

## **Contributos para uma reflexão sobre o futuro da Política de Coesão, Portugal 2030, Relativo ao setor da Gestão de Resíduos Urbanos**

A ESGRA é uma associação privada sem fins lucrativos, fundada em 2009, que tem como missão a promoção dos interesses dos seus associados no âmbito da gestão e tratamento de resíduos, bem como o seu desenvolvimento estratégico e no domínio da investigação de recursos que preservem e potenciem o país como território de desenvolvimento socioeconómico e ambiental.

A ESGRA representa atualmente 15 entidades, 13 das quais são Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Estas empresas, todas de capital maioritariamente Municipal, gerem mais de 1,5 milhões de toneladas de resíduos urbanos por ano, correspondendo a 34% da totalidade dos resíduos urbanos produzidos no país, servindo 31% da população nacional. A ESGRA é associada da Municipal Waste Europe (MWE), associação europeia sediada em Bruxelas e interveniente formal junto das instituições comunitárias – Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Comité das Regiões e fóruns especializados de Bruxelas, nomeadamente, no âmbito dos procedimentos legislativos em matéria de resíduos.

A AVALER - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos - é uma Associação sem fins lucrativos, de âmbito nacional, que tem por missão a promoção da sustentabilidade na gestão de resíduos urbanos e o apoio às suas Associadas na prossecução desse objetivo. A AVALER tem como associadas as empresas que em Portugal possuem sistemas integrados de gestão de resíduos urbanos, incluindo valorização energética: a Valorsul - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S.A., responsável pelo tratamento e valorização dos resíduos urbanos produzidos em 19 Municípios da Grande Lisboa e da Região Oeste; a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, responsável pela gestão, valorização e tratamento dos Resíduos Urbanos produzidos em oito municípios do Grande Porto, a ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A., responsável pela gestão de resíduos da Região Autónoma da Madeira e a TERAMB – Empresa Municipal de Gestão e Valorização Ambiental da Ilha Terceira, EM, que gere os resíduos urbanos da Ilha Terceira, na Região Autónoma dos Açores. No seu conjunto estas 4 entidades geram mais de 3 milhões de toneladas de resíduos, representando cerca de dois terços dos resíduos urbanos do país.

A Empresa Geral do Fomento, S.A. (EGF) é uma das principais empresas portuguesa de tratamento e valorização de resíduos urbanos, gerindo sistemas de tratamento e valorização de resíduos em 11 regiões concessionadas de Portugal, que processam anualmente cerca de 3,2 milhões de toneladas de resíduos urbanos (RU) produzidos em 174 municípios, servindo aproximadamente 60% da população de Portugal (6,26 Milhões de Habitantes), com 214 Infraestruturas e 1.838 colaboradores.

A TRATOLIXO é uma empresa intermunicipal certificada, detida em 100% pela AMTRES – Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos – e responsável pelo serviço público de tratamento de Resíduos Urbanos produzidos pelos mais de 800.000 habitantes dos municípios deste Sistema de Gestão de Resíduos Urbanos, que processa anualmente cerca de 410 mil toneladas, dispõe de 2 ecoparques e 3 ecocentros, e conta com 28 anos de atividade e 258 colaboradores.

A AMCAL - Associação de Municípios do Alentejo Central, é uma associação de municípios de fins específicos, integrando os municípios de Alvito, Cuba, Portel, Viana do Alentejo e Vidigueira, num total de 21 freguesias e abrangendo uma área de influência de 1 749 Km<sup>2</sup>. A atividade da AMCAL foi iniciada no ano de 1991.

Em 2017, a AMCAL geriu cerca de 13 000 de resíduos urbanos com origem na sua área de intervenção, dispondo de uma equipa de 20 trabalhadores.

A ESGRA, a AVALER, a EGF, a TRATOLIXO e a AMCAL, representando o setor de gestão dos resíduos urbanos, saúdam a iniciativa do Governo de promover uma reflexão estratégica visando a identificação dos grandes objetivos para o país, bem como a preparação atempada dos investimentos nacionais estruturantes, incluindo a programação dos fundos da União Europeia, no horizonte 2030. Do ponto de vista do setor da gestão de resíduos, a preparação atempada do próximo ciclo de investimentos parece-nos uma iniciativa da maior relevância para o setor dado que, pelas razões que procuraremos em seguida clarificar, o setor da gestão de Resíduos Urbanos está num período crítico de decisões quanto ao seu futuro. Nesse contexto, os signatários, que representam largamente o setor em Portugal, acreditam poder dar um importante contributo dada a sua experiência nesta área de atividade.

