

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER

SOBRE

O PLANO ESTRATÉGICO PARA OS RESÍDUOS URBANOS 2020 (PERSU 2020)

1. NOTA INTRODUTÓRIA

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) deliberou, na 3ª Reunião Ordinária de 2013, realizada a 11 de julho, constituir um Grupo de Trabalho para acompanhar a elaboração do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos 2020 (PERSU 2020) e sobre este emitir parecer. Para elaborar a Proposta de Parecer foi mandatado um Grupo de Trabalho, co-coordenado pela ex-Conselheira Susana Fonseca e pelo ex-Conselheiro Henrique Schwarz, que integra os Conselheiros Jaime Braga, José Janela, José Faria e Santos, José Resende e Luísa Schmidt. O GT beneficiou, ainda, da colaboração da Secretária Executiva, Maria Adília Lopes e da Assessora Técnica, Natália Faísco.

Em 17 de outubro de 2013, Sua Exa. o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia fez uma apresentação pública, em *power point*, de uma proposta de PERSU. O GT elaborou um texto base para o Parecer que foi debatido na 2ª Reunião Ordinária de 2014, realizada em 29 de abril. O tema foi, também, objeto de debate na 4ª Reunião Ordinária de 2014, realizada em 16 de julho de 2014.

Em 26 de agosto de 2014 foi desencadeada a consulta pública do procedimento de avaliação ambiental estratégica da Proposta de PERSU 2020. O prazo da consulta pública estabelecido por despacho do Secretário de Estado do Ambiente foi de 10 dias úteis, terminando em 8 de setembro.

O CNADS tem acompanhado, desde 1999, a temática dos resíduos, através da emissão de pareceres e reflexões, que têm procurado dar conta da diversidade e complexidade neste domínio e identificar quer a evolução positiva que se tem alcançado, quer os aspetos que devem ser colmatados no domínio desta matéria crucial para o desenvolvimento sustentável.

No âmbito dos Resíduos Urbanos foram designadamente emitidos pelo CNADS a “Apreciação Sumária do PERSU II- Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos”, em 2007, e a “Reflexão sobre os Resíduos Urbanos e Industriais”, em 2011 (textos disponíveis em www.cnads.pt).

O GT debruçou-se sobre a Proposta de PERSU 2020 e constatou que o texto em consulta pública apresentava algumas alterações significativas relativamente às opções apresentadas inicialmente. Considerou, no entanto que a altura do ano e o curto período de consulta pública não permitiam a conclusão de uma Proposta de Parecer. Assim, deliberou reformular a Proposta de Parecer e apresentá-la na 5ª Reunião Ordinária do Conselho a realizar em outubro.

Entretanto, foi publicada, em suplemento ao Diário da República de 17 de setembro, a Portaria nº 187-A/2014, que aprova o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020) para Portugal Continental. O PERSU 2020 não foi, contudo, publicado em anexo à Portaria, ao contrário do que sucedeu com o PERSU II, referindo o artigo 1º que *o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), para Portugal Continental, está disponível no sítio da internet da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.*

Registe-se que, consultado o sítio da internet da APA, nele não estava disponível o referido Plano, mas a Proposta de Plano que foi submetida a consulta pública. Da mesma forma, não estava disponível a Declaração Ambiental, peça fundamental do procedimento de avaliação ambiental estratégica a qual na sequência de consultas diárias, apenas foi disponibilizado a partir do fim-de-semana de 20 de setembro.

O CNADS não pode deixar de salientar o facto de o PERSU 2020 ter sido aprovado sem que tenha sido, em simultâneo ao ato de aprovação, disponibilizada informação essencial, como sejam o próprio texto do Plano e a respetiva Declaração Ambiental, a qual contém elementos relevantes para que os cidadãos e demais interessados possam conhecer os fundamentos da decisão de aprovação. Realce-se que da Declaração Ambiental constam, designadamente, a forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa; as observações apresentadas durante a consulta e os resultados da respetiva ponderação, devendo ser justificado o não acolhimento dessas observações.

O CNADS considera que a falta de divulgação desta informação consubstancia um comportamento pouco consentâneo com a cultura de transparência e de prestação de contas subjacente aos objetivos do procedimento de avaliação ambiental estratégica e que prejudica o Direito de Acesso à Informação.

Considerando que o PERSU 2020 é apresentado como um processo e face à criação do Grupo de Apoio à Gestão (GAG) e às competências que lhe foram atribuídas no Plano, o GT deliberou apresentar ao plenário uma Proposta de Parecer.

O Parecer foi debatido e aprovado na 5ª Reunião Ordinária de 2014, em 1 de outubro.

O Parecer está estruturado de acordo com os seguintes pontos:

- 1. NOTA INTRODUTÓRIA**
- 2. METODOLOGIA DE TRABALHO**
- 3. ENQUADRAMENTO E VISÃO**
- 4. CONTEXTO ESTRATÉGICO E LEGISLATIVO**
- 5. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR**
- 6. OBJETIVOS, METAS E MEDIDAS**
- 7. ARTICULAÇÃO DO PLANO COM A PROGRAMAÇÃO COMUNITÁRIA 2014-2020**
- 8. CONCLUSÕES**

2. METODOLOGIA DE TRABALHO

O Grupo de Trabalho (GT) promoveu, em agosto de 2013, um inquérito com o objetivo de, por amostragem, recolher informação atualizada, sobre os seguintes pontos: tendência de produção de resíduos urbanos (RU) na área de intervenção; desafios colocados ao sistema de recolha no caso de terem existido alterações da quantidade de RU recolhidos; principais vantagens e benefícios registados com a transição do sistema de recolha indiferenciada para o sistema de recolha seletiva; previsão sobre dificuldades de cumprimento das metas de reciclagem estipuladas na legislação em vigor e em caso afirmativo indicação de propostas para resolver o problema; impacto da aplicação do sistema de recolha seletiva porta a porta (caso exista) nos custos quando comparado com o sistema de recolha seletiva por ecopontos; eficácia do sistema de recolha seletiva porta a porta de um ponto de vista dos resultados obtidos (quantidades de material obtido), quando comparado com o sistema de recolha seletiva por ecopontos; eficiência ambiental e financeira do TMB (caso exista). Assim, por correio eletrónico, foi solicitada a colaboração das Câmaras Municipais de Coimbra, Covilhã, Évora, Lisboa, Maia, Porto e Viseu, bem como dos sistemas multimunicipais VALNOR e RESISTRELA.

