estabelecimentos públicos e serviços externos do Estado).

A CLA prossegue sua missão assegurando a continuidade das ações que serão realizadas no âmbito do SAGE. Esta continuação deve resultar na

redação de um relatório anual que apresenta o progresso da implementação do SAGE (resultados e perspectivas). A CLA desempenha igualmente uma função de vigilância, na medida onde ela está igualmente encarregada de:

- acompanhar as atividades dos parceiros no perímetro (notadamente os serviços de polícia das águas), as políticas de organização do espaço;
- dirigir as reflexões sobre as implicações das ações do SAGE nos outros domínios, diferentes da gestão de água (organização do território, gestão dos resíduos, gestão das paisagens, etc.) e para destacar as novas orientações a serem dadas a estas políticas.

O SAGE, sendo um documento prospectivo, não tem vocação de ser revisado freqüentemente. No entanto, em função da evolução dos interesses de gestão sobre seu território, a CLA pode ser levada a isto. O processo de revisão é idêntico àquele listado para a elaboração.

Para a implementação das ações previstas pelo SAGE duas possibilidades se apresentam (sabendo que a CLA não tem a função de executar obras). A CLA pode diretamente convocar os encarregados pelas obras presentes sobre o perímetro: as próprias coletividades territoriais, os sindicatos intercomunitários, os acordos inter-departamentais, os sindicatos mistos, etc., ou igualmente criar uma nova entidade pública, denominada Comunidade Local de Água, que reúne as coletividades territoriais e seus agrupamentos interessados pelos objetivos do SAGE.

A diversidade de situações encontradas

O balanço realizado no início do ano de 1998 pela Direção de Água do Ministério do Ambiente identificou 81 SAGE's em curso de elaboração e somente um em curso de implementação (SAGE aprovado). Esse balanço mostra igualmente uma diferença sensível entre bacias no que concerne ao número de projetos em curso. Ela traduz o tipo de posição que foi adotada pelos Comitês de Bacia e também pelas autoridades municipais com respeito aos SAGE's. A Tabela 13 retrata o balanço efetuado.

Considerando-se os SAGE's em curso de elaboração e um único SAGE aprovado, em uma amostra de 32 casos, nota-se uma grande diversidade de situação, que podem ser analisadas através de quatro critérios:

Diversidade dos meios aquáticos considerados

- Os SAGE's se interessam por todos os ambientes aquáticos: água doce, água salobra ou salina (lagoas em contato com o litoral) ou água marinha (estuários, zona costeira). Relacionam-se ao mesmo tempo com as águas superficiais ou subterrâneas. Para os 32 exemplos considerados, observa-se que:

- a gestão de rios aparece em 56% dos casos;
- as zonas úmidas são consideradas em 15,5% dos casos;
- as águas subterrâneas estão presentes em 11,5% dos casos;
- os planos de água estão inscritos em 9,5% dos casos;
- as zonas estuarinas e as franjas litorais são consideradas em 7,5% dos casos.

Diversidade dos objetivos requeridos - Os SAGE's são multi-objetivos. Novamente, nota-se uma hierarquia nos temas tratados. Pode-se igual-

Tabela 13. Perímetro do SAGE em função das Regiões e Departamentos incluídos.

Região	Departamento	Quantidade de casos
1	1	11
1	2	12
1	3	2
1	6	1
2	2	1
2	4	1
3	6	1
Total		29

mente notar que são considerados os objetivos clássicos de gestão de água e que pouco abordam as novas problemáticas. Para os 32 casos considerados, observa-se que:

- a melhoria da qualidade das águas (luta contra a eutrofização, saneamento) aparecem em 76% dos casos;
- a melhoria da gestão quantitativa (estiação, inundação) está presente em 51,5% dos casos;
- a proteção e a restauração dos ecossistemas aquáticos são considerados em 48,5% dos casos;
- a satisfação dos usos (água potável, pesca, banho, lazer náutico, irrigação, hidreletricidade) faz parte dos objetivos de 45,5% dos casos;
- a gestão dos recursos no sentido geral constitui objetivo para 36% dos casos;
- a restauração física dos meios (luta contra a erosão, controle de extração de granulados, luta contra a alteração do leito, conservação dos rios) aparece em 18% dos casos;
- a organização do espaço e o controle da ocupação dos solos é uma preocupação para 9% dos casos.

Diversidade dos tamanhos dos perímetros

- A escolha de um perímetro resulta da coerência entre os critérios físicos (unidades hidrológicas) e os critérios sócio-econômicos (ocupação dos solos, interesses ligados à utilização dos recursos). As superfícies dos SAGE's variam de 180 km² (para o menor) a 10.900 km² (para o maior). Para a amostra considerada, pode-se dividir da seguinte forma:

- de 180 a 500 km²: 7 casos;

- de 500 a 1.000 km²: 11 casos;
- de 1.000 a 2.000 km²: 7 casos;
- de 2.000 a 5.000: 5 casos;
- de 5.000 a 10.000 km²: 1 caso;
- acima de 10.000 km²: 1 caso.

Variabilidade das situações administrativas -

A escolha dos perímetros tem igualmente considerado as divisões administrativas do território (Regiões e Departamentos), mesmo se este critério não aparece nas disposições da lei sobre a água. Além do mais, o número de *Communes* inscritas no perímetro do SAGE é muito variável (entre 8 e 515). As informações disponíveis a esse respeito referem-se a 29 casos (e não sobre os 32 casos, considerados anteriormente). A Tabela 13 apresenta o resumo das situações encontradas termos de Regiões e Departamentos envolvidos e, a seguir, a Tabela 14 em relação ao número de *Communes* incluídos no perímetro do SAGE.

