

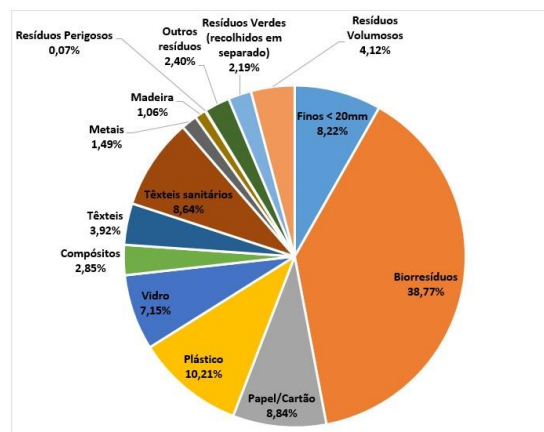
O Setor de Gestão dos Resíduos Urbanos

I. A SITUAÇÃO NACIONAL

Em Portugal, de acordo com a informação mais atualizada, disponibilizada pela Autoridade Nacional de Resíduos, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA), no ano de 2022, foram produzidas 5,323 milhões de toneladas (t) de resíduos urbanos (RU), o que corresponde, em Portugal continental, a uma produção anual de, aproximadamente, 5 milhões de toneladas e a uma capitação anual de 507 kg/hab.ano, ou seja, uma produção diária de 1,39 kg por habitante.

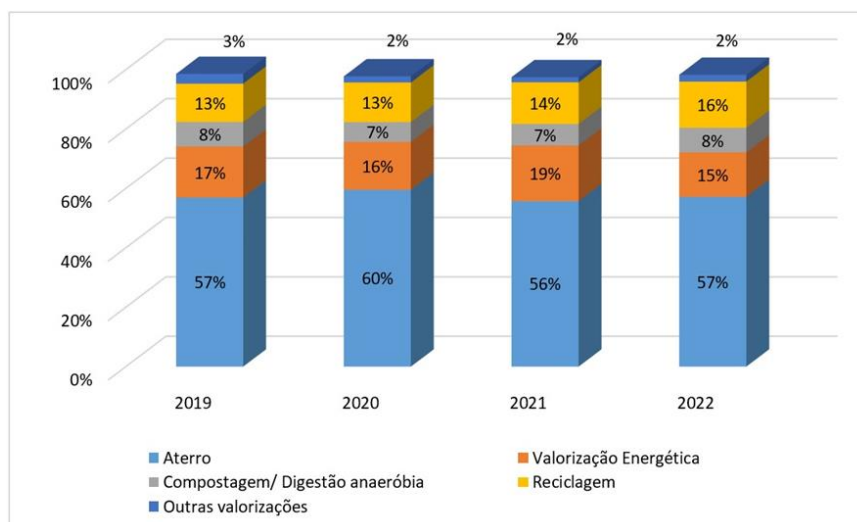
Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PT Continental	4 640	4 745	4 945	5 007	5 014	5 043	5 050
RA Madeira	119	124	126	129	123	118	124
RA Açores	132	137	142	146	142	150	150
TOTAL	4 891	5 007	5 213	5 281	5 279	5 311	5 323
<i>Varição face ao ano anterior</i>	↑3%	↑2%	↑4%	↑1%	↓0,05%	↑1%	↑0,24%

Quanto à composição física dos resíduos urbanos produzidos em Portugal, a fração dominante é composta por biorresíduos, seguindo-se, com uma diferença de mais de 25 pontos percentuais, os resíduos de plástico e os resíduos de papel e cartão, conforme figura ao lado. Com a obrigatoriedade da recolha seletiva de biorresíduos a partir de 2024 existe uma enorme expectativa por parte das autoridades públicas sobre o seu impacto no desempenho do setor, tornando-se necessário ter presente que é preciso assegurar a existência de condições para a sua concretização.



No que respeita à **atividade de gestão e tratamento de resíduos urbanos**, apesar de nos últimos anos ter havido um incremento no número de infraestruturas para a **recolha seletiva**, a mesma não teve os reflexos proporcionais nos quantitativos recolhidos seletivamente, apresentando uma situação de estagnação e mantendo-se a recolha indiferenciada o tipo preferencial para a recolha de resíduos urbanos.

A este cenário, junta-se uma taxa muito elevada de **deposição em aterro de resíduos urbanos** de cerca de 57% do total de RU, muitíssimo distante da meta de 10% de deposição da produção total de resíduos urbanos a atingir até 2035, a que acresce a gravidade da situação dos aterros em Portugal continental cuja capacidade se encontra em vias de esgotamento o que pode traduzir-se num colapso do sistema caso não seja adotado, muito rapidamente, um plano de contingência.



