

Sua Excelência
O Ministro do Ambiente e da Ação Climática
João Matos Fernandes
Rua de «O Século», 51
1200-433 LISBOA
gabinete.maac@maac.gov.pt

Lisboa, 13 de maio de 2020
N/ Ref.º: 2020.048

Assunto: Uma visão setorial para uma transição para uma economia verde – “Contributo para as questões levantadas pelo Ministro do Ambiente e da Ação Climática – abril 2020”

Sua Excelência,

A AVALER e a ESGRA saúdam e partilham a ambição de sua Excelência o Ministro do Ambiente e da Ação Climática, de que o País aproveite a oportunidade apresentada pela crise que agora vivemos para, repensando estratégias em alguns setores essenciais, acelerar a evolução para uma economia verde, circular e hipo-carbónica.

Como Instituições largamente representativas do setor da gestão de resíduos urbanos, assumindo a sua responsabilidade no setor, bem como a sua capacidade de produzir reflexão sobre o mesmo, que se têm evidenciado no passado, vêm deste modo dar o seu contributo setorial às preocupações expressas na carta dirigida a vinte e uma Personalidades de inegável prestígio e competência da sociedade portuguesa.

Assim, com este pronunciamento, estas Instituições signatárias pretendem tão somente trazer ao debate uma visão setorial, de longo prazo, das empresas que representam, baseada na experiência concreta de gestão de resíduos, no “terreno”, de mais de 20 anos. Esperam estas Instituições que a sua abordagem pragmática aqui expressa, mais do que contrapor, possa complementar as superiores análises que as Personalidades convidadas, certamente produzirão. Para facilidade de enquadramento, serão utilizadas as questões colocadas por V. Exa. O Ministro do Ambiente e da Ação Climática às vinte e uma Personalidades.

Questão 1: Como olha para esta crise e quais são as ameaças e as oportunidades que identifica no domínio ambiental e da sustentabilidade?

Passadas duas décadas sobre a aprovação do primeiro Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (RU), e cerca de 25 anos desde que a gestão de resíduos passou a ser uma verdadeira prioridade política nacional, é inquestionável que o setor de Gestão dos Resíduos Urbanos teve uma evolução de sucesso, a todos os títulos notável, em Portugal. Ao contrário do que acontecia antes, o país trata hoje adequadamente 100% dos RU produzidos, possui a funcionar todas as linhas tecnológicas de gestão de RU, tem um quadro legal e institucional sofisticado e completo, embora também bastante complexo, e possui empresas, universidades e instituições públicas e privadas com capacidade técnica e de gestão a operar no setor e

dotadas de uma enorme capacidade de adaptação e dinamismo. O setor dos RU em Portugal gera valor e cria emprego, ao mesmo tempo que respeita as mais exigentes normas ambientais.

Porém, são igualmente evidentes, já há alguns anos, alguns estrangulamentos e limitações que têm impedido e, se não forem ultrapassados, continuarão a impedir que o setor se projete no futuro com a ambição de contribuir expressivamente para a construção de uma Economia Circular, Verde e Hipo-carbónica.

A atual crise provocada pela epidemia do Covid 19 mais não fez do que sublinhar e expor a força e resiliência dos fundamentos do Setor, por um lado, uma vez que ele continua a cumprir com eficácia a sua função essencial à sociedade mas, por outro, também expôs algumas das suas fragilidades e estrangulamentos mais notórios. Entre estes sublinharíamos os seguintes:

1. Uma taxa de recolha seletiva de RU para valorização material estagnada há mais de uma década. Saudamos a evolução positiva ocorrida em 2019, neste indicador, mas ele permanece, apesar disso, muito longe do desejável e necessário.
2. Uma qualidade preocupantemente baixa dos materiais recolhidos para reciclagem em algumas fileiras – seja porque a separação com base em TMB não garante qualidade, seja pelo comportamento reconhecidamente deficiente dos produtores de resíduos – dificultando a reciclagem de qualidade que a Economia Circular exige.
3. Elevada taxa de absentismo de hábitos e conhecimentos sobre a correta deposição e separação de resíduos urbanos por parte de uma fração importante da população.
4. Ausência de uma estratégia nacional de sensibilização e capacitação da população sobre a importância da correta separação e deposição dos resíduos, e sobre a importância dos resíduos como recursos, para a preservação ambiental.
5. Um quadro económico e financeiro desadequado às exigências que pesam sobre o setor, e que não transmite os sinais adequados aos produtores de resíduos, e ainda uma fiscalidade disfuncional como instrumento de política e que drena preciosos recursos do setor.
6. Um modelo técnico muito assente em pré-tratamentos do tipo Tratamento Mecânico e Tratamento Mecânico e Biológico (o maior destino direto dos Resíduos Urbanos) que não garante a qualidade dos reciclados nem o destino final adequado dos não reciclados.
7. Uma forte dependência do aterro sanitário como destino final dos RU seja por envio direto, seja após pré-tratamentos, por ausência de destino para a designada “fração resto” dada a elevada quantidade de matérias/produtos colocados no mercado sem características de reciclabilidade, seja pela sua perigosidade, seja pela própria composição dos produtos, conduzindo à redução acelerada da capacidade de encaixe dos aterros atuais.
8. A produção de grandes quantitativos de compostos e digeridos de baixa qualidade, reduzido domínio de aplicação (maioritariamente a floresta, dada a qualidade reduzida), difícil escoamento e muito baixa valorização.

9. Disrupções, elevada complexidade e conflitualidade no sistema de responsabilidade alargada do produtor, em particular no SIGRE, no passado recente.
10. Limitada integração vertical (alta com baixa) e integração horizontal (integração de recolhas na baixa e partilha de instalações em alta) dificultando o aproveitamento de economias de escala e de gama.

Estas são dificuldades claras, algumas certamente interrelacionadas entre si, que se têm arrastado ao longo do tempo e com as quais a experiência concreta das empresas se confronta.

Porém, sem retirar o necessário foco nestas dificuldades, permitimo-nos especular um pouco sobre o que serão, provavelmente, algumas razões mais profundas que poderão estar na origem das dificuldades enumeradas.

Referir-nos-emos particularmente ao financiamento e à autonomia do sistema. O Setor financia-se essencialmente por três vias: i – as tarifas de tratamento de resíduos, suportadas ao cidadão de diversas formas; ii – a valorização dos reciclados e subprodutos, igualmente de diversas formas, nomeadamente com base em esquemas de responsabilidade alargada do produtor e remuneração da eletricidade produzida e iii – subvenções públicas, fundamentalmente fundos europeus para investimento. Porém, dada a exiguidade geral das tarifas de tratamento, estas e a valorização de reciclados cobrem, por vezes com dificuldade, apenas os custos de exploração, fazendo com que os custos de investimento sejam muito dependentes das subvenções públicas por via dos fundos europeus. Como consequência as empresas do setor estão muito limitadas nas suas decisões de investimento, dependente dos fundos europeus que, por sua vez, dependem dos Planos estratégicos do Setor, centralmente elaborados. A consequência direta desta cadeia de dependência é o subfinanciamento do Setor, se considerarmos a totalidade de necessidades financeiras, uma muito reduzida autonomia financeira e, conseqüentemente, uma muito reduzida autonomia estratégica das empresas do Setor que leva a que os investimentos sejam realizados em função das opções definidas a nível central e não em função do conhecimento das realidades locais e das soluções tecnológicas mais adequadas às mesmas.

O Setor é, por isso, profundamente centralizado nas suas decisões estratégicas e, apesar de os Planos Estratégicos afirmarem sempre que são tecnologicamente agnósticos, na prática os modelos técnicos são condicionados pela decisão política que se reflete nos “avisos” dos fundos europeus. Conseqüentemente a liberdade estratégica para que as empresas desenvolvam modelos tecnológicos adaptadas às características específicas das regiões que servem, é limitada. Os exemplos desta cadeia de centralização que condiciona a autonomia financeira e estratégica do setor vão da uniformidade dos modelos de recolha à proliferação dos TMB, por vezes contrária à racionalidade técnica, económica e ambiental.

Esta falta de autonomia na escolha das opções de investimento, no enquadramento atual, funciona de forma inversa à responsabilidade pelos resultados, dado que esses já não são imputados a nível central, é acentuada ainda por um quadro regulamentar muito rígido e hierarquizado. Desde a definição de tipologias de resíduos e processos de tratamento (por exemplo o tratamento conjunto de resíduos urbanos com outras tipologias, bastante comuns noutros países e por vezes importantes para ganho de escala, são muito raros em Portugal) a rigidez nos sistemas de recolha, muitas vezes contrariando a racionalidade económica, os

obstáculos à partilha e integração de instalações, a incapacidade de o sistema se organizar para desenvolver destino final de valorização energética de resíduos não recicláveis que sirva a totalidade do território nacional, a imposição de medidas com pouca coerência com o quadro organizacional pré-existente, como foi o caso do programa das máquinas de *reverse vending* para recolha de resíduos de embalagem, entre outros.