Interesses relacionados à implantação de um SAGE

Os interesses relacionados à implantação de um SAGE podem ocorrer como:

Uma solução dos problemas de gestão de água ou uma etapa complementar a um processo já iniciado - O fato de iniciar a elaboração de um SAGE conduz os decisores locais (em particular aqueles pertencentes às Coletividades Territoriais) a se posicionarem a respeito da gestão de água e dos meios aquáticos, e a afirmarem sua vontade política de reorientar os usuários dos recursos. Os projetos de SAGE são ou motivados pela existência de conflitos de gestão ou considerados como um meio de demandar as ações de gestão iniciadas através dos procedimentos anteriores. Essas motivações influenciam sobre a definição do perímetro e sobre a composição da CLA.

A existência de conflitos de gestão está diretamente relacionada à origem de mais da metade dos projetos de SAGE. Pode ocorrer um conflito central, que concerne ao conjunto de uma bacia hidrográfica, e em torno do qual se concentram as opiniões dos atores (por exemplo, a disponibilidade dos recursos para satisfazer um conjunto de usos, a má qualidade geral da água), ou conflitos mais difusos e distribuídos no espaço (por exemplo, pontos “negros” de poluição, riscos de inundação

Tabela 14. Perímetro do SAGE em função da quantidade de Communes incluídas.

Communes	Quantidade de casos
8 a 20	4
21 a 40	7
41 a 80	8
81 a 160	5
161 a 380	3
381 a 500	1
> 500	1
Total	29

localizadas, etc.). Será mostrado que se os conflitos desempenham um papel “desencadeador”, eles podem igualmente constituir um fator de bloqueio insuperável, pois dão um caráter polêmico ao lançamento do SAGE. Ações visando resolver estes conflitos são realizadas previamente, antes de iniciar o processo: negociações preliminares, realização de estudos técnicos, etc., a fim de definir os objetivos comuns de gestão dos recursos e de obter o engajamento dos atores locais sobre esta base. Estas ações necessitam de tempo e, por esta razão, a etapa inicial do SAGE leva de um a dois anos, conforme o caso.

Quando o SAGE é iniciado com o objetivo de dar continuidade às ações de gestão já iniciadas, seu projeto é muito rápido. Constata-se que o SAGE segue geralmente a seqüência de um “contrato de rio”. Nesse caso já existe um encarregado pelo trabalho que intervém numa escala de bacia hidrográfica (por exemplo um sindicato intercomunitário). Esse histórico de gestão constitui um fator favorável à implementação do SAGE que é considerado como uma etapa complementar de um processo já iniciado. Ele permite ampliar os objetivos de gestão de água e/ou do território de ação. Permite, além do mais, passar de uma abordagem contratual para uma abordagem regulamentar.

Um instrumento de estratégia “política” -

Sendo o SAGE um procedimento facultativo a sua implementação é, em princípio, a expressão da vontade política das Coletividades Territoriais e de seus agrupamentos. No entanto, na prática, observa-se que o Estado e as Agências de Água desempenham um papel determinante a partir da etapa inicial do projeto do SAGE. Eles podem favorecer o andamento do projeto (por exemplo, fornecendo suporte técnico para redigir o documento preliminar) ou, ao contrário, freiar as iniciativas locais (por

Tabela 15. Situação dos SAGE's em fevereiro de 1998.

Bacias	Etapas				Total
	Início	Instrução	Elaboração	Implantação	
Adour-Garonne	8	0	1	0	9
Artois-Picardie	2	3	2	0	7
Loire-Bretagne	7	4	9	0	20
Rhin-Meuse	0	1	3	0	4
Rhône-Méditerranée-Corse	6	4	13	1	24
Seine-Normandie	6	8	3	0	17
Total França	29	20	31	1	81

exemplo, retardando a instrução do documento). Assim, para cerca de vinte projetos analisados, são identificados três esquemas:

- o Estado (através de seus serviços externos) está diretamente ligado à iniciativa do projeto. Essa iniciativa está ligada à existência de problemas relevantes de gestão de água, a falta de motivação das coletividades locais abrangidas e a ausência de estrutura intercomunitária que possa ser encarregada pelo trabalho;
- os representantes das coletividades territoriais (Regiões e Departamentos) e dos estabelecimentos públicos de cooperação intercomunitárias (acordos interdepartamentais, sindicatos intercomunais) estão diretamente na origem de 11 projetos;
- nos oito outros casos, o projeto é lançado conjuntamente pelo Estado e as coletividades;

Essa intervenção conjunta traduz as situações onde os representantes locais hesitam ainda a se engajarem no processo de gestão de água na escala intercomunitária. Eles acompanham o projeto sem serem os agentes principais.

O SAGE constitui uma forma de valoração das opções políticas e técnicas de gestão de água. Da parte dos serviços encarregados da polícia das águas, ele é às vezes considerado como um instrumento de racionalização das ações do Estado nesse domínio, o que permite reforçar as cooperações inter-serviços. Do seu lado, os representantes locais vêem no SAGE um ação fundamental para uma política de água unificada e um meio de superar uma ausência de solidariedade em torno da gestão dos recursos hídricos.

Os princípios da organização dos projetos na prática

As experiências estudadas mostram uma grande variedade das práticas, ligadas ao mesmo tempo às situações locais e aos usos administrativos dos instrumentos. Para mostrar essa diversidade, propõe-se analisar a condução da etapa preliminar e, em seguida, a organização estrutural e funcional da etapa de elaboração.

A importância da etapa preliminar - A etapa preliminar, geralmente negligenciada, desempenha um papel importante, pois as ações empreendidas nesta fase permitem não somente regular certos aspectos práticos, como também criar uma dinâmica local útil para a continuação do processo. A rapidez do início da etapa de elaboração do SAGE depende dessas reflexões anteriores e tem por objetivo:

- analisar a pertinência de realizar um SAGE;
- pesquisar as fontes de financiamento possíveis;
- examinar as possibilidades locais em relação a condução dos estudos a desenvolver;
- sensibilizar os atores locais (informação preliminar à realização da consulta às comunidades);
- realizar os estudos técnicos necessários para a construção de um argumento;
- estudar a composição de uma CLA representativa do perímetro identificado.

