



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

**Comentários**  
**do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
**sobre a versão PESGRI'2001**  
**- Plano Estratégico dos Resíduos Industriais**

***Reafirmação de Princípios e de Recomendações***

**1. INTRODUÇÃO**

**O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**, na sequência da apresentação para discussão pública, pelo Instituto dos Resíduos (INR), no dia 18 de Junho de 2001, da **versão revista do Plano Estratégico dos Resíduos Industriais (designada PESGRI'2001)**, determinada pela adopção da Lei nº 22/2000, de 10 de Agosto, deliberou na sua 5ª Reunião Extraordinária de 19 de Junho de 2001, não só mandar o Grupo de Trabalho sobre Resíduos para proceder à apreciação do documento em causa, como diligenciar junto de Ss. Ex<sup>as</sup>. o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e a Presidente do INR, no sentido de ser revista a decisão de, em prazo muito exíguo (até 30 de Junho de 2001), sujeitar o PESGRI à apreciação pública.

**O Grupo de Trabalho sobre Resíduos**, sob a **coordenação do Conselheiro Dr. Henrique Schwarz**, teve a seguinte **composição**:

- **Conselheiro Jaime Braga**
- **Conselheiro Francisco Ferreira**
- **Conselheiro Rui Godinho**
- **Conselheiro Faria e Santos**
- **Conselheira Luisa Schmidt,**

tendo contado com o apoio do Secretário Executivo, Dr. Aristides Leitão.

O Grupo de Trabalho sobre os Resíduos, face aos desenvolvimentos ocorridos no último ano, designadamente a iniciativa legislativa em sede parlamentar (Lei nº 22/2000, de 10 de Agosto) e, sobretudo, tendo em conta as avaliações realizadas e aprovadas pelo CNADS<sup>1</sup>, solicitou a presença de um representante do Instituto dos Resíduos – Dra. Luisa Pinheiro –, a fim de poder esclarecer algumas das matérias constantes da proposta de PESGRI'2001, o que ocorreu no dia 29 de Junho 2001, sendo devido público testemunho de agradecimento pela disponibilidade patenteada por esta dirigente do INR.

<sup>1</sup> “Parecer sobre a Co-Incineração de Resíduos Industriais”, Lisboa, CNADS, 1998.

“Parecer sobre o Plano Estratégico dos Resíduos Hospitalares (PERH)”, Lisboa, CNADS, 1998.

“Parecer sobre o Plano Estratégico dos Resíduos Industriais (PESGRI)”, Lisboa, CNADS, 1999.

“Reflexão sobre a Política de Gestão dos Resíduos Industriais e Hospitalares”, Lisboa, CNADS, 2000.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

O Grupo de Trabalho sobre Resíduos procedeu à elaboração do presente documento que, sujeito à apreciação da **6ª Reunião Extraordinária do Conselho, a 13 de Julho de 2001**, foi aprovado por unanimidade.

## **2. PROBLEMAS DE EXECUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE GESTÃO DOS RESÍDUOS INDUSTRIAIS (PESGRI)**

No entender do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, importa assegurar que a execução do Plano Estratégico de Gestão dos Resíduos Industriais veja superados os condicionamentos e as limitações que radicam nos seguintes conjuntos de problemas estruturais:

### **2.1. Problemas de conceptualização e de quantificação de fluxos**

#### **2.1.1. Conceptualização**

O PESGRI adota a definição legal de resíduo e segue a classificação do Catálogo Europeu dos Resíduos (CER). Neste sentido, **resíduo** é aquilo que a lei define como tal e cada tipo de resíduos tem o destino que lhe está legalmente determinado. A **óptica jurídico-administrativa** não distingue, no entanto, resíduo de **matéria-prima secundária**, ou de **sub-produto**, com duas importantes consequências práticas:

- a) **o empolamento dos quantitativos da produção de resíduos e a subavaliação da importância dos circuitos, muitas vezes desconhecidos, de reciclagem e de reutilização dos materiais usados;**
- b) **desentendimentos entre os serviços de inspeção do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e as empresas quanto ao destino adequado a ser dado aos materiais usados.**

Numa óptica complementar desta, que poderemos designar como **óptica de gestão**, a distinção entre resíduo e matéria-prima secundária, ou subproduto é evidente: resíduo é material usado que está “fora de circuito”; sub-produto, ou matéria-prima secundária são materiais usados que estão “em circuito”, isto é que assumem a forma de recursos.