Portugal produziu em 2017 cerca de 5 milhões de toneladas de resíduos urbanos por ano, o que representa cerca de um terço da totalidade dos resíduos produzidos no país. No entanto, dadas as suas características específicas (composição, perigosidade, impacte ambiental, económico e social) esta tipologia de resíduos é alvo de uma atenção muito particular em toda a União Europeia, a ponto de constituir objeto de vasta e abundante regulamentação europeia específica e de metas ambientais particulares, no quadro do pacote de diretivas designado Economia Circular.

A gestão de resíduos urbanos teve nas últimas duas décadas uma evolução notável, em Portugal. Nesse período, o país adquiriu capacidade de gestão, *know-how*, tecnologia, um quadro regulamentar sofisticado, instituições operantes e empresas competitivas e com responsabilidades ambiental e social. O país trata hoje a totalidade dos resíduos urbanos produzidos, de acordo com as mais exigentes regras de salubridade, higiene e defesa do ambiente.

Porém, é também inquestionável que subsistem estrangulamentos no setor que impedem que este se projete para um novo patamar de qualidade e exigência na gestão de resíduos urbanos. Em particular:

- i) A produção de resíduos urbanos em Portugal tem aumentado nos últimos anos, tendo crescido no último ano cerca de 2%, sendo que o PERSU previa, até 2020, uma redução mínima da produção de resíduos por habitante de 10% em peso relativamente ao valor verificado em 2012;
- ii) A fração de resíduos reciclados encontra-se muito abaixo do necessário para cumprir as metas europeias, face a diversos fatores que à frente melhor se identificarão.
- iii) A qualidade dos materiais recolhidos para reciclagem é, por vezes, preocupantemente baixa, seja devido às características dos materiais (por exemplo no caso dos plásticos), seja devido ao modelo técnico de recolha e processamento, o que impede, correntemente, a sua integração nos processos produtivos, como matérias primas secundárias.
- iv) Todos os fatores referidos conduzem a que o envio para aterro sanitário permaneça muito elevado (57,4% dos cerca de 5 milhões de toneladas de resíduos urbanos produzidos em 2017), com o concomitante impacte ambiental associado, em termos de poluição do solo e lençóis freáticos e emissão de gases com efeito de estufa, entre outros.
- v) O sistema exhibe uma forte dependência de opções tecnológicas feitas no passado recente que cuja viabilidade no futuro carece de adaptação e reconversão de modo a integrar processos de tratamento diferenciados, devido às novas regras europeias (caso das instalações de Tratamentos Mecânicos e Biológicos-TMB).

- vi) O sistema de recolha de resíduos carece continuamente de otimização de meios e processos e ganhos de eficiência.

Por outro lado, foi recentemente aprovado na União Europeia o designado pacote Economia Circular que, entre outros aspetos, impõe a todos os países da UE objetivos muito ambiciosos na gestão de resíduos urbanos: metas de reciclagem elevadas e fortemente crescente (55% da totalidade dos resíduos urbanos em 2025, 60% em 2030 e 65% em 2035), metas de reciclagem de embalagens ainda mais ambiciosas (65% em 2025 e 70% em 2030), com metas específicas mínimas para cada um dos materiais: plástico, madeira, metais ferrosos alumínio, vidro e papel e cartão), uma severa limitação do envio de resíduos para aterro sanitário (um máximo de 10% em 2035), valorização generalizada de biorresíduos (seja por via de recolha seletiva e posterior tratamento, seja por reciclagem na origem), obrigatória a partir de 2014, entre outras obrigações.

Face a este nível de exigência é vital que Portugal, não só aproveite da melhor maneira os recursos remanescentes do atual Quadro Comunitário de Apoio, tendo em vista os objetivos de longo prazo para o setor como, sobretudo, que prepare escrupulosamente a aplicação do próximo ciclo de investimentos, em particular os assentes no novo Quadro Comunitário 2021-2027.

No quadro Comunitário de apoio que termina em 2020, os apoios a projetos na área da gestão de resíduos estiveram incluídos no Eixo 3 (Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos) do POSEUR. O objetivo definido para este setor foi a *“valorização dos resíduos, reduzindo a produção e deposição em aterro, aumentando a recolha seletiva e a reciclagem”*, e os indicadores de resultados estavam diretamente relacionados com as metas comunitárias a que o país está sujeito para 2020: – a *“Preparação para reutilização e reciclagem de RU no total 50% de RU recicláveis”* e a *“Redução da quantidade total depositada em aterro, dos resíduos urbanos biodegradáveis, de 35% face aos resíduos produzidos em 1995”*.