Acresce referir a forte hierarquização do Setor, onde uma variedade de Instituições do Governo, da Administração e do Regulador, embora teoricamente com competências bem definidas e delimitadas são muitas vezes, na prática, conflitantes ou de difícil compreensão para as empresas e atores no terreno e, por vezes, pouco atuantes em termos de acompanhamento das necessidades e com pouca capacidade de decisão em tempo útil.

O presente modelo rígido, hierarquizado e largamente dependente do financiamento europeu foi eficaz para criar e infraestruturar o atual sistema de gestão de resíduos urbanos. Mas questionamo-nos se ele estará apto a trazer ao sistema o grau de flexibilidade, inovação, agilidade e criatividade que a economia verde, sustentável e circular do futuro, exige.

Em suma, tomando em consideração as dificuldades e estrangulamentos acima referidos e outros que eventualmente venham a ser identificados, parece-nos que importaria aproveitar a oportunidade para criar uma visão de longo prazo para o setor, atenta não só às “metas europeias”, mas também às deficiências estruturais do setor em Portugal, que possa orientar as mudanças imprescindíveis, ao longo da próxima década.

Adicionalmente, sendo o setor dos resíduos fortemente regulamentado a nível comunitário, o que determina a sua evolução, entendemos que a presente crise pode e deve constituir um sério motivo de reflexão sobre a forma como os resíduos são tratados e geridos a nível europeu, e uma análise dos Estados-Membros que, perante uma crise desta natureza, exibiram maior capacidade de gestão dos resíduos urbanos potencial e globalmente contaminados. Esta reflexão, que consideramos fundamental, tem de pautar-se pela ponderação dos modelos de sucesso implementados nos países europeus que apresentam os melhores resultados. Nesses países constata-se que a adoção de políticas de planeamento a longo prazo, integrando soluções variadas mas complementares, quer ao nível da recolha seletiva, que permitiu atingir níveis muito elevados de reciclagem, quer através de investimentos em tecnologias que permitiram o tratamento da fração residual que não é reciclável, permite-lhes serem autossuficientes em termos de capacidade de gestão e tratamento dos resíduos por si produzidos, quer em períodos de normalidade quer em períodos de crise pandémica severa, como aquele que estamos a viver.

Em contrapartida, Portugal apresenta persistentemente, e sem tendência notória de redução, uma deposição de resíduos em aterro de mais de 50 % da totalidade dos resíduos urbanos produzidos, resultante da incapacidade de valorização da fração residual dos resíduos que não encontram encaminhamento para a reciclagem. Este cenário persistente, mesmo em condições de normalidade, sofre natural agravamento quando ocorrem os imponderáveis que sempre ocorrem num sistema complexo como é a gestão de resíduos num país e, por maioria de razão, quando surgem situações de gravidade extrema como aquela que estamos a viver atualmente.

Haverá assim que encarar com frontalidade a necessidade de encontrar dentro do Setor, e sobretudo dentro do País, soluções tecnicamente adequadas e eficazes de valorização dos resíduos desta natureza, como é o caso da valorização energética dos resíduos que não

tenham possibilidade de valorização material com qualidade. Não é sustentável, nem sequer razoável que se continua a eliminar sem qualquer aproveitamento tão elevada quantidade de resíduos, à *contrario* dos mais elementares princípios ambientais e da hierarquia dos resíduos, e promovendo o rápido esgotamento da capacidade de encaixe dos aterros, com que nos vemos confrontados em todo o território nacional.

Questão 2: O que fazer para concretizar as oportunidades que identificou e de que forma a “economia verde” pode contribuir para a criação de riqueza e de bem-estar?

Na expectativa de saída da presente crise e tendo presente o lançamento dos trabalhos de elaboração dos novos Planos Estratégicos com horizonte 2030, seria importante uma análise aprofundada do atual modelo do sistema de gestão de resíduos urbanos, pelas razões expostas. Temos consciência da dificuldade da tarefa e das limitações a um eventual ajuste do modelo, mas é fundamental, sob pena do efeito de arrastamento das consequências da manutenção de um enquadramento desajustado, pela sua complexidade, falta de flexibilidade e transparência. Temos igualmente consciência que o sistema está estruturado por uma grande variedade e quantidade de compromissos jurídicos entre os atores do sistema e entre estes e o Estado Central e as Autarquias, que não permitem qualquer ajuste ou alteração rápida do modelo.