Foi, ainda, solicitada informação à Sociedade Ponto Verde. A identificação das entidades a consultar no âmbito do inquérito obedeceu a um critério de distribuição regional, tendo em consideração as diferentes soluções implementadas ao nível da recolha seletiva.

Entre outubro de 2013 e julho de 2014, o GT realizou um conjunto de audições nas quais participaram as seguintes entidades¹:

- i) Comissão de Acompanhamento para elaboração do PERSU 2020, representada pelo seu coordenador Prof. Paulo Ferrão;
- ii) Agência Portuguesa do Ambiente (APA) - Autoridade Nacional de Resíduos, representada pelo Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Nuno Lacasta, pela vogal Eng^a Inês Diogo, pela Diretora de Departamento, Eng^a Cristina Carrola e pelo Chefe do Gabinete de Apoio a Políticas Setoriais, Eng.^o Bruno Simplício;
- iii) Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) que se fez representar pelo Presidente do Conselho Diretivo, Eng.^o Jaime Mello Batista e pela Diretora do Departamento de Engenharia - Resíduos, Eng^a Filomena Lobo;
- iv) Associação Nacional de Municípios Portugueses que se fez representar pelo Membro do Conselho Diretivo e Presidente da Câmara Municipal de Sousel, Dr. Armando Varela.

O CNADS a todos agradece a disponibilidade e preciosa colaboração.

O GT utilizou, como fontes adicionais de informação: materiais facultados pelas entidades auditadas, legislação nacional e comunitária, instrumentos de planeamento em matéria de resíduos, pareceres emitidos por várias entidades e informação publicada na imprensa.

¹ Audições apresentadas por ordem cronológica da sua realização

3. ENQUADRAMENTO E VISÃO

A proposta de PERSU 2020, divulgada para consulta pública em agosto de 2014, procede à revisão do Plano Estratégico de Resíduos Urbanos (PERSU II) e preconiza o seguinte: *“a nova abordagem para a gestão de resíduos ultrapassa a ambição de uma sociedade focada na minimização dos impactes ambientais associados à gestão dos resíduos, e adota o paradigma de uma economia tendencialmente circular, com otimização dos recursos materiais e energéticos.”*²

A Proposta procura dar seguimento à conceção proposta pelas autoridades europeias aos Estados-membros, em que se privilegia a redução da produção deste tipo de resíduos, bem como a sua separação na origem, para que possam ser potenciados os objetivos ambientais, económicos e sociais expressos no princípio da hierarquia de gestão dos resíduos, com destaque para a sua reutilização e reciclagem, em detrimento das soluções, ditas de fim-de-linha, como é o caso da incineração ou da deposição direta em aterro. Esta conceção pode ser resumida na expressão “considerar os resíduos como um recurso”, procurando-se deste modo criar bases para a transição para um crescimento sustentável.

O CNADS subscreve esta visão, já esboçada no PERSU II, mas considera importante assegurar que ela venha a ter adequada aplicação nos objetivos enunciados na Proposta de PERSU 2020 bem como na garantia de suficientes meios financeiros e humanos para a sua execução, distribuídos de acordo com as prioridades definidas.

A Proposta define o PERSU 2020 como um processo “de avaliação e revisão contínua executado por um Grupo de Apoio à Gestão (GAG) do PERSU 2020, interdisciplinar e multi-institucional, que funcionará em articulação com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que é a Autoridade Nacional de Resíduos (ANR).”³

“O processo de avaliação e revisão deve focar-se principalmente na análise de potenciais desvios face aos objetivos, metas e ações estabelecidas”⁴ recorrendo a indicadores-chave para a monitorização e recomendando outros adicionalmente⁵. A avaliação contínua do PERSU 2020 será formalizada num relatório público, elaborado pelo GAG com uma periodicidade bianual e será disponibilizado ao público⁶.

O CNADS recorda que, na sua Reflexão de 2011 sobre Resíduos Urbanos e Industriais, fez as seguintes considerações que considera aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao GAG cuja constituição agora se prevê:

“A criação de comissões de acompanhamento, na sequência da aprovação dos planos e das estratégias de gestão dos resíduos, indicia uma evolução no envolvimento dos interessados. Contudo, constata-se que, mesmo quando existem comissões, como é o caso da CAGER e do Observatório dos CIRVER, a sua composição e forma de funcionamento não asseguram uma

² Parágrafo 40 da Proposta de PERSU 2020

³ Parágrafo 48 da Proposta de PERSU 2020

⁴ Parágrafo 49 da Proposta de PERSU 2020

⁵ Tabela 20 página 122 da Proposta de PERSU 2020

⁶ Parágrafos 293 e 294 Proposta de PERSU 2020

representação proporcional ao real peso dos interesses em presença, pelo que têm constituído um mero veículo de comunicação de decisões da administração pública.”⁷