Numa apreciação meramente qualitativa, o quadro comunitário de apoio em curso até 2020, tem sido utilizado fundamentalmente no investimento em equipamentos e projetos de recolha seletiva de resíduos, visando ao aumento de reciclagem. Neste sentido, teve lugar um primeiro aviso, que sofreu atrasos significativos com fortes repercussões na realização atempada dos investimentos previstos e, por conseguinte, no cumprimento das metas previstas no Plano Estratégico Nacional para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), o qual previa a possibilidade de financiamento de uma gama alargada de equipamento para recolha seletiva, incluindo ecopontos, ecoilhas, viaturas de recolha e outros equipamentos; o segundo aviso focou-se em projetos e sistemas de recolha porta a porta, projetos piloto de *“pay as you throw”* e projetos piloto de recolha de biorresíduos. Houve, além disso, um acréscimo de investimento em operações e projetos de sensibilização da população para a separação e reciclagem de resíduos. Está neste momento em curso um terceiro aviso, visando ajudar a dotar os sistemas da capacidade necessária em matéria de recolha de biorresíduos.

Apesar dos investimentos realizados, o país encontra-se ainda muito distante das metas a que está sujeito para 2020 e, por maioria de razão, ainda mais distante das metas para 2025 e seguintes, referidas acima. Na última avaliação, relativa a 2017 (APA), a fração de resíduos que teve como destino final a reciclagem terá sido da ordem de 22% da totalidade dos resíduos urbanos (repartida entre reciclagem material- 12,2%) e compostagem/digestão anaeróbia-9,8%), muito distante da meta de 50% em 2020, prevista no PERSU2020 e na legislação nacional e europeia. Também a meta relativa ao envio de Resíduos Urbanos Biodegradáveis para aterro, em 2016, estava em 41% do enviado em 1995, ou seja, ainda distante do objetivo de 35% em 2020.

Não deve esquecer-se que a partir de 1 de janeiro de 2027 os resíduos urbanos biodegradáveis, atualmente considerados como valorizados nos TMB, deixarão de ser considerados como reciclados se não forem recolhidos seletivamente. Por outro lado, a recolha seletiva de biorresíduos, que se

deverá generalizar a partir de 2014, é ainda incipiente no país representando cerca de 2% da totalidade dos resíduos urbanos e encontrando-se circunscrita às regiões de forte densidade urbana da grande Lisboa e do grande Porto.

Portanto, embora os financiamentos do POSEUR se tenham alinhado com os objetivos definidos, é inquestionável que os resultados ficaram aquém do necessário para que esses objetivos para 2020 fossem integralmente cumpridos e a distância das novas metas já definidas para 2025, 2030 e 2035 é muito expressiva. Importa, assim, perspetivar com rigor o novo ciclo de investimentos, a decorrer na próxima década, suportado pelo próximo quadro comunitário de apoio.

Parece-nos essencial considerar as áreas a seguir enumeradas, como destinatárias de investimento no horizonte 2030. Os valores monetários referidos para cada área são meramente indicativos de ordens de grandeza e referem-se a valores globais de investimento, independentemente das fontes de financiamento e das taxas de apoio que se vierem a verificar no próximo QCA.