Essas reflexões são geralmente realizadas através dos técnicos (vindos dos serviços externos do Estado, das Agências de Água e das coletividades). Nesta etapa, a intervenção dos representantes, mesmo se eles tiveram a iniciativa, é mais discreta.

A organização estrutural da elaboração do plano - O número de participantes da CLA depende dos contextos locais. Considerando as regras estabelecidas na lei, esse número é necessariamente um múltiplo de quatro. O tamanho da CLA (entre 28 e 60 membros segundo os casos estudados) não depende diretamente da superfície do perímetro mas, antes, dos interesses de gestão de água sobre um determinado território e da vontade de ter ou não uma participação mais abrangente. Três exemplos podem ser dados para ilustrar esta hipótese: duas CLA's compostas de 28 membros para perímetro de SAGE de 287 km² e de 2400 km², e uma CLA de 36 membros para uma superfície de 100 km².

A designação dos membros da CLA é motivo de debates. A presidência da CLA é geralmente negociada anteriormente por ocasião da primeira reunião da comissão. A rapidez da designação do presidente depende das condições políticas reunidas localmente, em particular do reconhecimento da legitimidade de intervenção de um dado representante sobre esse tipo de processo. A escolha dos representantes das administrações e das coletividades não cria problemas em particular. Em contrapartida, a escolha dos representantes dos usuários encontra mais dificuldades, pois trata-se de uma grande diversidade de atores e de instituições. Esse grupo de representantes é, na verdade, exíguo e constitui geralmente o fator limitante do tamanho da CLA (se um usuário solicita estar presente na CLA, implica em quatro membros a mais).

O encarregado pelas obras previstas no projeto é uma questão recorrente. A CLA, não tendo a função de executar obras, não pode assumir diretamente o financiamento do projeto. É necessário designar ou criar no seio da CLA uma estrutura capaz de receber os financiamentos e contratar despesas ligadas à realização de trabalhos de campo, estudos técnicos, publicação e difusão de documentos (mapas, cartas de informação, projeto definitivo), e também do desenvolvimento do SAGE (salário de um técnico, por exemplo). Os atores locais geralmente demonstram pragmatismo e confiam a condução dos trabalhos a uma estrutura pré-existente (sindicatos mistos, sindicato intercomunal ou acordos inter-departamentais). A criação de uma nova estrutura, que dificilmente ocorre, está ligada a ausência de acordo entre as coletividades locais quanto à escolha de um operador único ou quanto à divisão entre os custos do projeto, que não são cobertos pelo financiamento.

O financiamento da implantação dos projetos revelou-se menos difícil. A lei de água não tinha

previsto financiamento específico para a realização do SAGE; são os financiamentos preexistentes que são utilizados e adaptados. Os projetos são objetos de subvenções públicas, provenientes principalmente das Regiões, dos Departamentos e das Agências de Água. Os estudos relacionados ao SAGE são financiados sem maiores dificuldades. Em contrapartida, o financiamento das ações de comunicação são mais difíceis e muito variáveis de uma bacia para outra. As ajudas públicas são geralmente limitadas e permitem uma cobertura, no melhor dos casos, de 80% do montante das partes subvencionadas. Os 20% restantes devem ser cobertos pelas coletividades, que devem definir como proceder este rateio (assinatura de convenções). É necessário incluir no custo total do projeto a participação, sem remuneração, dos técnicos (a tempo integral ou a tempo parcial) pertencentes às entidades públicas. Excluindo esta parte importante, o custo médio de elaboração de um SAGE é da ordem de 2,5 milhões de Francos (US\$ 360.000,00), por três anos em média.

A qualidade de elaboração do plano é condicionado pela organização estrutural disponibilizada no interior e no exterior da CLA. A Figura 7 representa uma organização típica fazendo aparecer diferentes instâncias. A CLA se reúne em formação plenária quando as decisões devem ser tomadas (deliberação sobre os objetivos, validação das etapas de trabalho, aprovação do documento). O trabalho de elaboração propriamente dito está sob a responsabilidade de diferentes células executivas, colocadas sob a autoridade do presidente da CLA:

- um escritório composto pelo presidente e membros das três categorias (com cerca de doze pessoas) prepara as deliberações da CLA, discute e valida as opções que são tomadas;
- um secretariado administrativo e técnico, composto geralmente por técnicos (três a quatro pessoas), assume a organização das reuniões e a redação dos relatórios, prepara os cadernos de encargos e os contratos dos estudos, e assegura a seqüência regular dos estudos em andamento;
- grupos de trabalho (temáticos ou geográficos, conforme o caso) compostos por membros das três categorias da CLA; cada grupo, liderado por um membro do secretariado técnico e administrativo, ou um membro do escritório (nesse caso trata-se