O CNADS considera importante a articulação entre o PERSU 2020 e o enquadramento político e legislativo europeu, bem como a promoção de um maior envolvimento dos diferentes agentes do setor que será fundamental para a concretização da visão preconizada e dos objetivos definidos. Neste âmbito, o CNADS sublinha os seguintes aspetos:

- i) A necessidade de se proceder à clarificação e harmonização de conceitos e definições para que se estabeleça uma dinâmica de aproveitamento dos resíduos enquanto recursos. Assim, é fundamental criar uma cultura positiva e proactiva na procura de soluções que, devendo dar garantias de cumprimento da legislação em vigor e salvaguardar a saúde pública e o equilíbrio ambiental, deverá promover o potencial económico e ambiental do mercado de resíduos. Este contexto implicará o empenho dos diferentes intervenientes no desenhar de pontes de colaboração e de trabalho e ultrapassar alguns entraves burocráticos, que se têm verificado em alguns processos que procuram implementar a visão dos resíduos como um recurso.
- ii) O documento reconhece a importância do “envolvimento direto do cidadão na estratégia dos RU, apostando-se na informação e em facilitar a redução e separação, tendo em vista a reciclagem”; na análise SWOT do setor, também apresentada no documento⁸, são identificadas como fraquezas o “pouco conhecimento das populações sobre os sistemas de gestão de RU e a fraca perceção do seu valor ambiental e económico” bem como o facto de a “quantidade de resíduos provenientes de recolha indiferenciada ser muito superior à recolha seletiva” ou, ainda, a permanência de uma “visão insuficiente do resíduo como recurso”.

No entanto, a informação/sensibilização dos cidadãos não foi contemplada como um dos objetivos que norteiam a organização da estratégia, o que se nos afigura uma fragilidade. A formação e a informação dos agentes envolvidos no sistema de recolha de resíduos, em particular dos funcionários que procedem à recolha, no entender do CNADS, poderão contribuir para reduzir estas fragilidades mas não serão suficientes.

Ainda sobre este aspeto importa sublinhar a necessidade de considerar os cidadãos não só como agentes fundamentais do ciclo da produção e encaminhamento dos resíduos, mas também como recetores de informação regular e transparente sobre os resultados alcançados pelos sistemas com os quais interagem, resultados estes que também são produto de escolhas e comportamentos por si adotados.

- iii) Um terceiro aspeto prende-se com dúvidas sobre a Proposta de PERSU 2020 a qual parece evidenciar uma incoerência que, no entender do CNADS, merece clarificação. É assumida a prioridade de privilegiar a redução da produção de resíduos na origem e a recolha seletiva (em muitos casos a cargo dos municípios), em detrimento das operações de tratamento (que são da responsabilidade dos sistemas). Contudo, são definidas tão-somente metas nacionais para a redução da produção de resíduos, sendo diferida para um momento posterior a fixação

⁷ Vide Reflexão do CNADS sobre os Resíduos Urbanos e Industriais, de 2011

⁸ Proposta de PERSU 2020 págs. 56 a 58

das metas específicas no âmbito geográfico de cada sistema de gestão. Já relativamente ao tratamento são definidas, na Proposta, metas nacionais e metas por sistema.

- iv) Do balanço e avaliação da execução do PERSU II concluiu-se que, em relação à reciclagem e valorização de embalagens (RER) e à evolução da deposição dos resíduos urbanos degradáveis (RUB) em aterro, se observou algum progresso nos últimos anos. No entanto, tal não permitiu o cumprimento das metas inicialmente fixadas: por um lado, as retomas situaram-se aquém do que fora inicialmente fixado no PERSU II, por outro, não foi cumprida, até Julho de 2013, a meta da redução da deposição de resíduos em aterro (ano referência de 1995).

Seria importante divulgar informação que permita compreender e analisar as causas que conduziram a estes resultados decepcionantes, em especial pelos ensinamentos que desta análise podem ser extraídos para contribuir para assegurar o cumprimento das metas mais ambiciosas estabelecidas no PERSU 2020. Assim, no entender do CNADS, esta matéria merece especial ponderação, tendo em conta as dificuldades que daqui poderão advir na aplicação do PERSU 2020.

4. CONTEXTO ESTRATÉGICO E LEGISLATIVO

A Proposta distingue dois níveis de enquadramento. O nível europeu, delimitado, designadamente, pelo 7º Programa de Acção para o Ambiente da UE (2014-2020) e pelo Novo Quadro Financeiro Plurianual de Acordo de Parceria (2014-2020), adotando o primeiro algumas orientações fundamentais em matéria de gestão dos resíduos, considerados como recursos potenciais, tais como a redução da sua produção per capita, a supressão gradual da deposição em aterro, a limitação da valorização energética aos materiais não recicláveis, a promoção da reciclagem, o desenvolvimento de mercados de matérias-primas secundárias e a consolidação do princípio da participação de todos os elos da cadeia da gestão. O Novo Quadro Financeiro explicita as principais linhas de atuação em matéria de gestão dos resíduos elegíveis para financiamento comunitário, como sejam o reforço da investigação científica e desenvolvimento tecnológico, a transição para uma economia de baixo teor de carbono, a promoção da eficiência no uso dos recursos e o reforço da capacidade institucional na gestão dos resíduos.

O CNADS verifica, com agrado, que a visão apresentada para o PERSU 2020 está em linha com os objetivos propostos no Roteiro para uma Europa Eficiente no Uso dos Recursos (COM(2011) 571), na proposta de um Programa Geral de Ação da União em Matéria de Ambiente “Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta” – COM (2012) 710 final e na recente Comunicação da CE sobre Economia Circular (COM(2014) 398 final), para além de procurar dar resposta ao enquadramento legislativo mais diretamente relacionado com a gestão de resíduos.