- a. Sistemas de recolha e valorização de biorresíduos. O país vai ter que se preparar para a recolha seletiva generalizada (ou para valorização local) de biorresíduos até 31 de dezembro de 2023. O Governo tem em curso um estudo para identificação das regiões onde deverá ser feita recolha seletiva e aquelas onde deverão ser postas em prática medidas de reciclagem na origem. Independentemente do resultado desse estudo, tal implicará um esforço muito significativo de investimento, em equipamentos de deposição, recolha e transporte, como também em comunicação e sensibilização da população, dado tratar-se de uma novidade na generalidade do país. A informação existente sobre este tipo de programas, baseada em casos concretos, demonstra custos bastante elevados para essas operações. As alternativas à recolha seletiva de biorresíduos, particularmente os programas de promoção da compostagem doméstica, considerando o atual custo dos compostores, a formação dos utilizadores e a gestão do programa, são igualmente exigentes em termos de investimento. Considera-se aceitável para a generalidade do país um investimento global de 150 a 200 milhões de euros.
- b. Reconversão das instalações de Tratamento Mecânico e Biológico. Das 21 unidades de tratamento de Resíduos Urbanos Biodegradáveis existentes, 16 estão acopladas a unidades de Tratamento Mecânico, formando as chamadas instalações de Tratamento Mecânico Biológico. Estas unidades tornar-se-ão obsoletas durante a próxima década, dado que a partir de 1/1/2027 deixam de poder contar para as metas de reciclagem, de acordo com as diretivas europeias. Assim, importa acautelar a reconversão destas unidades de modo a que as respetivas instalações de tratamento biológico passem a ser utilizadas para a valorização dos biorresíduos recolhidos seletivamente (vide alínea a) e para continuar a pré-tratar os resíduos indiferenciados durante o fase-out da recolha indiferenciada, que será inevitavelmente longo. A reconversão destas unidades terá custos que só poderão ser determinados numa análise caso a caso, porém será razoável considerar um custo médio de 3 a 5 milhões de euros por sistema, o que representa um custo total de cerca de 50 a 80 milhões de euros. Este investimento, uma vez que visa aproveitar a capacidade instalada, é inevitável.
- c. Aumento da capacidade de valorização energética. Portugal possui uma capacidade de valorização energética de 1,1 milhões de toneladas por ano, correspondendo a 20 a 22% dos resíduos produzidos. Mas, como já se referiu, o país deposita em aterro sanitário cerca de 2,3 milhões de toneladas de resíduos por ano. Todas as análises apontam para que, mesmo em cenários de forte desenvolvimento da recolha seletiva, o país precise de aumentar a capacidade de valorização energética de modo a reduzir ao mínimo a deposição em aterro, como determinado pelos objetivos da Economia Circular e obrigações constantes das diretivas europeias. O crescimento mínimo de capacidade de valorização energética, para tendermos para esse objetivo seria de 300.000 a 400.000 toneladas por ano, consistindo no acréscimo de uma linha na Região Norte e outra na

Região Lisboa e Vale do Tejo. Isso representaria um investimento de 200 a 250 milhões de euros. A situação ideal, que permitiria o país caminhar para um objetivo de aterro zero (mínimo técnico), em linha com as melhores práticas europeias e mundiais em termos de valorização de resíduos e redução do envio para aterro, sem comprometer os objetivos de reciclagem, exigiria, além das duas linhas referidas, a construção de mais uma linha na região centro e outra na região Sul, o que duplicaria o investimento indicado.

- d. Aumento da qualidade e quantidade da reciclagem multimaterial e de embalagens. A reciclagem multimaterial está estagnada há mais de uma década em Portugal, apesar dos elevados índices de infra-estruturação do país. Crise económica, carência de comunicação, deficit de responsabilização do produtor de resíduos, um quadro regulatório complexo e excessivamente mutável, falta de coordenação entre os atores, são algumas das razões apontadas para esta situação. Embora a reciclagem de embalagens deva ter os custos cobertos pelo sistema de responsabilidade alargada do produtor das embalagens, a reciclagem multimaterial deve ir além da reciclagem de embalagens, tal como atualmente definidas pelo sistema de responsabilidade alargada do produtor, havendo inevitavelmente investimentos a fazer que recairão nos sistemas de gestão de resíduos urbanos e/ou nos próprios municípios. Dada a importância da reciclagem multimaterial na política de resíduos, perspetiva-se a necessidade continuada de investimento nesta área. Os investimentos a realizar situam-se em dois planos distintos: (i) necessidade de continuar a investir em medidas “soft” específicas para esta área (estudo, conceção, aplicação e fiscalização de políticas e programas, montagem de programas – “pay as you throw” e outros, comunicação, etc); (ii) necessidade de investimento em equipamentos, nomeadamente: expansão e renovação das unidades de triagem, equipamentos de recolha compactação e transporte, ecocentros e estações de transferência, entre outros. Estamos portanto face a uma necessidade dupla: por um lado, com o aumento da recolha seletiva será necessário aumentar a capacidade de triagem das unidades existentes, e por outro, durante a próxima década colocar-se-á o problema de atualização tecnológica de muitas das unidades em funcionamento atualmente, tanto mais que a triagem é um dos domínios onde tem havido grade desenvolvimentos tecnológico com o aparecimento e desenvolvimento de triagens cada vez mais automatizadas assentes em sensorização avançada e, num futuro próximo, de robotização. Assim, estimamos necessidade de 20 a 30 milhões de euros para as medidas soft e de 70 a 80 milhões para a expansão e atualização tecnológica do setor da triagem e investimentos complementares.
- e. Recuperação de passivos ambientais. A generalidade dos 32 aterros sanitários atualmente em exploração atingirão o seu fim de vida útil durante a próxima década, pelo que haverá necessidade de proceder à sua selagem e recuperação das áreas em causa. A experiência nacional aponta para a valores da ordem dos 2 a 5 milhões de euros por aterro selado. Por outro lado, espera-se que durante a próxima década aumentem os programas e projetos visando a recuperação de materiais depositados em aterro sanitário, nomeadamente recuperação de metais e de material para produção de energia. Neste sentido, a atividade da mineração de aterros constitui, além de uma oportunidade de recuperação e remediação de recursos, uma atividade inovadora no âmbito da Economia Circular. Na União Europeia existem projetos pilotos, apoiados por fundos comunitários, e há grupos de trabalho que visam desenvolver instrumentos de política e estudar programas operacionais de apoio nesta área. Na Região Autónoma dos Açores, Ilha Terceira, após um estudo de diagnóstico, implementou-se um projeto piloto de mineração para recuperação de um aterro sanitário, que está no segundo ano de execução, podendo-se concluir pela sua viabilidade e pela deposição negativa em aterro, em linha com as políticas europeias. No entanto, é necessário melhorar a atividade, pelo que será uma área a investir enquadrada em programas de investigação desenvolvimento e inovação na gestão de resíduos. No conjunto, incluindo a selagem de aterros e a mineração, onde julgado adequado, estima-se um investimento da ordem de 100 a 150 milhões de euros.

