

## **A Participação dos Poderes Locais na Aplicação das Normas da União Europeia sobre Ambiente**

João Pereira Bastos\*

Como membro da União Europeia, Portugal obrigou-se, desde a sua adesão à CEE, em 1986, ao cumprimento de normas comunitárias no capítulo do ambiente. Tais normas, provenientes de decisões, regulamentos e directivas emanadas dos vários órgãos da U.E., correspondem, em parte, aos poderes institucionais que tendem a alargar-se no âmbito do conceito de «subsidiaridade». Mas resultam também, no que se refere a problemas ambientais de carácter global, de compromissos internacionais, nomeadamente nos termos de convenções que tenham sido ratificadas pela União.

As responsabilidades que nesta área são assumidas pelo País, à medida que tais normas vão sendo transpostas para a ordem jurídica nacional, traduzem-se em obrigações específicas, a cumprir tanto ao nível da administração central, como dos poderes locais.

O principal documento da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento<sup>1</sup> — a «Agenda XXI» — referiu os poderes locais como instrumentos «determinantes» na aplicação dos preceitos nela recomendados: «Devido ao facto de muitos dos problemas e soluções abordadas terem as suas raízes em actividades locais, a participação e a cooperação dos poderes locais tornam-se factores determinantes para o alcance dos objectivos desejados. Por exercerem um nível de governo mais próximo das pessoas, cabe-lhes desempenhar um papel vital junto da população, correspondendo concretamente a cada uma das recomendações do desenvolvimento sustentável». E aquele documento acrescenta: «Para tanto, até 1996, a maioria dos poderes locais em cada país deverá ter empreendido um processo de

---

\* Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa. Diplomata aposentado. Professor da Universidade Autónoma.

<sup>1</sup> Realizada no Rio de Janeiro, de 4 a 16 de Junho de 1992.

consulta às populações com vista à elaboração de prioridades de desenvolvimento sustentável local».

As recomendações da Conferência do Rio tiveram importante impacto no Uruguay Round. Concluído este com a criação da Organização Mundial do Comércio, foi ali reconhecida a validade do conceito de desenvolvimento sustentável e a sua integração nos comportamentos a ter em conta na economia internacional. Identificou-se, desta forma, o vértice daquilo que constitui a pirâmide das entidades responsáveis pelo cumprimento das normas ambientais, somatório que é das participações dos diversos países, cuja actuação neste sector depende, porém, do quotidiano exercício dos respectivos poderes locais. As próprias normas internacionais sobre ambiente acabam, assim, por ser cumpridas também pelas autarquias, que constituem a base dessa pirâmide.

Um dos óbices, se não à viabilidade, pelo menos à operacionalidade de um esquema de cooperação e coordenação entre a administração e as autarquias, reside no facto de que, nestas matérias, os departamentos governamentais competentes configuram, nos seus organigramas, competências que nem sempre se mostram em sintonia com as atribuições autárquicas. As responsabilidades dos Governos confrontam, aliás, um crescendo de desafios neste capítulo, o que tem inspirado uma realista repartição de tarefas nos diversos níveis do aparelho de Estado. Conhecidas as exigências de rigor quanto à preservação ambiental em projectos que beneficiem do apoio financeiro da União Europeia, o aumento anunciado da taxa de execução do segundo Quadro Comunitário de Apoio parece destinado a contribuir para a necessária intensificação da cooperação e da coordenação entre os diversos níveis de poderes. Tanto no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), como no Fundo Social Europeu (FSE), e até no que se destina a projectos de agricultura<sup>2</sup>, a incidência do vector ambiental tem-se tornado visível.

---

<sup>2</sup> Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

Para que não se verifiquem atropelos no uso das competências de cada escala, a tendência tem sido no sentido da descentralização das intervenções, mas o realismo dos critérios adoptados tem ido um pouco mais além, inclusive quanto a alternativas que se ofereçam entre o próprio poder judicial e o administrativo<sup>3</sup>. Com efeito, a maior mobilidade dos agentes administrativos permite-lhes chegar rapidamente às situações a que urge pôr cobro e adequar a sua actuação à realidade. Assim, a aplicação atempada de uma coima revela-se por vezes mais adequada do que a intervenção dos mecanismos da esfera judicial. Corrobora a opinião do autarca citado o facto incontestável de que as preocupações do público acabam por se concentrar nos problemas ambientais locais. O Plano Nacional da Política do Ambiente não pode chegar ao detalhe do quotidiano. Se ao Ministério do Ambiente pertence o papel de enquadrador e regulador vertical dos problemas do sector, cabe às autarquias a intervenção ao nível horizontal desses mesmos problemas.