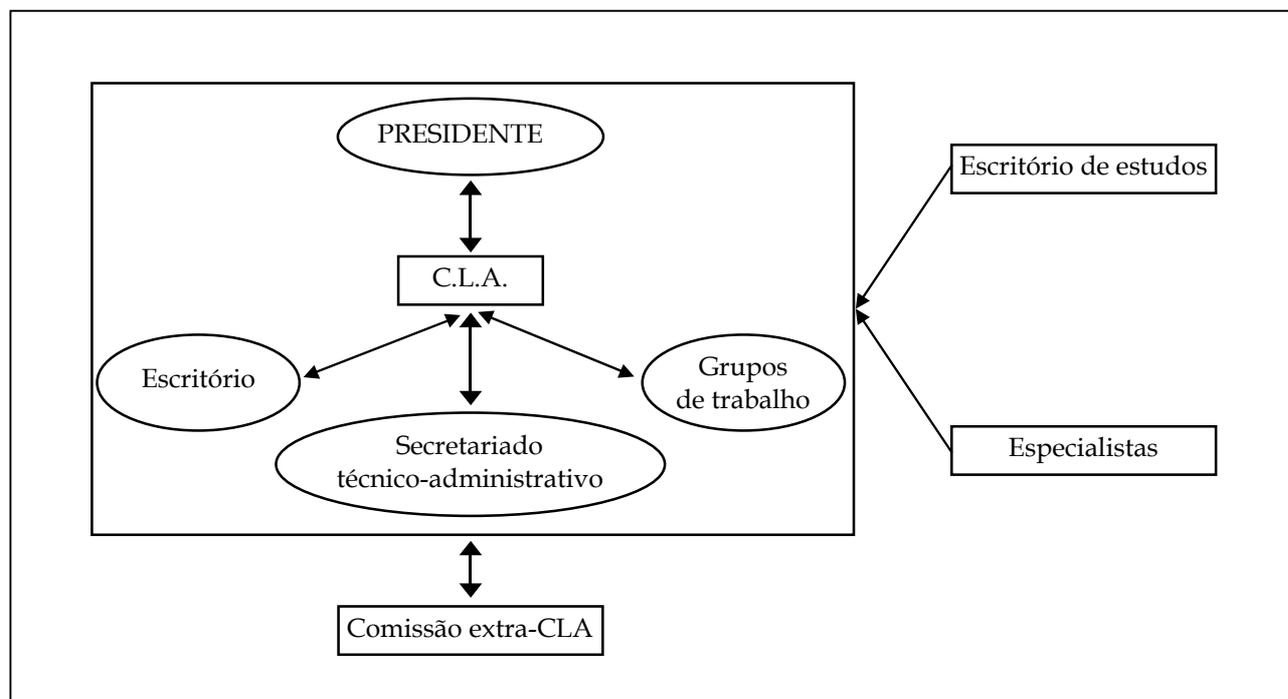


Figura 7. Organização estrutural disponível no interior e no exterior da CLA.

geralmente de um representante), está encarregado de conduzir as reflexões sobre um assunto ou sobre um determinado território. Essas comissões são às vezes abertas aos atores que não são membros da CLA.

De maneira a ampliar a negociação, as comissões "extra-CLA" são colocadas. Lideradas, geralmente, por um membro do escritório (às vezes por um representante), essas comissões reúnem os membros da CLA com competência sobre um tema e/ou relacionados a um determinado território. Elas são abertas aos atores, que não fazendo parte da CLA, têm por objetivo informar o andamento do projeto e sensibilizar determinados segmentos sociais a relacionados à bacia.

Organização funcional da elaboração do plano - Os técnicos são bastante comprometidos com a elaboração do plano. Observando a divisão das tarefas de elaboração do plano no centro da CLA, constata-se uma grande participação dos técnicos que detêm o conhecimento (*know how*) e assumem naturalmente os encargos das secretarias administrativas/técnicas e asseguram a liderança dos grupos de trabalho. Três casos típicos são apresentados:

- uma condução assegurada pelos técnicos das coletividades territoriais e dos seus agrupamentos;

- uma condução assegurada pelos técnicos do Estado (DIREN, MISE) e das Agências de Água;
- uma condução mista reagrupando os técnicos pertencentes aos dois grupos precedentes.

A componente política do projeto é um trunfo maior para sua aprovação local e sua implementação. A elaboração do SAGE não se limita a uma iniciativa exclusivamente técnica. Trata-se igualmente de uma iniciativa política. A esse respeito a função do presidente da CLA é fundamental para criar uma dinâmica no projeto. Seu envolvimento concreto nos trabalhos de elaboração (participação regular nas reuniões técnicas, liderança das reuniões de negociação e de debates) é, no entanto, muito variável segundo o caso. Ocorre o mesmo para o conjunto dos representantes que são membros da CLA. Suas participações regulares nas reuniões plenárias da CLA não são sistemáticas, pois suas motivações sobre esse tipo de projeto ainda são frágeis, comparadas a outros domínios como a organização do território ou o desenvolvimento local, por exemplo. Tem sido observado que geralmente os membros dos Conselhos Regionais e Gerais se fazem substituir nas reuniões por seus suplentes. Para um SAGE, a participação dos verdadeiros decisores no momento de elaboração (isto

é, daqueles que têm mandato eletivo) constitui um aspecto fundamental, pois ele facilita, em seguida, o financiamento das ações do SAGE, pois esses são os futuros parceiros financeiros.

A participação ativa dos usuários é muito variável. A dificuldade de envolver os usuários no processo de elaboração do SAGE é sobretudo visível para os projetos que abrangem os grandes perímetros. A tendência geral é de designar como membros permanentes da CLA os representantes das organizações profissionais (federações da agricultura, do comércio e da indústria) que falam em nome dos usuários mas não exprimem fortemente as opiniões dos atores locais (agricultores e industriais). É mais fácil contornar essa questão para os "pequenos SAGE's". Porém, de maneira geral, certas categorias de usuários, em particular as associações de proteção ambiental, as associações de consumidores, colocam poucos associados nos grupos de trabalho, essencialmente por falta de disponibilidade dos indivíduos. Essa falta de representação equilibrada de opiniões dificulta a efetividade da negociação. Tenta-se superar este problema criando as comissões "extra-CLA", abertas aos atores locais não-membros da comissão, mas esses últimos têm a possibilidade apenas de exprimir sua opinião, sem tomar parte diretamente das decisões. Nota-se que essa negociação ampliada não envolve somente os usuários, mas igualmente as coletividades locais não presentes na CLA. Existe o interesse da utilização das comissões geográficas, pois elas permitem limitar os debates em torno de interesses do perímetro e de organizar as preocupações dos representantes locais.

As ações realizadas na área de atuação do SAGE durante a etapa de elaboração são geralmente indispensáveis e permitem assegurar a sua legitimidade. Considerando a duração da etapa de elaboração de um SAGE, em média três anos, a manutenção da mobilização dos atores do projeto é bastante difícil. Existem outros esforços a realizar em matéria de organização do processo. É importante que a CLA esteja relacionada com a gestão cotidiana da água, na área de atuação do SAGE. Além disso, a CLA não deve, sistematicamente, tentar bloquear ou retardar os projetos emergentes ou em desenvolvimento enquanto aguarda a aprovação do documento. Para alguns SAGE's esta questão foi abordada e a CLA procurou tornar-se um interlocutor privilegiado junto aos responsáveis pelos projetos. As reuniões locais de discussão foram organizadas a fim de avaliar a necessidade dos projetos em questão, em função dos objetivos do SAGE.