A nível nacional apenas é feito o enquadramento com a legislação aplicável à gestão de resíduos. Contudo, no entender do CNADS, a Proposta beneficiaria com a explicitação das justificações, condições e implicações, nomeadamente ao nível dos mecanismos de fiscalização da abertura à iniciativa privada de determinadas atividades económicas no âmbito da gestão dos resíduos sólidos urbanos, sob a forma de eventuais concessões relativas à recolha e ao tratamento dos

resíduos da responsabilidade dos sistemas multimunicipais (Lei nº35/2013, de 11 de junho, que veio alterar a Lei nº 88-A/97, de 25 de Julho), ou à privatização destes mesmo sistemas, em cujo capital social comparticipa a Empresa Geral de Fomento (EGF). Tanto num caso, como no outro, pelo menos duas dimensões mereciam ser abordadas: por um lado, a situação económica e financeira dos sistemas e dos operadores, cujas atividades poderão vir a ser concessionadas ou que poderão mesmo ser objeto de privatização; por outro o impacte económico e social que essas mesmas decisões poderão ter nos sistemas de gestão de resíduos sólidos urbanos e nas atribuições e competências das Câmaras Municipais e, conseqüentemente, no cumprimento dos objetivos de ambiente e desenvolvimento sustentável. Esta análise contribuiria para a indispensável transparência do processo da privatização da EGF.

5. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR

Na proposta apresentada são tomadas em conta duas espécies de dados informativos: estatísticas gerais sobre a produção e o destino final dos RU e implantação territorial (áreas de atuação) dos sistemas de gestão e respetivas infraestruturas e equipamentos. Em ambos os casos, a caracterização restringe-se praticamente ao Continente “apesar de se considerar o contributo das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira para o cumprimento das metas nacionais”⁹ e de se prever a articulação, com as Regiões Autónomas, do reporte harmonizado de dados.

Dado que as metas estipuladas serão alcançadas através de contributos diferenciados de cada sistema de gestão de resíduos do continente, mas também das regiões autónomas, seria conveniente que o PERSU 2020 apontasse caminhos para um maior envolvimento destas, no quadro dos respetivos estatutos político-administrativos.

No que respeita às estatísticas, registem-se duas notas positivas:

- i) a redução da produção de resíduos urbanos, que teve lugar entre 2010 e 2012, contrariando a tendência observada no período 2002-2010, uma tendência nova, que estará provavelmente associada à crise económica e financeira que o país atravessa e que implicou a queda do consumo das famílias. Importa, portanto, não considerar esta tendência de redução como algo de adquirido ou certo, devendo o PERSU 2020 elencar medidas que permitam transformar esta tendência conjuntural numa mudança estrutural;
- ii) o aumento progressivo da recolha seletiva, pelo desvio dos resíduos dos aterros e a sua preparação para a reciclagem.

No que se refere aos sistemas de gestão e às correspondentes infraestruturas, somente se indica o seu âmbito geográfico, não se explicitando quais são as correlativas capacidades instaladas e não se apresentando nenhum elemento de informação relativo à sua situação económica e financeira. Esta última não deve ser certamente ignorada, sabendo-se que tem sido objeto de preocupação constante por parte da respetiva entidade reguladora (ERSAR). Aliás, na análise SWOT do setor apontam-se algumas “fraquezas”, como sejam os custos demasiado elevados de exploração das

⁹ Proposta de PERSU 2020, Parágrafo 37

infraestruturas ou as incertezas de proveitos ligadas sobretudo a dificuldades no escoamento de materiais processados, designadamente os combustíveis derivados dos resíduos (CDR) e o composto. Esta análise resume alguns pontos relevantes de índole económico-financeira, que não podem ser dissociados das possíveis implicações ambientais e na sustentabilidade, mas que, no entender do CNADS, poderiam ser mais desenvolvidos no PERSU 2020.

Num plano mais geral, não se questiona o atual modelo de financiamento do sistema de gestão dos resíduos sólidos urbanos, que não facilita a indispensável compatibilização da prossecução dos objetivos de qualidade ambiental com os constrangimentos de sustentabilidade financeira dos sistemas e operadores, optando-se apenas por enunciar alguns ajustamentos a realizar em termos de instrumentos económicos e financeiros (Ecovalor, valores de contrapartida, TGR, experiências pilotos de PAYT). Por outras palavras, o PERSU 2020 altera o paradigma até agora dominante de gestão dos resíduos sólidos urbanos, mas não contempla a reforma do respectivo modelo de financiamento, nem as alterações necessárias da estrutura tarifária em vigor.

6. OBJETIVOS, METAS E MEDIDAS

A Proposta apresentada enuncia oito objetivos que decorrem da visão em que se apoia o PERSU 2020: redução da produção dos resíduos, aumento das taxas de reutilização e reciclagem, redução das deposições em aterro, valorização económica dos subprodutos (CDR, composto, etc.), definição dos incentivos económicos, reforço da capacidade institucional do setor, promoção da investigação científica e desenvolvimento tecnológico e, por último, contributo do setor para outras estratégias nacionais. Alguns dos objetivos surgem associados a metas nacionais de gestão de RU e a metas específicas a cumprir pelos sistemas de gestão; outros são transversais à atividade dos agentes do setor e não são relacionados com metas em concreto, visando dar suporte e criar condições de contexto para o seu cumprimento e são enquadrados numa perspetiva nacional de desenvolvimento sustentável.¹⁰

É ainda de sublinhar o facto de não se proporem soluções técnicas, uma abordagem que visa permitir aos sistemas uma mais fácil adaptação a constrangimentos ou condições locais ou regionais, mas que deverá ter subjacente a garantia da salvaguarda da distribuição equitativa do esforço para o cumprimento das diferentes metas nacionais.