Só assim se compreende que, na base desta pirâmide de poderes, se assista, nas câmaras, ao actual desenvolvimento dos departamentos ou pelouros de ambiente, com vereadores responsáveis por esta área de administração local. Ora, isto ocorre porque, sendo tal matéria da responsabilidade da administração central, não deixa de constituir preocupação dos poderes locais, dado o seu estatuto privilegiado para intervir, pela sua proximidade da população. A cooperação das autarquias na fiscalização preventiva e até repressiva com aplicação de coimas, designadamente em áreas como a saúde pública, insere-se, aliás, nas missões tradicionais das câmaras ao alcance da sua actuação de controlo, tal como sucede nos mercados municipais ou nas feiras

---

<sup>3</sup> Sobre este ponto, vale a pena reproduzir declarações do Dr. Jorge Sampaio, quando Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, na Conferência Nacional sobre o Acesso à Justiça em matéria de Ambiente, realizada em Lisboa, de 26 a 28 de Abril de 1993: «As questões ambientais, ao implicarem uma deslocação dos interesses individuais de cada um para o interesse difuso de toda uma comunidade, vêm contribuir para a solidificação desta consciência colectiva, servindo simultaneamente de estímulo para a actividade dos responsáveis pela estratégia da cidade».

Estou profundamente convencido de que a matéria ambiental é precisamente uma daquelas que, por escapar à lógica dos meros interesses individuais, é mais eficazmente tutelada em sede de procedimento administrativo do que em sede de processo judicial».

«A consagração constitucional do princípio da justiça veio trazer responsabilidades acrescidas ao decisor administrativo que vê o próprio processo de decisão transformado em instância primeira de tutela de interesses públicos injuntivos como o do ambiente.»

autorizadas pela edilidade, cabendo tais tarefas à polícia municipal ou aos fiscais dos serviços municipalizados.

Este tipo de intervenção, de natureza verdadeiramente enciclopédica, varia na razão inversa da dimensão dos municípios e das juntas de freguesia e depende também da distância a que se encontram os grandes centros urbanos e a própria capital, obrigando a actuar onde não chegue o braço da estrutura governamental. Mas onde este tipo de cooperação das autarquias se coloca de uma forma mais generalizada é nos casos de agressão aos interesses difusos<sup>4</sup>, aqueles cujos titulares são indeterminados, como tantas vezes sucede em relação à contaminação do solo, do ar ou da água, que lesa a qualidade de vida de quem os utiliza ou consome. Um dos instrumentos de protecção desses interesses é a «acção popular», garantida pelo artigo 52º da Constituição. Também o artigo 7.º, alínea c), da Lei das Associações de Defesa do Ambiente<sup>5</sup> concede a estas legitimidade de aquisição do estatuto de assistente nas causas-crime em matérias de ambiente, ou quando é posto em risco o equilíbrio ecológico, como previsto na Lei de Bases do Ambiente<sup>6</sup>.

Um dos problemas que se levantam no desempenho deste tipo de responsabilidades das autarquias é a dificuldade de identificação dos autores das transgressões ambientais, inclusive em relação a programas que a União Europeia promove ao nível regional. Quando tal sucede, acaba por ser beneficiado o infractor anónimo. Em tais situações, *quid juris?* Para evitar a interrupção dos programas, têm as Comunidades adoptado, a título excepcional, soluções pragmáticas, como sucedeu, por exemplo, de 1990 a 1993 com o projecto «Envireg»<sup>7</sup>, em que um dos componentes dizia respeito ao tratamento e ao destino de lixos municipais. Com efeito, embora com suporte financeiro e técnico do QCA<sup>8</sup>, esta contribuição é concedida e mantida

---

<sup>4</sup> Protegidos pelo artigo 45º da Constituição e pelo Decreto-Lei 406/74, de 29 de Agosto.

<sup>5</sup> Lei 10/87, de 4 de Abril.

<sup>6</sup> No número 1 do artigo 2.º da Lei 11/87, de 4 de Abril.

<sup>7</sup> Environmental Regional Policy.

<sup>8</sup> Quadro Comunitário de Apoio.

sem averiguação das responsabilidades de quem poluiu, sem indagação, portanto, das culpas a atribuir.