Os métodos de trabalho são mais ou menos inovadores, conforme o caso. Para começar, as co-

missões de trabalho assumem os temas de gestão de água de maneira setorial (qualidade das águas, hidrologia, hidráulica, etc.). Em seguida, a elaboração do projeto tem um desencadeamento seqüencial: as seis etapas inscritas nos textos se sucedem na ordem proposta, dando prioridades às reflexões técnicas, ressaltando os estudos. Para a outra metade dos projetos, observa-se um início de distanciamento em relação às técnicas tradicionais. Os esforços de integração que são feitos traduzem-se pela utilização de comissões de trabalho organizadas em torno de temas transversais (usos de água, gestão global dos recursos, gestão dos espaços urbanos/rurais, etc.).

O conteúdo dos projetos: exemplo do SAGE do rio Drôme

Esse item baseia-se, diretamente, na análise do SAGE do rio Drôme (Commission Local de l'Eau du Bassin de la Drôme, 1997).

Como especificam os textos, um SAGE deve se composto de um relatório e de documentos gráficos que permitam explicar claramente as escolhas políticas feitas em matéria de utilização, de valoração e de proteção dos recursos hídricos (superficiais e subterrâneos) e os ecossistemas aquáticos. O SAGE, sendo um instrumento de planejamento operacional, deve conter um detalhamento dos meios de ação necessários para atender os objetivos escolhidos: disposições regulamentares, disposições técnicas, procedimentos de gestão disponíveis, instrumentos financeiros possíveis, etc.

No momento atual, como apenas um projeto já foi aprovado (SAGE do rio Drôme), é difícil descrever o conteúdo típico de um SAGE. Assim mesmo, para ilustrar os resultados obtidos com este processo, ele será apresentado a seguir. É necessário destacar, no entanto, que este SAGE constitui um caso particular e não deve ser utilizado para conclusões generalizadas.

O SAGE do rio Drôme abrange uma área de 1.700 km², situada sobre uma só Região e um só Departamento. Ele engloba 79 *Communes*, que contam com uma população de aproximadamente 45.000 habitantes. O rio tem uma centena de quilômetros e deságua no rio Rhone (a confluência com este rio forma um delta aluvial). O rio Drôme apresenta um leito móvel e transporta uma grande quantidade de materiais (aproximadamente 400.000 m³ por ano). Seu regime é muito irregular devido a influência do clima mediterrâneo. Na sua foz, a vazão de estiagem é de 2,5 m³/s e a vazão de cheia alcança 965 m³/s (período de retorno de 100 anos).

Tabela 16. Desenvolvimento cronológico do SAGE Drôme.

Etapas		Datas
Início		1992
Instrução	Documento preliminar	Verão de 1992
	Consulta às <i>Communes</i>	Primavera de 1992
	Consulta ao Comitê de Bacia	Julho de 1993
	Definição do perímetro	15 de outubro de 1993
	Definição da CLA	28 de dezembro de 1993
Elaboração	Seqüência 1: inventário dos dados	Setembro de 1994 a novembro de 1996
	Seqüência 2: diagnóstico global	
	Seqüência 3: tendências e cenários	
	Seqüência 4: escolha da estratégia	
	Seqüência 5: produtos do SAGE	
	Seqüência 6: validação final	Março de 1997
Aprovação	Consulta local	Abril de 1997
	Consulta ao Comitê de Bacia	Julho de 1997
	Posto à disposição do público	
	Aprovação	Dezembro de 1997

As ações sobre a gestão do rio começaram concretamente com a realização de um “contrato de rio”, entre 1990 e 1996, em torno de três temas: saneamento (controle dos rejeitos domésticos e industriais, com o objetivo de tornar a qualidade da água balneável), hidráulica (restaurar o funcionamento físico do rio) e valorização do curso de água (aquisições prediais e organização de margens abertas ao público, ações de comunicação sobre o rio).

O SAGE foi considerado como uma seqüência lógica desse contrato de rio. Desde seu início em 1992, ele tem recebido o apoio do Ministério do Ambiente que deseja fazer do Drôme um projeto-piloto. A Tabela 16 apresenta o desenvolvimento cronológico do procedimento.

A CLA do Drôme, composta por 44 membros, reuniu-se pela primeira vez em 26 de abril de 1994. Pode-se constatar que a eleição do presidente não causou nenhum problema notável. Sua legitimidade de intervenção sobre esse tema foi logo reconhecida por seus pares. Ele pôde garantir boas condições para a condução política do projeto. Desde o início o secretariado técnico/administrativo da CLA ficou sob a responsabilidade da MISE (Missão Inter-Serviços de Água) que revezou a partir de julho de 1995 com uma pessoa, especialmente recrutada, para desenvolver esta função. Do lado deste secretariado, dois comitês foram constituídos:

- um comitê de gestão, formado por 16 membros, designados na primeira reunião, e que se reuniam a cada seis meses;

- um comitê técnico, formado por 12 membros em torno do presidente da CLA, e que se reuniam todos os meses.

O conhecimento adquirido previamente ao SAGE permitiu evitar a realização de novos estudos (somente alguns estudos técnicos especializados complementares foram realizados durante a elaboração do SAGE). Além disso, a preexistência de três estruturas institucionais atuando sobre o rio foi um trunfo complementar para a questão da responsabilidade sobre os estudos. Essa última foi confiada ao Sindicato Misto do rio Drôme (criado em 1982). Considerando esses elementos favoráveis, o SAGE foi elaborado em boas condições e a um custo relativamente baixo, um milhão de francos (US\$ 142.860,00), distribuídos da seguinte forma: 600.000,00 Frs (US\$ 85.716,00), para o salário de um técnico encarregado de secretariar a CLA; 200.000,00 Frs (US\$ 28.572,00), para a realização de estudos técnicos especializados; 200.000,00 Frs (US\$ 28.575,00), para a produção dos documentos. Esse custo não inclui as despesas decorrentes do pagamento dos técnicos das Coletividades e das Administrações, cujos salários foram pagos pelos seus organismos de origem. O custo do SAGE foi financiado da seguinte forma: Ministério do Ambiente (20%), Agência de Água (40%), Conselho Regional (20%) e Sindicato Misto (20%).