O CNADS debruçou-se sobre os objetivos definidos na Proposta de PERSU 2020, sobre os quais salienta em especial os seguintes aspetos:

6.1. *Prevenção da produção e perigosidade dos RU.*

O Objetivo tem associado o cumprimento de metas nacionais, sendo enunciadas, entre outras, as seguintes medidas: modulação do Ecovalor, taxação das soluções de fim-de-linha, experiências-piloto de tarifas da produção de resíduos em função das respetivas quantidades (PAYT) e ações de

¹⁰ Parágrafo 130 da Proposta de PERSU 2020

sensibilização dos cidadãos para práticas de consumo sustentável. Existem áreas bem identificadas no seu contributo para a prevenção da produção de resíduos, como sejam a compostagem doméstica, a reutilização de embalagens ou a limitação no uso de sacos de plástico. Se nuns casos as ações a desenvolver podem ser facilmente iniciadas pelos sistemas de gestão de resíduos, existem outras que dependem diretamente de uma intervenção nacional. Uma vez que “o PERSU 2020 integra e revê o PPRU¹¹” Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos, seria importante especificar as situações em que se prevê que venham a ser desenvolvidas ações a nível nacional.

Considerando ser amplamente reconhecido que o caráter preventivo não pode ser dissociado das práticas e comportamentos adotados individual e/ou coletivamente, para os quais muito contribuem as ações de educação e sensibilização, considera o CNADS que o Plano deveria ter um objetivo para enquadrar especificamente a(s) estratégia(s) de envolvimento dos diferentes agentes do setor na implementação do PERSU 2020.

A este nível devem ser consideradas propostas que estimulem a participação ativa e o envolvimento de empresas, trabalhadores do setor, administração pública central, regional e local e cidadãos.

O investimento na divulgação de informação sobre boas práticas em matéria de RU, a diversos níveis, a diferentes escalas e envolvendo os vários agentes deve ser uma prioridade enquanto forma de incentivar e inspirar novas ações.

A adoção de um modelo de comunicação direta e de informação personalizada, que assente em mensagens diversificadas em função dos públicos-alvo, tendo a noção que uma participação mais ativa dos diferentes agentes na concretização das políticas de resíduos, não pode atingir-se apenas com a aposta na educação ambiental das crianças e jovens. Não obstante as externalidades positivas que daí advêm, é necessário envolver outros grupos dentro e fora das escolas, potenciando a aprendizagem multigeracional. Daí a importância de investir em políticas de proximidade, que envolvam e desenvolvam uma atuação concertada entre entidades e comunidades locais para um bem comum. Trata-se de um investimento relativamente pequeno, complementar ao grande investimento tecnológico e infraestrutural, mas com efeitos mais sustentáveis na consolidação de comportamentos em relação aos resíduos, contribuindo ainda para criar confiança nas instituições, melhorar o espaço público e reforçar a participação e a cidadania.

É, também, necessário grande sentido de responsabilidade quando se lançam novas medidas com implicações no quotidiano dos diferentes agentes, já que a criação de expectativas, sem uma passagem à prática, efetiva e consistente, gera descrédito e desmobilização, reduzindo as probabilidades de adesão a futuras intervenções. Não obstante a necessidade de alargar as estratégias de envolvimento e comunicação, as escolas mantêm-se como locais de eleição para a promoção e prática da redução, reutilização e reciclagem de materiais. Para tal deve ser assegurado que nos estabelecimentos educativos, desde o Pré-escolar ao Ensino Superior, existam não apenas meios logísticos, mas também a formação do pessoal docente e não docente.

¹¹ Parágrafo 141

A aposta na criação de um enquadramento que gere confiança e motivação é, no entender do CNADS, um elemento chave para a concretização dos objetivos ambiciosos do PERSU 2020.

É importante, ainda, ter presente que desenvolver ações de sensibilização junto dos cidadãos visando a adoção de práticas de consumo sustentáveis revela-se insuficiente, quando os exemplos e as políticas permitem que soluções insustentáveis coexistam com soluções mais sustentáveis, sem uma distinção clara dos impactos que delas decorrem. Neste contexto, partindo do objetivo referido na apresentação do PERSU 2020 de analisar as origens dos resíduos que representam as maiores quantidades e/ou colocam dificuldades de gestão, é fundamental que exista a coragem política para avançar com medidas concretas. Em algumas situações, face à centralidade que o tema da prevenção e do uso sustentável de recursos está a assumir na União Europeia, é expectável que Portugal possa beneficiar de um enquadramento mais vasto para as medidas urgentes a tomar, como parece ser o caso dos sacos de plástico.

No que se refere à vertente de redução da perigosidade, a proposta de PERSU beneficiaria com uma clarificação. De facto, refere-se que o PERSU 2020 *integra e revoga o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU)*. Neste âmbito e no que diz respeito à vertente da redução da perigosidade, a Proposta de PERSU enuncia, a título exemplificativo, duas medidas: facilitar a recolha de pequenas quantidades de resíduos perigosos para evitar o seu encaminhamento para um destino incorreto¹², ao nível das autoridades locais e centrais; criação de um sistema de entrega/receção e reutilização adequada de produtos perigosos não consumidos¹³, ao nível da prevenção de fluxos de resíduos.

No entender do CNADS as medidas e ações necessitam de um maior desenvolvimento, quer ao nível dos Planos de Ação de RU, quer ao nível do enquadramento legal, aquando da revisão da legislação aplicável, sob pena de os desenvolvimentos futuros nesta matéria terem um caráter pontual e circunscrito, de difícil monitorização e avaliação.