No plano interno, esta mesma dispensa de averiguação dos prevaricadores conduz à injustiça social-fiscal de insenção das multas que caberia aplicar na lógica do princípio do «poluidor pagador», pois os prejuízos causados acabam por ser pagos através dos impostos, o que se transforma numa duvidosa ética de distribuição «difusa» de culpas.

A União Europeia, após Maastricht, não deixa de configurar<sup>9</sup> a responsabilidade dos Estados-membros pelo cumprimento das medidas propostas pelo seus órgãos em matéria de ambiente, que correspondem hoje a centenas de normas. Mas, acima dos sistemas de comportamento que se vão institucionalizando, o processo mais autêntico e de menores custos e tensões consiste numa adequada sensibilização da população em geral para a necessidade de se assumir atitudes e de se proceder ao reajustamento de práticas que conduzam gradativamente à diminuição das regras ambientais.

Esta opção implica a indispensabilidade — recomendada, como se referiu, na «Agenda XXI» da Conferência do Rio — de um eficiente sistema de informação<sup>10</sup>. Nessa linha, o ministro da tutela tem organizado cursos para funcionários autárquicos, nomeadamente sobre o impacte ambiental, com a participação do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) e do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). De não menor significado tem sido a prática de «consultas públicas»<sup>11</sup>.

O «processo integrado do ordenamento do território»<sup>12</sup> abrange, por seu turno, diversas vertentes como a implantação de indústrias, a localização de projectos urbanísticos ou turísticos, ou a preservação de áreas protegidas. E, consoante essas

---

<sup>9</sup> No artigo 130 (R) 4 do Tratado.

<sup>10</sup> No âmbito da U.E., as iniciativas com vista à optimização dos sistemas de acesso à informação ambiental estão consagradas na directiva do Conselho 90/313, de 7 de Junho. Pela Lei 65/93, procedeu-se à transposição da directiva no que diz respeito a documentos da Administração em matéria de ambiente.

<sup>11</sup> Nos termos do Decreto Regulamentar n.º 38/90.

<sup>12</sup> Como referido no artigo 5.º, número 2, da Lei 11/87.

vertentes, assim a cooperação das autarquias se efectiva na esfera da actuação de diferentes ministérios, compatibilizando os projectos governamentais com os planos directores aprovados pelos municípios.

A participação dos poderes locais no processo de licenciamento industrial, no que toca à apreciação dos requisitos da localização de cada projecto, tem, de resto, a ver com a necessidade de uma maior desconcentração de poderes nos serviços, de modo a imprimir maior celeridade e eficácia aos procedimentos e permitir uma melhor articulação entre as diversas entidades intervenientes com competência no âmbito do licenciamento. Mas a informação e a participação do público, no que toca, designadamente, a projectos de urbanismo, constitui uma crescente e natural preocupação para as autoridades responsáveis. Assim, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) são também submetidos às «consultas públicas»<sup>13</sup>. O direito à informação em matéria de projectos de urbanismo em geral encontra-se, de resto, consagrado na legislação<sup>14</sup>.

### A pirâmide das motivações ambientais de *lege ferenda*

Na análise interpretativa da legislação sobre ambiente, importa lembrar que o conjunto de normas aplicáveis aos poderes locais tem origem em iniciativas diferentes. Por um lado, existem normas que resultam da produção legislativa nacional, tanto antes como depois da nossa adesão à União Europeia. Nessa produção de normas se situam, inclusive, aquelas que, independentemente da nossa adesão às Comunidades, decorrem da ratificação de acordos internacionais. Mas, por outro lado, vigoram normas que provêm do chamado *acquis communautaire*, incluindo regulamentos e outras decisões anteriores à adesão, sobre procedimentos a aplicar no quadro nacional dos países-membros e que, na medida em que

---

<sup>13</sup> A importância desta modalidade de consultas é expressa na directiva 79/409 do Conselho, de 2 de Abril.

<sup>14</sup> Artigo 14º, número 1, do Decreto-Lei nº 176-A/88, e artigo 22, número 2, Decreto Lei nº 69/90, que estabelecem o regime jurídico pelo planeamento municipal.

dizem respeito a questões locais, deverão também ser aplicados pelas autarquias, isoladamente ou em conjugação com outros níveis do aparelho de Estado.

Num terceiro escalão, surgem acordos, nomeadamente convenções, que, uma vez ratificados pela U.E., inspiram os órgãos comunitários a tomarem decisões com vista à aplicação programada de regras que, tendo sido aceites, passam a ser integradas na política ambiental comunitária.