Nota-se que a iniciativa da elaboração do SAGE foi diretamente integrada às instituições de desenvolvimento local. Esta integração foi facilitada

pela existência, há mais de 20 anos, de ações de cooperação intercomunais conduzidas em domínios bastantes diversos (isso demonstra a importância do histórico da gestão).

As principais ações previstas no SAGE aprovado são as seguintes:

- gestão quantitativa das águas: não ampliação das superfícies irrigadas, desenvolvimento de um plano de gestão de captações de água (fixando uma vazão remanescente a jusante das captações) e de gestão da escassez sobre todo o perímetro;
- gestão física do leito e das margens: controle do trânsito de materiais, restauração e manutenção da mata ciliar;
- gestão qualitativa: desenvolver esforços em matéria de saneamento, instalação de equipamentos específicos;
- gestão dos riscos de inundação: melhoramento dos conhecimentos do risco e da vulnerabilidade dos lugares habitados, estabelecimento de um programa plurianual de restauração e de manutenção de diques;
- gestão dos usos: desenvolvimento de uma legislação de boa vizinhança (a fim de conciliar os usos industriais, agrícolas e as práticas de lazer aquático);
- informação e sensibilização: realização de um programa de comunicação das ações do SAGE, destinado ao grande público.

Por outro lado, um novo “contrato de rio” deve ser implantado para realizar as ações do SAGE e será instalado um observatório de gestão de rio e dos meios aquáticos. Enfim, o *status* jurídico do Sindicato Misto do rio Drôme vai ser modificado para que ele possa desenvolver a função de Comunidade Local da Água.

CONCLUSÕES

Até o advento da lei sobre a água de 3 de janeiro de 1992 o planejamento dos recursos hídricos na França permaneceu embrionário. Os instrumentos disponíveis até então – cartas departamentais de objetivos de qualidade, planos diretores de águas e de planos departamentais de vocação piscícola – não permitiam uma abordagem de gestão global. Isso por várias razões. Para começar, esses documentos eram instituídos por simples circulares

(ministeriais ou interministeriais), não tendo, então, verdadeiro valor jurídico. Constituíam guias de ação, não sendo obrigatório o seu acatamento pelas administrações públicas. Além disso, sua elaboração era conduzida pelo Estado e pouco associava os outros atores da água. Finalmente, seu perímetro de aplicação correspondia aos limites territoriais administrativos e não os limites das bacias hidrográficas.

Ao criar dois novos instrumentos de planejamento, os SDAGE’s e os SAGE’s, os poderes públicos mostraram sua vontade de organizar a gestão dos recursos hídricos a partir de uma visão ao mesmo tempo prospectiva, coerente e racional. Através deles busca-se melhorar a gestão da água e dos meios aquáticos, utilizando-se mais eficientemente os dispositivos técnicos, econômicos, jurídicos, assim como, as capacidades técnicas existentes. Existe igualmente uma tentativa de implantar os princípios de subsidiaridade e de desenvolvimento sustentável.

Esta etapa do planejamento está em harmonia com as orientações políticas formuladas ao nível da União Européia. A esse respeito, assinala-se que a Comissão Européia prepara atualmente uma diretiva no domínio da água. Com vistas às informações disponíveis (projeto) pode-se considerar que os princípios dessa diretiva vão no mesmo sentido daqueles definidos pela lei de água de 1992. Ela tem por objetivo reforçar a proteção dos ecossistemas aquáticos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, e contribuir assim para assegurar o abastecimento de água nas quantidades e qualidades necessárias para um desenvolvimento durável. Em termos de planejamento, a realização de planos de gestão por unidade hidrográfica é considerada.

Os SDAGE’s e os SAGE’s correspondem a uma nova geração de política pública. Através deles, os objetivos de gestão não são mais unicamente fundados sobre as normas técnicas, nem definidos com relação a um quadro regulamentar. Eles resultam de negociações que utilizam múltiplos atores. Com a associação de novos atores desde a etapa de elaboração dos documentos, espera-se uma melhor aceitação das decisões e mais facilidade para sua aplicação. Com a introdução dos princípios de gestão equilibrada de água e dos meios nesses documentos, pode-se esperar uma integração mais forte do ambiente com as políticas de gestão da água.

Entretanto, na prática, é difícil avaliar neste momento as mudanças que ocorrerão e a eficácia real do sistema. A análise realizada revela que as

mudanças ocorrerão, mas que a evolução apenas começou. Os SDAGE's e os SAGE's constituem instrumentos inovadores em determinados aspectos mas constata-se, ao mesmo tempo, a sobrevivência de práticas tradicionais. Na prática, os poderes públicos parecem querer preservar o domínio dos processos de decisão e de negociação. Isso se traduz notadamente pelo peso excessivo dos procedimentos de elaboração, enquadrados administrativamente, e que deixam pouco espaço para a participação de novos atores. As negociações sobre os projetos são realizadas essencialmente entre técnicos de administrações (serviços externos do Estado, Agências de Água) e representantes das coletividades territoriais. A participação de outras categorias de atores (em especial os usuários da água e as associações) permanece ainda frágil. O consenso sobre a co-gestão dos recursos hídricos, que já existia na prática (entre Estado e coletividades), foi reforçado de fato.