6.2. Redução da deposição em aterro

No âmbito deste objetivo prevêem-se como medidas principais para se atingir em 2020 a meta de 23%, a modernização e ampliação das instalações de tratamento mecânico e biológico (TMB), a conversão de projetos de tratamento mecânico (TM) em TMB, a promoção de projetos de I&D para a otimização das centrais de valorização orgânica, o agravamento da taxa de deposição dos resíduos em aterro (TGR) e, por fim, a erradicação progressiva da deposição em aterro de resíduos industriais não perigosos (RINP).

Não obstante a centralidade da aposta no TMB, considera o CNADS que deve continuar a ser privilegiada a separação seletiva de materiais em detrimento de uma separação a jusante. Tal contribuirá diretamente para uma maior qualidade e valor económico e ambiental dos materiais separados.

¹² Proposta de PERSU 2020, Anexo I – folha CXXXI

¹³ Proposta de PERSU 2020, Anexo I – folha CXXXIII

Como já anteriormente sublinhado em pareceres emitidos pelo CNADS, se se pretende que o TMB assuma um papel central na gestão de resíduos urbanos, é fundamental uma intervenção estratégica em algumas áreas, sendo o caso mais evidente o do escoamento do composto resultante deste processo. Tal é referido na proposta de PERSU 2020, mas seria importante que lhe fosse associado um cronograma de concretização.

O estabelecimento de um patamar mínimo de eficiência para infraestruturas semelhantes parecem ser um bom princípio, particularmente se se providenciar um enquadramento que estimule níveis superiores de eficiência, uma vez que, através da análise das diferentes realidades a nível nacional, foi possível verificar níveis de eficiência muito superiores, para os quais todos deverão tender. Por exemplo, poder-se-ia avançar com um benefício na remuneração da energia produzida a partir de biogás resultante da separação seletiva de matéria orgânica, diferenciando-o, de forma muito evidente, do valor pago ao biogás de aterro.

A Proposta de PERSU 2020 prevê que o GAG irá avaliar a viabilidade de instalar a terceira e quarta linhas de valorização energética dos rejeitados e refugos dos processos de tratamento na Valorsul e na Lipor. O CNADS sublinha a necessidade de uma sólida justificação ambiental e económica para a construção de novas linhas de incineração, num contexto em que se aposta numa redução da produção de RU até 2020 e em que a linha orientadora a nível europeu aponta para a proibição da incineração de materiais recicláveis.

Havendo um claro objetivo de desviar resíduos dos aterros, o CNADS considera relevante sublinhar a necessidade do PERSU 2020 lançar as bases para um sistema que permita dar resposta às *“pequenas quantidades de resíduos perigosos”*, para as quais os sistemas têm dificuldade em arranjar respostas de forma autónoma e que mereceriam uma intervenção de âmbito nacional.

6.3 Valorização económica dos subprodutos de tratamento dos resíduos urbanos

Em relação a este Objetivo são previstas medidas que abrangem os CDR e o composto e se consubstanciam em alterações de natureza legislativa e no incentivo à criação de mercados. Esta é uma abordagem há muito defendida pelo CNADS nos seus pareceres, uma vez que o escoamento para o mercado é um elemento fundamental para o funcionamento do sistema. Perante a centralidade da intervenção nesta área, seria relevante que fossem estabelecidas datas para a concretização das medidas sublinhadas como relevantes para a dinamização do mercado, particularmente na área do composto e dos CDR.

Destaca-se a necessidade da integração do conhecimento acerca dos fluxos de resíduos num sistema unificado de informação contínua (se possível em tempo real) sobre os fluxos de materiais do ambiente para a sociedade e vice-versa, na linha dos trabalhos desenvolvidos noutros países e regiões, no âmbito do que se tem chamado *“metabolismo industrial”* e *“metabolismo urbano”*.

6.4. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico, da inovação e internacionalização do setor

Este Objetivo tem em vista promover o crescimento e a internacionalização deste setor da economia portuguesa, nomeadamente através do fabrico de produtos transacionáveis, e a promoção de consórcios do setor para a internacionalização. Neste âmbito, o CNADS destaca o interesse na elaboração de uma agenda (ou roteiro) de I&D prioritária sobre a temática dos resíduos, com o objetivo de preencher lacunas de conhecimento, evitar a fragmentação temática e reduzir o risco de desperdício e a imprevisibilidade na atribuição de recursos financeiros e, simultaneamente, maximizar o impacto dos resultados. Este tipo de exercício deverá contar com a participação organizada de um largo espectro de partes interessadas e a disseminação e divulgação de resultados deve ser melhorada, com vista à sua valorização.

6.5. Contributo do setor para outras estratégias e planos

Sobre este Objetivo, estima-se que a realização dos objetivos do PERSU 2020 possa facilitar o cumprimento de outros planos e estratégias nacionais, como sejam a redução das emissões dos gases com efeito de estufa (GEE), a mobilidade sustentável do setor, a geração de energia a partir de fontes renováveis, o crescimento económico local e a criação de emprego. O CNADS considera relevante a referência, no quadro municipal, à necessária articulação da política de gestão dos resíduos urbanos, sobretudo nas vertentes da separação na origem e da recolha seletiva porta-a-porta, com o planeamento urbanístico e as intervenções de reabilitação urbana, que nos próximos anos irão conhecer um franco desenvolvimento.