Descrita sumariamente esta pirâmide de motivações de *lege ferenda*, compreende-se que pertença, como se disse, aos poderes locais, como base da estrutura da Administração, a aplicação, no dia-a-dia, das normas provenientes de acordos internacionais, após transposição, por ratificação directa, ou através da U.E., das respectivas normas para a ordem jurídica interna de cada país-membro.

A intervenção dos poderes locais em matéria de ambiente abrange questões que se prendem com a protecção da qualidade do solo, da água e do ar. Para a execução da política de ambiente e de ordenamento do território em todas estas áreas, as competências das autarquias são expressamente mencionadas no artigo 3.º, alínea c), da Lei de Bases, competências essas que figuram ao lado das da Administração central ou regional. Em relação a problemas específicos de ordenamento e de gestão urbanística, o artigo 17º volta a referir esta trilogia de competências. A mesma tríplice hipótese de intervenções resulta do artigo 29º, número 4, a propósito de áreas protegidas. Assim, muitos dos regulamentos, decisões e directivas comunitárias relativos a problemas dos solos, da água, da atmosfera, ou a outras questões, como a dos resíduos, projectam-se de uma forma localizada, embora tenham sido abstractamente concebidos para toda a extensão da Europa dos Quinze. Eis a razão por que exigem, para o seu cumprimento, a intervenção das autoridades e dos serviços autárquicos.

Tome-se o exemplo de áreas protegidas como as referidas no artigo 27º, alínea c), e nos números 1 a 4 do artigo 29º da Lei de Bases. A formação de parques, a protecção de espécies da fauna e da flora e, em especial, o regime de controlo das florestas, constituem exemplos típicos da indispensabilidade de uma mobilização conjunta do Poder central e das autarquias. Esforços sincronizados podem vir a ser

solicitados aos poderes locais, em virtude da ratificação de várias convenções sobre ambiente ou recursos naturais, como por exemplo a CITES<sup>15</sup>, como se verifica pelo Decreto-Lei nº 75/91, de 14 de Fevereiro, que estabelece medidas de protecção das aves que vivem em estado selvagem em território nacional, ou pelo Decreto-Lei nº 251/92, de 12 de Novembro, que estabelece o regime jurídico dos recursos cinegéticos.

A complexidade da destrição de intervenções atinge, por vezes, dimensão preocupante, como se verifica em relação às estruturas do sistema florestal, que dependem de múltiplas instituições legais, ou — o que é mais delicado — de diferentes políticas do Ministério da Agricultura, das câmaras municipais e do Ministério do Ambiente<sup>16</sup>.

A destrição de atribuições revela-se, porém, muito mais do que um simples exercício académico, quando se colocam problemas como o do sistema nacional de prevenção de incêndios florestais, contemplado no artigo 270: alínea *n*), da Lei de Bases — que, embora não deixe de ser nacional como sistema, envolve, contudo, a indispensável intervenção dos bombeiros das corporações municipais, quando se declaram incêndios.

A «Agenda XXI» teve em conta o rápido crescimento da população urbana, concomitantemente com o ritmo de expansão da indústria e dos serviços. No início do próximo século, mais de metade da população mundial estará a viver em áreas urbanas, e, no ano 2025, essa proporção será de 60 por cento.

A intervenção das autoridades locais nas questões relativas à qualidade e ao abastecimento da água à população é, pois, tão natural como indispensável. Natural, porque tem constituído missão histórica da autoridade dirimir os contenciosos que resultam de disputas com base na utilização da água. Indispensável, porque, para além deste tipo de actuação, compete aos municípios a fixação do regime de utiliza-

---

<sup>15</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

<sup>16</sup> Opinião do Engenheiro Rosado Fernandes, da Confederação da Agricultura Portuguesa, em entrevista a um órgão de imprensa económica.



ção das bacias hidrográficas, incluindo a determinação dos respectivos custos, que não são estabelecidos por simples critérios comerciais, mas devem ter em conta condicionalismos sócio-económicos mais abrangentes, como o da necessidade de atender aos pequenos consumidores ou aos volumes indispensáveis à irrigação ou às indústrias. As despesas, além da complexidade da administração e do controlo das condições necessárias para fornecer aos utentes a qualidade e a quantidade de água pretendidas, têm conduzido à tendência para a empresarialização dos sistemas de fornecimento de água e de tratamento de efluentes<sup>17</sup>. Estabelece-se, assim, um mercado da água, no qual o município tem um importante papel a desempenhar como agente controlador, através de um amplo leque de soluções, que vão desde a abertura de concursos de concessão de exploração do abastecimento a entidades privadas — quer no sistema pleno de *contracting out*, quer em regime de subcontratação — até à criação de empresas públicas municipais ou de serviços públicos municipalizados, ou de sistemas que abrangem áreas de abastecimento mais amplas, como no caso dos arranjos multimunicipais criados, nomeadamente, pelas respectivas associações de municípios, nos termos do Decreto-Lei nº 319/94.