Observando o conteúdo dos documentos, constata-se que o número de decisões tomam forma de grandes princípios e traduzem mais uma "filosofia de gestão" do que ações concretas. E quando as medidas relativamente precisas são decididas, elas permanecem apoiadas nas lógicas técnicas e administrativas tradicionais. Trata-se de aplicar a regulamentação, de construir novos equipamentos, etc. As novas problemáticas de gestão de ecossistemas aparecem à margem e favorecem muito pouco as políticas alternativas (modificação dos modos de gestão dos meios aquáticos, promoção de práticas agro-ambientais, desenvolvimento de técnicas alternativas de saneamento pluvial urbano, lançamento de políticas, economia de água, etc.).

Além disso, o estatuto jurídico desses instrumentos permanece ambíguo. As noções de compatibilidade e de subsidiariedade não têm uma definição clara. Através dos contenciosos e da jurisprudência que resultará é que se poderá medir o alcance jurídico desses documentos. Sendo sua obediência obrigatória unicamente para as administrações e não diretamente aos administrados, sua força depende igualmente do uso que será feito pela sociedade civil. Em outros termos, os cidadãos e suas associações farão pressão sobre a administração para que ela respeite seus compromissos? Sobre este assunto, pode-se supor que devido a sua publicização (as decisões foram escritas e tornadas públicas) esses documentos terão efeito constrangedor para a administração.

A questão central que permanece hoje, e para a qual não se tem ainda resposta, é a seguinte: a existência dos SDAGE's e dos SAGE's criarão uma dinâmica nova e durável em matéria de planejamento de recursos hídricos na França?

GLOSSÁRIO

Agência de água (ou agência financeira de bacia) - Estabelecimento público de caráter administrativo, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Ela é encarregada de facilitar a implementação de ações de gestão dos recursos hídricos ao nível das grandes bacias hidrográficas. É dotada de autonomia financeira mas não tem função de polícia das águas nem de executar as obras. A Agência de Água funciona segundo o princípio "poluidor-pagador" sobre uma base incitativa e não coercitiva: ela cobra dos usuários as "redevances", calculadas em relação às captações de água e aos lançamentos de efluentes no meio aquático e, em seguida, reverte o montante arrecadado sob forma de ajudas aportadas aos encarregados pelas obras públicas e privadas (subvenções, empréstimos, etc.), para financiar as operações no domínio da luta contra a poluição e o melhoramento da gestão dos recursos que trata-se de estudos ou de obras. As ações das Agências de Água são inscritas na estrutura dos programas plurianuais de intervenção (período de cinco anos). O sétimo programa atualmente em curso cobre o período de 1997-2002. (Para maiores informações, visite o site www.eaufrance.tm.fr).

Tabela. Informações gerais sobre as grandes bacias francesas.

Agências de água	Superfície da bacia (km ²)	População da bacia
Seine-Normandie	96 600	17 000 000
Artois-Picardie	19 600	4 600 000
Rhin-Meuse	31 500	4 000 000
Rhône-Méditerranée-Corse	130 000	12 000 000
Adour-Garonne	115 000	6 300 000
Loire-Bretagne	155 000	11 500 000

Cartas departamentais de objetivos de qualidade - Documentos de orientação em matéria de luta contra a poluição. Essas cartas são estabelecidas pelo Estado na escala dos departamentos e não de bacias hidrográficas. Definem, em comparação com a qualidade de água no momento em que são elaboradas, os objetivos a atingir em um horizonte de 10 anos, considerando os usos da água e as possibilidades de financiamentos. São destinadas a fornecer um quadro de ação para os serviços do Estado encarregados da polícia das águas. Anotar-se-à que aproximadamente 80% dos departamentos desenvolveram suas respectivas cartas de objetivos de qualidade.

Coletividades territoriais - Personalidade de direito público, composta por *Communes*, Departamentos e Regiões. As leis de descentralização de 1982 e 1983 reforçou as competências das Coletividades Territoriais no domínio da organização do território e de urbanismo. Consequentemente, elas se tornaram as principais operadoras em matéria de saneamento, abastecimento de água potável e também no domínio de gestão dos cursos de água.

No entanto, o poder de polícia continua com o Estado (polícias das águas, da pesca, da navegação, etc.).

Comitê de bacia - Órgão deliberativo cujas atribuições estão relacionadas com as ações das Agências d'água. Ele é consultado sobre todas as questões ligadas à gestão da água, assim como sobre as oportunidades dos trabalhos e das organizações previstas ao nível das grandes bacias hidrográficas. É igualmente encarregado de adotar os programas plurianuais de intervenção das Agências de Água. O Comitê de Bacia é composto por três categorias: *Coletividades Territoriais*, *usuários de água* e *Estado*. Os representantes das duas primeiras categorias detêm, pelo menos, dois terços do número total de cadeiras. A lei sobre água de 1992 confiou ao Comitê de Bacia a função de elaboração, implementação e continuidade do SDAGE.

Comitê Nacional de Água - Órgão consuntivo que reúne os representantes dos usuários, das Coletividades Territoriais, das administrações, das personalidades científicas e os presidentes dos Comitês de Bacia. Tem por função expressar opiniões sobre os projetos de gestão da água tendo um caráter nacional e local.

Contrato de rio - Procedimento contratual instituído em 1981 para ser instrumento de realização das cartas departamentais dos objetivos de qualidade. No começo o contrato de rio seria para a administração um meio de incentivar financeiramente os "poluidores" a utilizarem os equipamentos de saneamento e de redução de poluição. Muito rapidamente seus objetivos foram ampliados e o contrato de rio tornou-se um verdadeiro instrumento de gestão global de uma bacia hidrográfica. Ele propõe um programa de ação sobre cinco anos que envolve contratualmente os financiadores institucionais (Estado, Agência de Água, Coletividades Territoriais) e os encarregados pelas obras (públicos ou privados). O procedimento de contrato de rio se inscreve hoje no quadro da política de planejamento da gestão da água (em relação ao SAGE).

DDE - Direção Departamental de Equipamento - Este serviço exterior do Estado é notadamente encarregado da polícia das águas e dos meios aquáticos sobre determinadas partes do departamento definidas pelo Prefeito.