Sem prejuízo da manutenção da óptica jurídico-administrativa, seria aconselhável que o INR fosse também assumindo uma óptica de gestão, protagonizando as iniciativas necessárias à elaboração de um plano de acção interdepartamental, por forma a ficar disponível uma **contabilidade física, sob a forma de balanços de materiais e energéticos para os diferentes sectores e processos económicos**<sup>2</sup>.

Nesta medida, estar-se-ia a dar solução a muitos dos problemas colocados pela não distinção entre resíduo, sub-produto e matéria-prima secundária. **O CNADS tem vindo a recomendar a necessidade da distinção entre estes conceitos e da actualização periódica do Catálogo e da classificação dos resíduos industriais, tendo em atenção**

<sup>2</sup> Cfr. “Reflexão sobre a Política de Gestão dos Resíduos Industriais e Hospitalares”, CNADS, Lisboa, 2001, p. 22.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

**as características do tecido industrial português e a própria evolução económica e tecnológica<sup>3</sup>.**

### **2.1.2. Quantificação dos fluxos**

À enorme disparidade de dados quanto aos quantitativos de resíduos industriais produzidos anualmente, consoante as fontes consultadas, e que este Conselho já pôs em evidência<sup>4</sup>, acrescem no PESGRI/2001:

- a) **a estimativa da produção de cerca de 17 milhões de toneladas de resíduos industriais, no ano de 1999, representando uma diferença de mais de 3 milhões de toneladas relativamente a 1997. Esta diferença permanece no essencial inexplicada, o que significa que subsiste uma enorme indeterminação quanto ao conhecimento desta realidade.** Na verdade, a justificação avançada, da exclusão, do sector da construção civil e obras públicas do PESGRI/2001, não é aceitável, uma vez que este sector era responsável, de acordo com o PESGRI/1999, por uma produção anual declarada de resíduos de apenas 60.000 toneladas<sup>5</sup>;
- b) **o desconhecimento, em termos quantificados, dos diferentes destinos concretos dados aos resíduos produzidos, sendo que a nova distinção entre eliminação e valorização (material e energética)<sup>6</sup>, embora interessante do ponto de vista didáctico, é manifestamente simplista e inadequada do ponto de vista gestor, dado o seu carácter abstracto e algo ambíguo.**

A este respeito, relembra-se o que este Conselho escreveu na sua já citada Reflexão<sup>7</sup>:

*“(iii) o desajustamento, em termos quantitativos, das soluções preconizadas em matéria de gestão de resíduos industriais face à magnitude já identificada dos problemas a resolver, nomeadamente se considerarmos que o PNAPRI<sup>8</sup> prevê para os 10 sectores económicos já estudados um crescimento da produção de resíduos da ordem de 11% até 2015 e que as soluções de fim de linha (aterros controlados e co-incineração) não permitirão dar solução a mais do que cerca de 20% do problema. Se bem que as estatísticas relativas à produção anual dos resíduos industriais continuem a não ter a desejada fiabilidade, a verdade é que o esquema de gestão deste tipo de resíduos acaba por assentar na sua quase totalidade nas vertentes da reutilização e da reciclagem, em relação às quais se deve realçar que elas constituem a parte pior conhecida de toda esta problemática dos resíduos, não sendo sequer abordadas no PNAPRI.”*

<sup>3</sup> Cfr. “Parecer sobre o Plano Estratégico dos Resíduos Industriais”, CNADS, Lisboa, 1999, p. 5 e Reflexão, p. 17.

<sup>4</sup> Cfr. Reflexão, p. 5.

<sup>5</sup> Cfr. PESGRI/1999, p. 86. De salientar que, em termos territoriais, a responsabilidade pela diminuição dos quantitativos de resíduos industriais produzidos pode ser quase exclusivamente imputada aos distritos de Lisboa e do Porto, com variações entre 1997 e 1999 que são altamente significativas, embora não explicadas.

<sup>6</sup> Cfr. PESGRI/2001, III, p. 62.

<sup>7</sup> Cfr. Reflexão, p. 23.

<sup>8</sup> Plano Nacional de Prevenção de Resíduos Industriais, INETI-INR, Lisboa, 2000.