Com vista a uma adequada protecção do consumidor, o Decreto-Lei nº 149/95 criou o Observatório Nacional dos Sistemas Multimunicipais, sendo atribuída às autarquias a missão de supervisão e controlo ambiental e sanitário das redes montadas.

Face à actuação dos municípios no capítulo das águas residuais, nomeadamente as provenientes das indústrias e redes de saneamento básico<sup>18</sup>, algumas autarquias estabeleceram regulamentos próprios, com indicação dos valores-limites para os vários parâmetros de descargas consentidas nos colectores municipais, fixando as respectivas tarifas.

<sup>17</sup> Como se verifica pela promulgação do Decreto-Lei 379/93, de 5 de Novembro, que permite o acesso de capitais privados às actividades económicas de captação, tratamento e rejeição de águas residuais.

<sup>18</sup> O Decreto-Lei nº 624/90 aprovou as normas de licenciamento de descarga de águas residuais provenientes de habitações em aglomerados populacionais. Os Decretos-Lei nº 809/90, 810/90, 505/92 e 512/92 aprovaram normas de descarga de águas residuais em sectores especiais como matadouros, suinicultura, celulose e curtumes.

Quanto à retenção dos efluentes nas estações de tratamento de águas residuais (ETAR), os programas de expansão e manutenção da respectiva rede — já a caminho das 500 unidades em todo o País — constituem um outro exemplo de como é indispensável a cooperação e a complementaridade de acção entre a Administração central e a local.

Em relação à preservação da qualidade do ar, o subprograma 3 do PEDIP contempla estratégias com vista à adaptação de tecnologias mais limpas, incluindo a aquisição de equipamentos e a utilização de processos que viabilizem os objectivos de redução dos níveis de contaminação da atmosfera (além da diminuição de efluentes e resíduos)<sup>19</sup>. Grande parte das emissões de dióxido de carbono tem, aliás, origem em incêndios nas florestas, no mau hábito das queimadas e num inadequado aproveitamento dos solos. Algumas libertações de gases tóxicos podem, por seu turno, ser provenientes de certos sistemas de incineração de resíduos urbanos<sup>20</sup>.

\* \* \*

No que respeita às medidas de protecção contra os resíduos sólidos, a Directiva 91/156 do Conselho estabeleceu procedimentos relativos à limitação da produção de resíduos, sua reutilização e eliminação, referindo, no número 2 do seu artigo 5.º, a criação de redes de eliminação de resíduos em instalações adequadas e «próximo da sua origem». A mesma preocupação é demonstrada pela Directiva 91/271, referente à monitorização dos lixos municipais.

Devido a uma maior amplitude dos programas financiados pela U.E., assiste-se a uma dupla vertente de medidas contra os resíduos. No âmbito do PEDIP (Progra-

---

<sup>19</sup> O programa «Corine» da U.E. abrange o estudo de projectos contra a poluição do ar. O subprograma «Corine-ar» caracteriza cada tipo de poluente libertado por unidades industriais.

<sup>20</sup> As directivas do Conselho 89/369, de 8 de Junho, e 89/429, de 21 de Junho, ocupam-se, respectivamente, da prevenção e da redução das emissões resultantes da incineração de resíduos urbanos.

ma Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa), passam a impor--se critérios mais rigorosos e condicionalismos ambientais para a concessão das participações comunitárias, nomeadamente quanto a resíduos sólidos gerados por empresas industriais. No que toca ao FEDER e aos novos «fundos de coesão» — estes sobretudo vocacionados para projectos do sector público —, aponta-se para a exigência de infra-estruturas que viabilizem a redução de resíduos de origem industrial e, sobretudo, de lixos municipais.

Os problemas dos resíduos sólidos estão entre os que melhor definem a indispensabilidade de uma articulação entre as autoridades da Administração central e as empresas, por um lado, e as autarquias locais por outro. E, tal como em relação à captação, ao tratamento e ao abastecimento de água, também a recolha e os diferentes destinos dos resíduos sólidos — reutilização, aterro ou incineração — têm inspirado, com o mesmo suporte legal<sup>21</sup>, o recurso aos sistemas de empresarialização.