II. A POLÍTICA PÚBLICA DOS RESÍDUOS URBANOS, AS METAS E A REALIDADE DO SETOR

O PERSU 2030 - Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2030, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2030, de 24 de março, constitui o instrumento que define a política de gestão de resíduos urbanos para o território de Portugal Continental, até 2030, em alinhamento com as metas da União Europeia e com o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR), que estabelece as linhas estratégicas orientadoras para a definição das políticas específicas para os resíduos urbanos e não urbanos.

- **Recolha Seletiva e a Meta de Preparação para a Reutilização e Reciclagem**

De acordo com o PERSU 2030 prevê-se um incremento substancial da **recolha seletiva** dos resíduos, sendo que a situação atual se encontra muito distante dos objetivos definidos, uma vez que atualmente apenas 20% do total de resíduos são recolhidos seletivamente e 79% são provenientes da recolha indiferenciada.

Quanto à **meta relativa à preparação para reutilização e reciclagem (PRR)**, de 55%, 60% e 65%, a atingir, respetivamente, em 2025, 2030 e 2035, encontra-se ainda muito distante da realidade nacional de 33% em 2022, situação que deverá agravar-se significativamente com a alteração da metodologia de cálculo desta meta.

Indicador Nacional	Unidade	Referência (2019)	Situação em 2022	Meta a alcançar		
				2025	2030	2035
Prevenção [Quantidade de resíduos produzidos]	kg/hab.ano	513 kg/hab.ano	510 kg/hab.ano	-5% Face a 2019	-15% Face a 2019	-
Preparação para reutilização e reciclagem	% de RU recicláveis	-	33%	55%	60%	65%
Deposição em aterro	% de RU depositados em aterro	-	55%	-	-	10%

Neste contexto, o PERSU 2030 vem estabelecer metas específicas por Sistema de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), determinando a distribuição equitativa da responsabilidade pelo cumprimento de metas entre os SGRU e os municípios, nos termos que vierem a ser definidos pela Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., a quem cumpre fixar o contributo, por município, para o cumprimento das metas no que respeita aos quantitativos de biorresíduos recolhidos seletivamente e tratados na origem, e, por SGRU, no que diz respeito à fração multimaterial.

No que respeita a este novo ciclo de planeamento e conforme assumido neste instrumento, os princípios estabelecidos no PERSU 2030 são concretizados em três eixos: I. Prevenção, II. Gestão de recursos e III. Operacionalização para atingir as metas comunitárias, prevendo três **fontes de financiamento**:

- 1 — Pacote financeiro previsto no âmbito do Portugal 2030, com verbas afetas para a área dos resíduos e economia circular, já devidamente distribuídos para investimentos na alta e na baixa;
- 2 — Devolução da TGR ao setor para reinvestimento em projetos que promovam a recolha seletiva e tratamento na origem de biorresíduos;
- 3 — Modelação da componente dos Valores de Contrapartida financeira (VC) aplicados pelas entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos, no contexto da responsabilidade alargada do produtor, que cubra os custos desde a recolha do resíduo (incluindo a necessária capilaridade da rede de recolha) até ao seu encaminhamento para tratamento em operador final.

No que respeita ao pacote financeiro Portugal 2030, foi afeta uma verba de cerca de 600 milhões de euros para a área dos resíduos e para a economia circular. No que se refere às verbas de resíduos, as mesmas serão geridas pelas respetivas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) tendo em conta as fragilidades e necessidades de cada uma das regiões, em articulação com o presente Plano, metas, objetivos e ações nele estipuladas.

De acordo com o capítulo 7 do documento relativo ao PERSU 2030, estima-se uma necessidade de investimento para tratamento de cerca de 475 milhões de euros, não considerando a possibilidade de partilha de infraestruturas a nível regional de cerca de 412 milhões de euros num cenário de partilha de infraestruturas, sendo esta partilha um desígnio que se entende ser

de privilegiar, mas cuja implementação nem sempre tem sido bem-sucedida. Adicionalmente, é indicado que, para adaptação de TB dos TMB e investimento em novas valorizações orgânicas, o custo de investimento pode rondar os 334 milhões de euros.