No que diz respeito ao atual modelo de recolha de resíduos, o CNADS já anteriormente alertou para a necessidade de nele serem introduzidas alterações de fundo, não apenas para agilizar a articulação da recolha de diferentes tipos de resíduos, mas também para garantir uma gestão mais eficiente dos recursos financeiros, tendencialmente escassos, que estão à disposição para o setor. De facto, não se compreende por que razão nada é preconizado quanto à necessária maior articulação entre a recolha indiferenciada e a recolha seletiva, evitando duplicação de circuitos de recolha e frotas, num momento em que os recursos financeiros são muito limitados. Aliás o CNADS, na Reflexão de 2011 sobre Resíduos Urbanos e Industriais, recomendou o “aproveitamento da potencialmente maior eficiência económica e ambiental da recolha seletiva porta a porta, considerando a hipótese de fusão de alguns serviços (recolha de RU indiferenciados e separados na origem) no sentido de reduzir custos e maximizar os quantitativos recolhidos. Manter a atual duplicação de serviços de recolha é um contributo direto para a ineficiência de todo o sistema, acabando por onerar, desnecessariamente, todos aqueles que têm a responsabilidade de assegurar o seu pagamento.”

Na opinião do CNADS, deveria ter sido tornada mais clara a aposta no reforço da tríade fiscalização/regulação/sancionamento, até porque o próprio documento admite na análise SWOT que entre as fraquezas do sector está a “insuficiente capacidade de intervenção das entidades com competências de fiscalização, inspeção e acompanhamento”.

A Proposta de PERSU 2020 parece evidenciar uma natureza essencialmente técnica mas, também, um duplo propósito com a definição de metas: (1) demonstrar que as metas da preparação para reutilização e reciclagem mínima de 50% dos RU e de desvio de aterro de 23% dos RUB, no ano de 2020, não serão cumpridas sem a execução das medidas previstas no PERSU 2020; (2) fundamentar a razão pela qual se estimaram metas desiguais de cumprimento, bem como das retomas de resíduos recicláveis para os 23 sistemas de gestão.

Para o efeito, utilizando a metodologia de construção dos cenários e trajetórias sobre a produção de resíduos no horizonte temporal em causa (2014-2020) a Proposta de PERSU procura demonstrar o cumprimento das metas nacionais, indicando os critérios e pressupostos utilizados para a sua concretização. Neste âmbito distingue-se um cenário BAU (“business as usual”) e um cenário PERSU 2020, que é moldado não só pelo primeiro, como por alguns factores adicionais.

O cenário BAU parte dos resultados dos inquéritos efetuados aos sistemas de gestão de RU e inclui todas as instalações que estão em projeto ou em fase de construção e ainda as novas instalações que façam parte dos planos de investimentos, assumindo também uma evolução estimada para as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

O cenário do PERSU 2020 acrescenta ao cenário BAU duas ordens de fatores: os que resultam da execução de metas mínimas e máximas de reciclagem e desvio de aterro e os que resultam de uma análise comparativa nacional, em termos de aumento da recolha seletiva e eficiências mínimas na triagem e tratamento biológico, assumindo três prioridades 1) aumento das retomas de recicláveis por recolha seletiva; (2) aumento da eficiência e produtividade das instalações existentes; (3) conversão das instalações de tratamento mecânico em instalações de tratamento mecânico e biológico.

Conclui-se que, no cenário BAU, não é possível cumprir as metas estabelecidas, tanto em termos de reciclagem de RU, como de desvio de aterro dos RUB. Pelo contrário, prevê-se que a execução do PERSU 2020 permitirá cumprir estas duas metas excedendo-as até ligeiramente, tanto num caso, como no outro.

O segundo propósito consiste em fundamentar por que razão se estabelecem metas diferentes para os vários sistemas de gestão, em termos de preparação para a reciclagem, de deposição em aterro e de retomas de RS.

Não obstante o esforço de apresentar os pressupostos e a metodologia subjacente ao cálculo das metas de cada sistema, mesmo tendo em conta o contexto de restrição em que nos encontramos, o CNADS não pode deixar de sublinhar que a distribuição final das obrigações levanta questões quanto à distribuição equitativa do esforço pelos diferentes sistemas.

7. ARTICULAÇÃO DO PLANO COM A PROGRAMAÇÃO COMUNITÁRIA 2014-2020

A proposta de Plano, no que respeita à articulação do Plano com a Programação Comunitária para o período 2014-2020, procede a um enquadramento comunitário e nacional, nomeadamente no âmbito dos programas operacionais, indica as estimativas de investimento identificadas, durante a

elaboração do Plano em função das prioridades do PERSU e apresenta, a título de exemplo, tipologias de investimento elegíveis, designadamente no âmbito do programa operacional temático dedicado à “Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos”.

O montante total do investimento previsto para o período até 2020 ascende a 320 milhões de euros, não se explicitando, em termos quantitativos, as respectivas fontes de financiamento (públicas, privadas, nacionais e comunitárias). Cerca de metade do investimento previsto destinar-se-á à promoção das ações de recolha selectiva, à investigação e desenvolvimento tecnológico, a projectos-piloto, a estudos e à capacitação dos agentes envolvidos. Porque só uma parte das medidas se traduzem em ações concretas, cujos custos não são explicitados, sendo a restante constituída pela mera formulação de intenções e de objectivos, ficará sempre por determinar se os meios financeiros disponibilizados serão suficientes para dar cumprimento às metas estabelecidas e se a sua repartição pelos objetivos do PERSU 2020 é a mais adequada.