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

As preocupações do CNADS aumentam quando se verifica que:

- a) **os sete aterros controlados de resíduos industriais banais, já autorizados, ou em vias de autorização, dos 20 previstos, poderão receber anualmente um máximo de 304.000 toneladas de resíduos, o que se afigura manifestamente insuficiente para as necessidades mais imediatas.** Compare-se, de facto, este quantitativo com os mais de sete milhões de toneladas de resíduos banais declarados para eliminação pelos industriais, nos Mapas de Registo de 1999, e mesmo com o milhão e seiscentas mil toneladas às quais seria adequado dar este tipo de destino, de acordo com o PESGRI/2001;
- b) **se continua a ignorar o quantitativo de resíduos industriais banais que actualmente é encaminhado para os aterros de resíduos sólidos urbanos, ao abrigo de uma autorização temporária, que está no entanto a suscitar fortes críticas por parte dos responsáveis dos sistemas municipais e multimunicipais;**
- c) **nada de concreto é referido a propósito da construção de aterros para resíduos industriais perigosos,** sendo que os mencionados no PESGRI/2001 são privados, ou seja, só recebem resíduos de unidades fabris específicas (um só para estabelecimentos industriais do concelho do Seixal, o outro só para resíduos da Sonalur).
- d) **se excluíram do âmbito do PESGRI/2001, os resíduos da construção civil.** O CNADS defendeu, anteriormente, uma atitude oposta a esta, sugerindo a integração destes resíduos no PNAPRI e chamando a atenção para o facto do sector da construção civil ser responsável por uma parte substancial da produção de resíduos (nos Estados-Unidos, por exemplo, entre 15% a 40% do conteúdo dos aterros) - cfr. Reflexão, págs. 21 e 25. O PESGRI/2001 é omissivo quanto ao impacto desta decisão, ficando por saber qual o destino a dar a este tipo de resíduos, a menos que esteja implicitamente admitido que eles irão integrar a categoria dos resíduos similares aos resíduos sólidos urbanos, o que não se afigura curial.

## **2.2. Problemas de informação e de participação**

### **2.2.1. Informação**

O CNADS definiu como princípio fundamental de gestão dos resíduos **“O acesso efectivo do público a uma informação atempada, clara e actualizada sobre o processo da gestão dos resíduos e disponibilização de dados, também actualizados, sobre a situação dos mesmos, como passo fundamental para os processos de tomada de decisões e acompanhamento da sua execução”<sup>9</sup>.**

No entanto, **continua a não ser levada à prática a campanha nacional de informação sobre a situação dos resíduos em geral no nosso país e suas implicações para a saúde das populações.** A mesma insuficiência informativa acontece ao nível da execução de linhas de acção, ou de projectos específicos, como sejam:

---

<sup>9</sup> Cfr. Parecer, p. 4 e Reflexão, p. 3



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

- a) a construção dos aterros controlados - **não se tem registado um esclarecimento adequado das populações dos locais seleccionados para a construção de aterros de resíduos industriais banais**. A não obrigatoriedade da realização de estudos de impacte ambiental, dadas as pequenas dimensões das infra-estruturas já autorizadas, ou em apreciação (todas elas com uma capacidade bastante inferior ao limite de 140.000 toneladas anuais), não isenta os poderes públicos do dever de assegurarem o acesso público à informação relevante e mesmo de a estimularem, quanto mais não seja, promovendo a realização voluntária dos respectivos estudos de incidência ambiental, legalmente previstos;
- b) os testes em curso de queima de resíduos perigosos nos fornos das cimenteiras – também neste caso se observa uma insuficiência nos processos informativos, nomeadamente quanto aos quantitativos e tipos de resíduos que, em definitivo, serão conduzidos para este destino. Recorda-se que, a este propósito, **o CNADS recomendou que fosse “assegurado não só o acesso público à informação sobre a composição dos resíduos a incinerar nos fornos das cimenteiras, como também a informação, em tempo real, relativa às emissões, devidamente articulada com a rede de vigilância da qualidade do ar, merecedora de uma revitalização e maior empenhamento interinstitucional”<sup>10</sup>**.