Ora, reconhecendo-se no PERSU a necessidade de investimento, bem como a importância de medidas para garantir a sustentabilidade financeira do sistema, tanto ao nível dos SGRU como dos municípios, e sendo o aumento da recolha seletiva considerado essencial para aumentar a reciclagem, a realidade é que a cada dia que passa mais comprometidas se encontram as condições de concretização dos objetivos preconizados, tendo em conta um conjunto de circunstâncias alheias quer aos SGRU quer aos municípios, a saber:

- i) Os investimentos financeiros previstos não são suficientes, conforme é reconhecido no próprio PERSU.

O PERSU 2030 destaca a importância do contributo da recolha seletiva, em particular, dos biorresíduos, conjugada com o seu tratamento na origem, para atingir as metas. Para que tal ocorra é necessário aumentar a capacidade das centrais de valorização de biorresíduos, de digestão anaeróbia e de compostagem, bem como requalificar as atuais instalações de tratamento mecânico e biológico, sendo que a partir de 2027 só serão contabilizados como reciclados os biorresíduos urbanos encaminhados para tratamento aeróbio ou anaeróbio que tiverem sido objeto de recolha seletiva ou de separação na fonte.

De salientar que a implementação e o incremento da gestão e tratamento de biorresíduos exigem um investimento muito elevado quer ao nível das infraestruturas de tratamento quer ao nível da recolha junto da população, sem o qual não será possível assegurar as condições necessárias para a sua concretização.

- ii) Independentemente de as verbas já poderem ter sido distribuídas para os investimentos na alta e na baixa, até ao momento, não foram lançados os avisos para apresentação de candidaturas para o setor dos resíduos, eventualmente decorrente de as competências da gestão dos fundos terem transitado da Autoridade do POSEUR para as CCDR;
- iii) Desajustamento dos valores de contrapartida financeira (VC) devidos ao abrigo da Responsabilidade Alargada do Produtor no âmbito do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens (SIGRE) que constitui o fluxo específico de resíduos com mais peso na gestão de resíduos urbanos. Estes valores, fixados em 2016 mediante Despacho dos membros do Governo responsáveis pela economia e pelo ambiente, apenas sofreram uma atualização que se previa transitória e a vigorar no período de 1 de outubro a 31 de dezembro de 2023, atendendo a que se encontrava em vias de conclusão o processo fixação de uma nova metodologia de cálculo destes valores baseado num estudo adjudicado pela APA e pela DGAE.

Acontece que, encontrando-se prevista a aplicação dos novos valores de contrapartida a partir de 1 janeiro de 2024, tendo subjacente uma metodologia de

cálculo assente na caracterização dos SGRU com base em dados reais de custos de investimento e exploração, o que constitui um avanço qualitativo substancial face ao modelo em vigor, esta medida foi adiada.

Importa compreender que ao não serem atualizados os valores de contrapartida devidos pelos embaladores e produtores, para além de impedir a realização dos investimentos necessários para aumentar a recolha seletiva, o custo da gestão dos resíduos dos produtos colocados no mercado por estes agentes económicos acaba por ser suportado pelos municípios através da oneração indevida sobre a tarifa municipal. Esta situação provoca uma distorção do sistema e aumenta o atual défice de cobertura dos custos da gestão e tratamento dos resíduos pelos municípios que deveriam estar a ser suportados pelos produtores, distribuidores e embaladores através das respetivas Entidades Gestoras do SIGRE.

- **A fração resto e a meta de deposição em aterro**

A legislação comunitária aplicável aos resíduos veio estabelecer, através das últimas alterações à Diretiva Quadro Resíduos e Diretiva Aterros, novas metas no sentido de privilegiar a recolha seletiva com vista a maximizar quer a quantidade quer a qualidade da reciclagem, e a obrigação de reduzir até 2035 o limite máximo de deposição em aterro em 10% do total de resíduos urbanos produzidos.

Não obstante esta limitação a que Portugal se encontra vinculado, os aterros sanitários não deixam de ter um papel essencial num sistema integrado de gestão de resíduos; pelo contrário, são instalações fundamentais desde que observadas as condições e regras aplicáveis ao seu funcionamento, tendo um papel importante como solução de recurso e salvaguarda da segurança da gestão de resíduos, servindo como exemplo mais próximo a recente situação de pandemia.

Acontece que, atualmente, a deposição em aterro em Portugal Continental situa-se na ordem dos 55% da produção total de resíduos, correspondendo uma parte significativa desta produção à designada fração resto por não encontrar outra solução que não seja a eliminação. Apesar de, neste momento, metade dos resíduos urbanos produzidos acabarem em aterro, a verdade é que esta capacidade se encontra em vias de esgotamento. Estima-se que em termos globais, se nada for feito, a capacidade dos aterros se esgote entre 2027 e 2028, traduzindo-se num colapso do setor, atendendo a que não existem ainda outras soluções para este quantitativo. Ainda que se possa admitir alguma redução por força da recolha seletiva de biorresíduos não terá, a curto prazo, o impacto no sentido de contribuir para uma redução significativa da deposição de RU em aterro.