DDAF - Direção Departamental de Agricultura e Florestas - Este serviço exterior do Estado é notadamente encarregado da polícia da água e dos meios aquáticos sobre determinadas partes do departamento definidas pelo Prefeito.

DIREN - Direção Regional de Meio Ambiente - Este serviço exterior do Estado, criado em 1991, é vinculado ao Ministério de organização do território e do meio ambiente. Ele elabora e coloca em prática a política regional da água, no domínio da qualidade das águas, da

proteção dos meios aquáticos, da gestão de recursos piscícolas, da luta contra as inundações, etc. Ele não tem função de polícia. A *DIREN DE BACIA* corresponde a *DIREN DE REGIÃO* onde o Comitê de Bacia tem sua sede.

Grupo Inter-Bacias - Grupo de trabalho composto exclusivamente por técnicos pertencentes a administração (Ministério do Meio Ambiente e Direção Regional de Meio Ambiente) e a dois estabelecimentos públicos administrativos (Agências de Água e Conselho Superior da Pesca). Foi criado em abril de 1992 para acompanhar a implementação dos SDAGE's e dos SAGE's. Em relação aos SDAGE's, esse grupo produziu notas técnicas para ajudar na definição dos objetivos de quantidade e de qualidade. No que se refere aos SAGE's, ele preparou, em particular, um guia metodológico de auxílio a elaboração dos projetos e um guia cartográfico para padronizar a apresentação gráfica dos documentos. Ele contribuiu para melhorar a difusão dos instrumentos na área do projeto.

Missão Interministerial de Água - Órgão consuntivo criado em 1964 cuja função foi reforçada em 1971 com a criação do Ministério do Meio Ambiente. Colocada sob a autoridade desse último, ele reúne os representantes de diferentes ministérios relacionados pela gestão dos usos da água. Esta Missão participa da elaboração de uma política de água consensual. Ela dá as opiniões sobre os programas de investimentos, sobre os textos legislativos e regulamentares.

MISE - Missão Inter-Serviços de Água - Desde 1992-1993, ela reagrupa na escala dos departamentos os serviços da DDE e da DDAF, para coordenar o exercício de suas missões, em matéria de polícia das águas e dos meios aquáticos. Ela tende a ser ampliada para integrar outros serviços departamentais do Estado em via de constituir "um pólo de competência ambiental".

Prefeito - Representante oficial do Estado ao nível local. Cada uma das 22 regiões e dos 96 departamentos franceses é colocado sob a autoridade de um Prefeito. No exercício de suas missões o Prefeito apoia-se sobre os serviços externos (em particular no domínio da água: DIREN, DDE e DDAF). Com a criação em 1964 da escala de bacia hidrográfica, surgiu um novo cargo administrativo: o *Prefeito de bacia* (também chamado Prefeito coordenador de bacia). Trata-se do Prefeito da região onde o Comitê de Bacia tem sua sede (por exemplo, a região Rhône-Alpes para a bacia Rhône-Méditerranée-Corse, a região Ile-de-France para a bacia Seine-Normandie, etc.).

Plano diretor de águas - Documento elaborado pelo Estado ao nível de unidades hidrográficas (mas não necessariamente na escala de bacia hidrográfica), que leva em consideração os aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos para traduzir mais precisamente os objetivos nacionais em matéria de planejamento.

Plano Departamental de Vocação Piscícola (PDVP)

- Procedimento instaurado pela lei de 29 junho de 1984, relativa a pesca em água doce e a gestão dos recursos piscícolas. O PDVP define, sobre um departamento e para um prazo médio (10 anos), as orientações e os objetivos de gestão desses meios, sobre o plano de sua proteção, de sua recuperação e de sua valoração. Este documento é resultado de uma larga negociação entre os serviços do Estado, as Coletividades Territoriais, as associações de pesca e as associações de proteção da natureza. Seu interesse é renovado atualmente com a execução dos SAGE's, porque constitui uma base de conhecimento importante e diretamente utilizada no estabelecimento do inventário dos dados existentes durante a elaboração de um SAGE.

AGRADECIMENTOS

O segundo autor foi bolsista da CAPES e desenvolveu uma parte de seu trabalho de tese no CERVE/ENPC, na França. O terceiro autor é pesquisador do CNPq.

REFERÊNCIAS

- AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE (1996). *SDAGE*. Toulouse, Agence de l'Eau AAG.
- AGENCE DE L'EAU ARTOIS-PICARDIE (1996). *SDAGE*. Douai, Agence de l'Eau AAP.
- AGENCE DE L'EAU LOIRE-BRETAGNE (1996). *SDAGE*. Orléans, Agence de l'Eau ALB.
- AGENCE DE L'EAU RHIN-MEUSE (1996). *SDAGE*. Moulins-les-Metz, Agence de l'Eau ARM.
- AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE (1996). *SDAGE*. Pierre-Bénite, Agence de l'Eau ARMC.
- AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE, DIREN RHÔNE-ALPES (1997). *SAGE mode d'emploi*. Lyon, Agence de l'Eau RMC, 33p. + annexes.
- AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE (1996). *SDAGE*. Nanterre, Agence de l'Eau ASN.
- COMMISSION LOCAL DE L'EAU DU BASSIN DE LA DRÔME (1997). *SAGE Drôme*. Lyon, Agence de l'Eau RMC.
- DIRECTION DE L'EAU (1995). *Principaux textes applicables dans le domaine de l'eau*. Paris, Ministère de l'environnement.

The New Planning Instruments of the French Water Resources Management System: I - Presentation and Analysis**ABSTRACT**

This paper critically presents and analyzes the new planning instruments of the French water resources management system, created by the 1992 law. It describes how the first version of SDAGE was prepared; this has been in force since 1997 together with the 7th Water Agencies program. It also shows how the SAGES are being prepared and, therefore, contributes to the debate on the use of water resources plans currently under discussion in Brazil. Finally, some institutional and legal organization terms of the French system and procedures of water resources management are defined in an attached glossary.

Key Words: water resources management instruments; water planning; water resources management.