### **As grandes etapas de produção legislativa ambiental**

No âmbito daquilo que se poderá designar como História do Ambiente, merecem ser destacados dois momentos significativos de arranque de iniciativas de membros com um produto interno bruto abaixo de 90 por cento da média comunitária. Portugal foi enquadrado nesta extensão de benefícios, que se projectam, sobretudo, na área do Desenvolvimento regional. Criou-se, assim, um feixe mais intenso e extensivo de conexões e diálogos entre a Administração central e os poderes locais. Mas também, compreensivelmente, tornaram-se mais frequentes os contenciosos entre as entidades governamentais e as autarquias, devido, na maior parte dos casos, à diferente interpretação de normas nem sempre suficientemente claras.

Em todas as áreas em que ocorrem problemas ambientais se verificou, como já referimos, não só a tendência, como, sobretudo, a necessidade — diríamos até, a

---

<sup>21</sup> O Decreto-Lei 379/93 permite também o acesso de capitais privados às actividades económicas de recolha e tratamento dos resíduos sólidos.

urgência — de se ter em conta a compatibilidade e a complementaridade das atribuições e competências dos vários níveis do Poder em matéria de ambiente. De tal forma que o conceito da imprescindibilidade de formação de sistemas de gestão integrada não se limite a sectores como o da água potável, dos efluentes ou dos resíduos, adoptando--se uma estratégia igualmente integrada entre os próprios sectores, que só academicamente podem ser perspectivados de uma forma monográfica e estanque.

Para a definição dessa estratégia, há que ter em conta a interconexão dos próprios elementos solo-água-ar. E mesmo em relação a cada elemento, não se pode abstrair da diversidade das causas de cada fenómeno que se analisa. Entre cada um dos referidos elementos, teriam de ser consideradas as relações causa-efeito, pois são essas que determinam as situações a confrontar, ora através de medidas de prevenção, ora usando possíveis instrumentos de atenuação de efeitos, ou tentando mesmo eventuais recuperações, embora estas constituam hipóteses mais raras.

Exemplos desses recíprocos impactes são visíveis em cada momento, um pouco por toda a parte. A desflorestação motivada pelo corte de árvores ou pelo cultivo intensivo do solo leva à erosão e à desertificação. Alterações impostas à morfologia natural redundam em modificações do clima, com mudanças, que podem ser fatais, dos regimes pluviométricos e adulteração de *habitats*, com os prejuízos inerentes para a fauna e a flora. A cadeia de impactes em dominó é vasta, pelo que se torna compreensível a indissociabilidade das actuações das entidades responsáveis em todos os níveis do aparelho de Estado.

O fenómeno está longe de ser apenas nacional. É europeu. E, mais que europeu, é universal. A própria União Europeia, nas suas decisões, regulamentos e directivas em matéria de ambiente, opta por uma actuação conforme com esta realidade. A produzir normas aplicáveis a todos os países-membros, torna justamente em conta esse fenómeno de interacção ao nível e à dimensão em que ele se verifica. O que significa, em termos práticos, que, ao elaborarem cada regra de procedimentos relativa ao ambiente, os órgãos da U.E., conhecedores da estratificação interna dos poderes em cada Estado, procuram conceber, graças ao realismo de uma experiência adquirida e

compartilhada, os itinerários prováveis do processo de execução de tais regras, muitos dos quais passam pelas autarquias.

Nos períodos que correspondem à aplicação das directivas nos países-membros, revela-se fundamental a participação dos poderes locais no que toca, inclusive, às informações a apresentar à Administração sobre a viabilidade do cumprimento das normas propostas. No que diz respeito quer aos prazos estabelecidos, quer aos condicionalismos resultantes da adopção ou alteração de procedimentos cujo cumprimento exceda a capacidade local. São, de resto, tais informações que, no seu somatório, permitem ao Governo central manter a habitual correspondência que faz parte do processo para uma adequada e atempada aplicação das directivas, incluindo relatórios em que, para os devidos efeitos, fiquem consignadas as dificuldades encontradas ou as dúvidas suscitadas.

Assim, na aplicação quotidiana das normas comunitárias, as câmaras municipais e as juntas de freguesia não são apenas responsáveis finais pela execução da política ambiental e pela protecção do ecossistema. São também, e sobretudo, o escalão indispensável da própria fase de preparação dessas normas.