De referir que ao longo dos últimos cerca de 15 anos foram feitos investimentos e abordagens no sentido da preparação desta fração resto para a criação de Combustível Derivado de Resíduos (CDR), que não se revelou eficaz devido à falta de procura para este material ao contrário da expectativa criada de que a indústria cimenteira teria interesse.

O PERSU 2030 aborda a gestão da fração residual, preconizando a necessidade de apostar em soluções de valorização através do recurso às melhores tecnologias disponíveis,

nomeadamente, a produção de gases, combustíveis e outros químicos renováveis ou de baixo teor de carbono, a obtenção de outros subprodutos de alto valor acrescentado em que se inclui a produção de energia, apontando-se a existência de apoios a financiamento no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência e do REPowerEU, importando também analisar as demais tecnologias existentes e emergentes orientadas para a valorização desta fração.

Apesar de o PERSU 2030 não afastar a solução de valorização energética por incineração dedicada e se assuma até a possibilidade de prolongar a vida útil das atuais centrais e da sua reconversão, que poderá traduzir-se num eventual aumento das capacidades nacionais de incineração dedicada, eventualmente, até, através de sinergias com outras indústrias ou tecnologias como por exemplo a captação de dióxido de carbono, a verdade é que ao nível das medidas e ações previstas não se encontram identificadas medidas concretas para os problemas reais do setor.

Ora, sem prejuízo do contributo que possa advir de eventuais novas e emergentes soluções tecnológicas, ou até já testadas, como é o caso do CDR, embora sem sucesso até à data, a situação em que Portugal se encontra em termos de balanço mássico da fração residual e o distanciamento das metas europeias exigem dois níveis de atuação:

- i) curto prazo, para dar resposta à situação de esgotamento da capacidade dos aterros;
- ii) médio a longo prazo, através da adoção de medidas baseadas na eficácia e eficiência de soluções para a obtenção dos resultados que o País tem que atingir.

A estratégia nacional para inverter a tendência de incumprimento e incrementar o desempenho global do setor exige uma visão abrangente e integrada que contemple a solução aterro, porque será sempre necessária, bem como o aumento da capacidade de valorização energética por incineração dedicada, porquanto continua a ser a solução comprovada, fiável e mais eficiente de criação de valor (energia) a partir do tratamento de resíduos que não apresentam características de reciclabilidade e são inevitáveis, que deve naturalmente ser complementada por um mix de tecnologias que se venham a comprovar tecnologicamente adequadas para valorizar resíduos urbanos.

III. PROPOSTAS DE ATUAÇÃO PARA ALINHAR A GESTÃO DE RESÍDUOS URBANOS COM AS METAS DE DESEMPENHO NACIONAIS E COMUNITÁRIAS

Enquadrada a atual situação, face ao que é o conhecimento concreto da realidade do País, e a experiência no exercício da atividade de gestão de resíduos urbanos, suportados em estudos técnicos, apresentamos as seguintes propostas de atuação para este setor, de modo a atingir os objetivos e metas obrigatórios que exigem um sério comprometimento e aposta ao nível do investimento nesta área da política pública:

- No que respeita à **meta de preparação para reutilização e reciclagem (PRR):**

É necessário triplicar, praticamente, a capacidade das linhas de triagem e incrementar a recolha seletiva, em especial, a recolha porta-a-porta, o que se traduz num incremento significativo nos valores de investimento atualmente previstos no Portugal 2030 para novas infraestruturas e equipamentos;

É necessário aumentar a capacidade de tratamento de biorresíduos e melhorar o funcionamento das instalações de digestão anaeróbia (DA) e compostagem de biorresíduos, bem como criar condições para assegurar a recolha deste fluxo específico de resíduos que implica desafios acrescidos face aos demais;

É necessário aumentar o número de colaboradores;

É necessário investir na digitalização;

É fundamental adequar o valor das contrapartidas financeiras (VC) devidas pela gestão e tratamento do fluxo específico de resíduos de embalagens, da responsabilidade dos agentes responsáveis pela colocação destes produtos no mercado, ao abrigo do regime legal da Responsável Alargada do Produtor (RAP), que, neste momento, não cobre os custos de investimento, operacionais e de exploração;

É necessário criar um regime jurídico destinado a acomodar a partilha de infraestruturas para a gestão de resíduos urbanos que constitui um serviço público essencial.