f. Outros programas e necessidades específicas e “Soft measures”. Há uma variedade de outras áreas que se tornarão relevantes no futuro próximo, pelo seu alinhamento com os objetivos da política de resíduos. É o caso, por exemplo, da redução do desperdício alimentar, para a qual há uma meta no pacote economia circular de redução em 50% até 2030, para a qual Portugal se deverá preparar. Por outro lado, a gestão resíduos urbanos exige o envolvimento coordenado de um elevado número de atores, desde logo a totalidade dos cidadãos, mas também os Municípios, os Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) e muitas empresas públicas e privadas ao longo de toda a cadeia de valor desta atividade. Em particular, sabe-se hoje que a coordenação de cidadãos, Municípios e SGRUs, cada um na sua esfera própria de competência, é vital para o sucesso da política de gestão de resíduos. Sabe-se também que, tratando-se de um setor cujo sucesso depende muito do comportamento individual, é necessário garantir processos de comunicação permanente, dirigidos aos cidadãos e às famílias. Além disso, face aos desafios já conhecidos para a próxima década, o setor da gestão de resíduos urbanos terá que inovar e incorporar novas tecnologias, métodos e processos em toda a sua cadeia de valor. Tal como outros, este setor deverá promover o seu alinhamento com os objetivos da “indústria 4.0”. Há ainda que acautelar os aspetos relacionais com a coesão territorial e garantir a satisfação de inevitáveis necessidades específicas, por exemplo ao nível da gestão de resíduos nas Regiões Autónomas e/ou regiões do Continente de povoamento muito disperso, entre outros. Assim sendo, os investimentos em formação, capacitação, desenvolvimento de competências, sensibilização e informação, ID&D, são essenciais para aumentar a eficácia das políticas de gestão de resíduos e a eficiência dos investimentos materiais a realizar. Consideramos por isso que deve ser reservada uma verba de investimento de 100 a 150 milhões de euros para esta área fundamental.

Numa análise genérica, naturalmente simplificada da complexidade do setor, parece-nos que estas 6 áreas serão essenciais a um adequado desenvolvimento do setor da gestão dos resíduos urbanos em Portugal, durante a próxima década. Da análise realizada resulta uma estimativa de necessidades financeiras para investimento bruto situadas entre 700 e 950 milhões de euros.

Na expectativa de termos dado um contributo positivo, e mantendo-nos disponíveis e interessados em aprofundar o debate, subscrevemo-nos com elevada estima e consideração,

ESGRA – Associação para a Gestão de Resíduos

AMCAL - Associação de Municípios do Alentejo Central

AVALER - Associação de Entidades de Valorização Energética de Resíduos Sólidos Urbanos

EGF - Empresa Geral do Fomento, S.A.

TRATOLIXO – Gestão de Resíduos Urbanos

Em 30 de setembro de 2018