No entanto, mesmo tendo presente essas limitações, há dois aspetos que nos parecem essenciais. Por um lado, importa ter uma perspetiva de evolução de longo prazo, que desconhecemos e cujo debate está por fazer, de modo a que eventuais limitações do modelo não se perpetuem no futuro, por mera inércia e/ou falta de perspetiva. Por outro lado, porque há vários estrangulamentos onde é possível intervir a curto prazo, por não estarem reféns de qualquer constrangimento jurídico, que podem ser desde já acautelados, nomeadamente:

- Uma reflexão aprofundada sobre a fiscalidade do Setor, nomeadamente a Taxa de Gestão de Resíduos, não só sobre a sinalização do seu montante, mas a sua função, gestão e organização;
- Uma estratégia para a reformulação dos sistemas de Tratamento Mecânico e Biológico, que se tornarão obsoletos durante a vigência do próximo PERSU;
- A implementação da recolha e tratamento de biorresíduos que requer a avaliação de recursos tecnológicos existentes e dos investimentos que permitam a adaptação das instalações existentes às novas realidades, através do aumento da capacidade de recolha já existente, mas também do aproveitamento e a adaptação tecnológica das infraestruturas já existentes (TMB);
- O *empowerment* e a capacitação dos municípios como agentes essenciais na cadeia de valor da gestão de resíduos;
- Uma reflexão profunda e definição de uma estratégia para o destino final dos resíduos não valorizáveis materialmente, bem como sobre o papel futuro da valorização energética de resíduos;
- Uma reflexão profunda sobre as razões para a persistência de comportamentos desviantes excessivamente comuns dos produtores de resíduos e as políticas para os corrigir;

- Uma reflexão aprofundada sobre as políticas para promoção da utilização de subprodutos do tratamento de resíduos, como os compostos e digeridos e as escórias de incineração.
- Uma melhoria significativa da informação e estudo do Setor. Como mero exemplo, parecemos incompreensível que persista (ainda no último relatório sobre o Estado do Ambiente 2019) a grosseira confusão entre “enviado para aterro” e “enviado diretamente para aterro”. Entre outras melhorias que se afiguram necessárias;
- Uma abordagem integrada e transversal com vista a uma efetiva redução da produção de resíduos, não só em termos de políticas de prevenção através da alteração e redução do consumo, mas através da criação de oportunidades, nomeadamente de emprego, através de políticas de incentivo à reparabilidade dos produtos colocados no mercado, de modo que a sua reparação constitua uma solução economicamente mais vantajosa para o consumidor em detrimento da aquisição de produtos novos, nomeadamente através da redução do IVA aplicável à prestação de serviços de reparação, e deste modo gerando novos empregos. Em vários países europeus, como o caso da Bélgica, medidas como esta já se encontram implementadas através da formação a desempregados para a reparação de bens, traduzindo-se na redução do desemprego, na redução do consumo de novos produtos e na redução da produção de resíduos.

Por outro lado, também o investimento previsto no *Green Deal* para a indústria, destinado à conceção de produtos com características quer de reparabilidade quer de efetiva reciclabilidade, terá um impacto positivo ao nível do setor da gestão de resíduos no sentido de permitir um efetivo aumento da reciclagem de qualidade, e que não só deve ser promovido e estimulado como devem ser criados canais de efetiva articulação entre todos os *players* da cadeia de valor e de mercado.

Em suma, o futuro do Setor não só depende das políticas específicas em matéria de tratamento de resíduos, das soluções tecnológicas disponíveis e adequadas, mas também do investimento em termos transversais ao nível das políticas fiscais, dos incentivos aos novos processos produtivos e da indústria que se traduzam na colocação de matérias e produtos efetivamente recicláveis, como em investimentos nos próprios processos industriais de reciclagem que garantam a maximização e otimização do aproveitamento dos resíduos recolhidos e tratados pelos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos.

Neste quadro, e atendendo à extensão do trabalho a realizar, vemos com preocupação o curto prazo estabelecido para a revisão dos dois Planos Estratégicos enquadramentos do Setor sem prejuízo, naturalmente, da competência da equipa nomeada e da total disponibilidade de colaboração das entidades signatárias.