- No que respeita à **meta de deposição em aterro** – 10% em 2035 - que constitui uma meta estrutural cujo cumprimento depende da conjugação de praticamente todas as vertentes que envolvem a gestão de aterros:

É urgente definir um plano de curto prazo para encontrar soluções para aumentar a capacidade de aterro que se encontra em vias de esgotamento através de um compromisso nacional e local quanto à definição dos locais mais adequados;

É fundamental aumentar a capacidade de valorização energética de resíduos urbanos por incineração dedicada, em cerca de 800 mil toneladas, quer porque a atual capacidade não é suficiente tendo em conta a meta de redução significativa de deposição em aterro quer porque as atuais duas únicas instalações de VE no continente atingirão 35 anos em 2035;

Acresce que a valorização energética consiste num processo de tratamento de resíduos urbanos através do qual estes resíduos são transformados em energia sob um rigoroso escrutínio e permanente avaliação do seu impacto ambiental, contribuindo também para a descarbonização e transição energética;

Também se considera fundamental a necessidade de informação e capacitação da população sobre a importância e papel destas infraestruturas para a manutenção da vida como a conhecemos com condições de salubridade e qualidade do ambiente;

É muito importante também o apoio a outras soluções como é o caso da produção de biometano, dado o potencial do País para a sua produção e as condições da rede de distribuição, sendo para o efeito fundamental a criação de um quadro regulatório e tarifário adequado e sustentável.

IV. CONCLUSÃO

Em suma, para melhorar o desempenho da gestão de resíduos urbanos, em alinhamento com a exigência das metas e objetivos nacionais e da UE, atento o enquadramento de urgência climática e ambiental, é necessária uma tomada de consciência política e pública sobre a importância desta atividade para o ambiente e qualidade de vida, e ser elevado o seu lugar quer ao nível das políticas públicas nacionais quer das prioridades sociais e ambientais da população e do País.

É deste modo fundamental encontrar uma plataforma de consenso a nível nacional em torno da racionalidade de soluções de partilha de infraestruturas e partilha de benefícios em prol do objetivo coletivo de o País dispor das infraestruturas de gestão de resíduos mais adequadas quanto à sua localização, através de um plano nacional de gestão de aterros, bem como sobre a necessidade de aumentar a capacidade de valorização energética através de incineração dedicada, a par de outras soluções que possam contribuir para a valorização da fração residual e alcançar a meta de deposição em aterro de apenas 10% da produção total de resíduos urbanos.

É igualmente estruturante mobilizar a população para a adequada separação de resíduos de modo a contribuir para o aumento da taxa de reciclabilidade, para o que é igualmente fundamental assegurar a cobertura dos custos que cabem no âmbito da Responsabilidade Alargada do Produtor, isto é, através do pagamento, por parte dos agentes económicos da cadeia de valor que colocam os produtos no mercado, adequado aos custos do seu tratamento enquanto resíduos.

Acresce referir que a implementação da recolha seletiva de biorresíduos de forma intensiva e generalizada como nos é exigida pela obrigatoriedade da sua aplicação e cumprimento das metas de reciclagem requer uma maior exigência nas soluções de modo a promover por um lado, a adesão da população e por outro, a adequada valorização, o que implicará, necessariamente, um esforço de empenho e co-responsabilização de todos os intervenientes na cadeia de valor e em particular, a criação das condições adequadas aos que têm a seu cargo a sua concretização, isto é, os Municípios e os SGRU.

Assim, sendo o PERSU 2030 assumido como um documento evolutivo, importa acautelar a adoção de medidas concretas e de rápida exequibilidade e execução para fazer face à gravidade e dimensão das necessidades desta atividade de serviço público, tendo presente a necessidade de inverter a trajetória de distanciamento das metas da União Europeia a que o País se encontra vinculado, através de dois níveis de atuação: num prazo curto e urgente, e a médio/longo prazo, de acordo com as propostas de atuação aqui expostas.



As entidades signatárias

A ESGRA – Associação para a Gestão de Resíduos Urbanos, 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 16 entidades, 14 das quais Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira – uma área de 41 312 Km² (44% do Total Nacional) e uma população de 4 169 Milhões de habitantes (40%), correspondente a 1 980 023 toneladas de resíduos por ano (42%), produzidos nos Municípios que constituem a área de intervenção dos seus Associados.

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.