8. CONCLUSÕES

- a) O CNADS sublinha a desadequação do lançamento do processo de consulta pública numa altura do ano em que reconhecidamente existe uma menor mobilização, quer dos diferentes *stakeholders* institucionais, quer dos próprios cidadãos, devido ao período de férias. Também considera desadequada a curta duração do período de consulta. Quando o próprio relatório da Avaliação Ambiental Estratégica aponta para a necessidade de envolver e sensibilizar os agentes e, em particular, os cidadãos para a relevância do tema dos resíduos e do seu potencial enquanto recursos, torna-se incompreensível reduzir o processo de consulta pública ao menor tempo previsto na Lei.
- b) A visão estratégica e as metas preconizadas pelo PERSU 2020 estão alinhadas com a perspetiva europeia para a área da gestão de resíduos e com os objetivos de promoção do uso eficiente de recursos, pelo que, não obstante a sua ambição, elas apontam no sentido correto. Neste contexto, a forma como se articularão recursos e vontades durante os próximos anos será decisiva para o sucesso no cumprimento dos objetivos propostos.
- c) Considerando que a privatização é uma opção governativa que terá impactes no futuro do setor e que o PERSU 2020 é um instrumento estratégico, o enquadramento (estratégico e legislativo) deveria refletir as alterações que foram e/ou serão efetuadas neste âmbito. Estas contribuem necessariamente para a alteração do modelo de gestão do setor, com implicações na delimitação de competências dos diversos atores envolvidos (atuais e futuros) e de cuja articulação e entendimento dependerá, em grande parte, o cumprimento dos objetivos, metas e eficácia do Plano.
- d) Seria importante procurar compreender e analisar as causas que conduziram aos dececionantes resultados na concretização das metas definidas no PERSU II, em especial pelos ensinamentos que desta análise podem ser extraídos para assegurar o cumprimento das metas mais ambiciosas estabelecidas no PERSU 2020. Assim, no entender do CNADS, esta

matéria merece especial ponderação, tendo em conta as dificuldades que daqui poderão advir na aplicação do PERSU 2020.

- e) O PERSU 2020 altera o paradigma até agora dominante de gestão dos resíduos sólidos urbanos, mas não contempla a reforma do respetivo modelo de financiamento, nem as alterações necessárias da estrutura tarifária em vigor.
- f) Apenas uma parte das medidas se traduzem em ações concretas, cujos custos não são explicitados, sendo a restante constituída pela mera formulação de intenções e de objetivos. Assim, ficará sempre por determinar se os meios financeiros disponibilizados serão suficientes para dar cumprimento às metas estabelecidas e se a sua repartição pelos objetivos do PERSU 2020 é a mais adequada.
- g) O envolvimento de todos os agentes para o sucesso do Plano, no sentido de os integrar no processo de decisão, poderá contribuir para os capacitar para agir e motivar para desenvolver as soluções que podem tornar realidade os objetivos preconizados pelo PERSU 2020. Assim, o CNADS propõe que o Plano inclua um novo objetivo estratégico sobre informação/sensibilização dos cidadãos, que contemple um envolvimento abrangente, desde o primeiro momento da sua implementação, construindo um processo participado que fomente a co-responsabilização de todos de forma democrática.
- h) Importa sublinhar a necessidade de considerar os cidadãos não só como agentes fundamentais do ciclo da produção e encaminhamento dos resíduos, mas também como recetores de informação regular e transparente sobre os resultados alcançados pelos sistemas com os quais interagem, resultados estes que também são produto de escolhas e comportamentos por si adotados.
- i) O investimento na divulgação de informação sobre boas práticas em matéria de RU, a diversos níveis, a diferentes escalas e envolvendo os vários agentes deve ser uma prioridade enquanto forma de incentivar e inspirar novas ações. Salienta-se a importância de investir em políticas de proximidade, que envolvam e desenvolvam uma atuação concertada entre entidades e comunidades locais para um bem comum.
- j) É necessário ter em consideração um grande sentido de responsabilidade quando se lançam novas medidas com implicações no quotidiano dos diferentes agentes, já que a criação de expectativas, sem uma passagem à prática, efetiva e consistente, gera descrédito e desmobilização, reduzindo as probabilidades de adesão a futuras intervenções.
- k) Dada a relevância dos objetivos de prevenção da produção de resíduos e redução da sua perigosidade no âmbito, quer dos objetivos do PERSU, quer da política europeia em que este se inspira, seria importante incluir, no PERSU 2020, metas por sistema para a área da prevenção.
- l) Não obstante a centralidade da aposta no TMB, considera o CNADS que deve continuar a ser privilegiada a separação seletiva de materiais em detrimento de uma separação a jusante. Tal contribuirá diretamente para uma maior qualidade e valor económico e ambiental dos materiais separados.

- m) Tal como é assumido pelo PERSU 2020 e foi anteriormente sublinhado em pareceres emitidos pelo CNADS, se se pretende que o TMB assuma um papel central na gestão de resíduos urbanos, é fundamental uma intervenção estratégica em algumas áreas, sendo o caso mais evidente o do escoamento dos combustíveis derivados de resíduos (CDR) e do composto resultante deste processo.
- n) O CNADS considera crucial a referência, no quadro municipal, à necessária articulação da política de gestão dos resíduos urbanos, sobretudo nas vertentes da separação na origem e da recolha seletiva porta-a-porta, com o planeamento urbanístico e as intervenções de reabilitação urbana.
- o) Com o intuito de facilitar a monitorização e o próprio desenvolvimento das ações preconizadas no PERSU 2020, o CNADS é da opinião que deveria incluir-se um cronograma detalhado das medidas a implementar e sua respetiva calendarização, que abarque a respetiva execução física e financeira.

*[Aprovado por unanimidade na 5.ª Reunião Ordinária
do CNADS, em 2014, realizada a 1 de outubro]*

O Presidente

Mário Ruivo