Questão 3: Quais lhe parecem ser os contributos necessários dos atores principais (ONU, líderes políticos europeus ou nacionais, responsáveis do setor financeiro, empresários) e os recursos críticos que temos de alocar para o desenvolvimento de uma política ativa, que desenvolva a economia de forma a garantir que não ultrapasamos os limites dos sistemas naturais?

O setor da gestão de resíduos, provavelmente mais que outros, é profundamente condicionado pelas decisões tomadas a nível europeu. De há muito que as decisões europeias fixam objetivos, metas, regras de funcionamento, procedimentos, etc. para este setor.

Por outro lado, o tratamento de resíduos urbanos nos 27 países da União Europeia é caracterizado por grandes dissimilaridades no modelo organizativo e nas tecnologias e processos utilizados, nos destinos dos resíduos, entre outros. Parece-nos por isso essencial que Portugal, no estrito respeito pelas responsabilidades dos vários *stakeholders*, esteja presente em todos os processos de formulação de políticas europeias.

As entidades signatárias e as empresas que representam, compreendendo a relevância da sua intervenção a nível Europeu, são associadas ativas das principais associações e confederações europeias do Setor (Municipal Waste Europe, CEWEP, ACRplus, entre outras) e têm tido o maior empenho nessa atividade europeia, que é vital para o desenvolvimento do Setor em Portugal.

Enquanto Associações e empresas representativas do Setor em Portugal, as signatárias têm igualmente informado, com frequência, os decisores políticos (Parlamento, Governo, Administração, mas também os Parlamentares Europeus de nacionalidade Portuguesa) das questões em decisão europeia que preocupam o Setor, em inúmeras missivas, comunicados e tomadas de posição. Infelizmente o retorno dessa informação tem sido muito escasso e muito raramente o Setor conhece o posicionamento dos Órgãos de Soberania portugueses nas instâncias europeias. O que, naturalmente, não ajuda a tomada de posições coordenadas.

Parece-nos assim essencial que haja maior e melhor coordenação de posições e diálogo entre as empresas e Associações do setor e os respetivos Decisores políticos, sempre no escrupuloso respeito pelas competências e responsabilidades de cada ator, mas visando uma maior eficácia de intervenção na arena europeia.

Por exemplo, as Associações têm defendido o princípio da autossuficiência e da proximidade incluído na legislação europeia do Setor, mas desconhecem se têm o apoio dos Decisores do Setor nesse posicionamento.

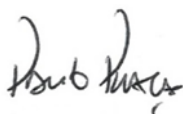
Não se pode esquecer que, dadas as pronunciadas diferenças dos países europeus, quer no que diz respeito aos seus sistemas de gestão de resíduos, quer no que diz respeito ao seu posicionamento nas cadeias tecnológicas (fornecedores versus compradores de tecnologia), os posicionamentos nacionais nas matérias europeias são frequentemente divergentes. Esse é um facto com o qual a União Europeia e os seus Membros aprenderam a viver, mas haverá certamente toda a vantagem que, internamente, o País saiba encontrar as plataformas de convergência necessárias à articulação de posições europeias, o que nem sempre tem acontecido. Também nos parece essencial uma maior articulação entre os atores dos diferentes setores.

Historicamente, a defesa das questões ambientais era promovida por ativistas, como se de áreas estanques se tratasse. Estando esta abordagem ultrapassada, nomeadamente com a aceitação generalizada do conceito de economia circular, importa que os diferentes atores com diferentes áreas de interesse e atuação, financeiros, industriais, comércio e serviços, estabeleçam efetivas plataformas colaborativas que permitam que se estabeleçam relações equilibradas de ganhos e perdas trazidas pela inevitabilidade de uma necessária mudança que permita para além da qualidade de vida global, sobretudo a subsistência da vida da população

no planeta em condições de habitabilidade ambiental e desenvolvimento adequado às reais e racionais necessidades globais da população.

A ESGRA e a AVALER estão, naturalmente, ao dispor de V. Exas. para colaborar neste processo e em particular no atual contexto nos termos que entenderem por convenientes, na defesa do interesse dos seus Associados e Empresas e do País, para o qual é particularmente determinante que o exercício da atividade de gestão de resíduos urbanos se efetue com a maior normalidade e segurança possível.

Os nossos melhores cumprimentos,



Paulo Praça
O Presidente da Direção da ESGRA



Aires Pereira
O Presidente da Avaler