### 2.2.2. Participação

O CNADS tem por diversas ocasiões insistido sobre a necessidade de ser incentivada a participação dos agentes económicos, dos parceiros sociais, dos órgãos autárquicos e das organizações não governamentais nos processos decisórios relativos à política de gestão dos resíduos, “como forma de ser garantida a transparência de procedimentos, a informação adequada e objectiva, bem como para a execução das decisões que venham a ser tomadas”<sup>11</sup>.

**A participação da sociedade civil nesta política é, na verdade, uma condição essencial de credibilização das entidades públicas e privadas nela envolvidas, da efectiva partilha de responsabilidades e da execução eficaz das medidas aprovadas.**

Continua, porém, a observar-se, por um lado, uma **articulação deficiente das medidas de política e das intervenções relevantes, tanto ao nível sectorial, como central e local**, dentro do quadro geral de gestão, que se pretende que seja coerente. Por outro lado, seria desejável ter **conhecimento da constituição das necessárias parcerias e do desenvolvimento de iniciativas de contratualização, ou, mesmo da formação das equipas de actuação no terreno, previstas no âmbito do PNAPRI<sup>12</sup>**.

Neste aspecto, deveriam merecer uma atenção especial as **medidas institucionais no quadro da eco-eficiência, nomeadamente a vertente da promoção da adesão das empresas e da sua certificação ambiental**. Importaria também **acelerar os procedimentos do licenciamento das unidades privadas de gestão dos resíduos**,

<sup>10</sup> Cfr. Reflexão, p. 18

<sup>11</sup> Cfr. Parecer, p. 5 e Reflexão, p. 4

<sup>12</sup> Cfr. PNAPRI, p. 66 (Medida 1) e p. 99



**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

dentro de um propósito de fomento do desenvolvimento deste sector económico e de integração formal dos operadores no sistema nacional de gestão dos resíduos industriais.

### **2.3. Problemas de operacionalização e de monitorização**

#### **2.3.1. Operacionalização**

**O CNADS entende ser urgente a preparação de programas operacionais e de planos de acção adequados aos diversos tipos de resíduos industriais.** Neste aspecto e com as excepções do PNAPRI e do Programa de Acção de Regeneração e Reciclagem dos Óleos e Solventes Usados, o PESGRI/2001 limita-se a apresentar uma listagem de linhas de acção e de projectos e respectivos horizontes de execução de curto, médio e longo prazo.

Parece ser particularmente urgente **a elaboração de programas operacionais, com horizontes temporais definidos e calendarização específica, incluindo quantificações financeiras, em termos de origens e de aplicações de fundos<sup>13</sup>, e a definição clara das competências e das responsabilidades das entidades envolvidas na sua execução**, sobretudo nas seguintes áreas:

- a) **Reciclagem** – os circuitos de reutilização e de reciclagem, não abrangidos pelo PNAPRI, são dos menos bem conhecidos, diferindo fortemente, consoante as fontes, as estatísticas sobre as taxas de reciclagem nas “fileiras” do metal, do papel e cartão e do vidro. Conforme foi recomendado pelo CNADS, este programa operacional deverá ainda contemplar a **“avaliação da sustentabilidade institucional e financeira dos modelos implantados – Câmaras, Sociedade Ponto Verde/retomadores/recicladores – e da sua adequação aos objectivos da política de gestão dos resíduos”<sup>14</sup>**;
- b) **Remediação** – o CNADS apontou como uma das mais importantes medidas a pôr em prática no quadro da execução do PESGRI **“o conhecimento dos solos e meios hídricos contaminados por resíduos industriais e o lançamento dos correspondentes planos operacionais de “remediação”, por forma a ser dada solução a um “passivo ambiental”, que se foi acumulando ao longo dos anos”<sup>15</sup>**. Reafirma-se, pois, a extrema urgência na elaboração do Inventário Nacional dos Locais Contaminados (solos e ecossistemas aquáticos), incluindo a caracterização dos tipos de resíduos industriais neles depositados, no âmbito de planos operacionais específicos de remediação;
- c) **Aterros** – a problemática dos destinos finais dos resíduos industriais banais e perigosos deve merecer uma atenção especial por parte das entidades responsáveis. **Não é, de facto, sustentável a situação actual, que se caracteriza pelo desconhecimento, tanto dos quantitativos de resíduos industriais que estão a ser dirigidos para infra-estruturas que não foram**

<sup>13</sup> Saliente-se que só agora, isto é, muitos meses depois da sua entrada em vigor, é que o PNAPRI vai ser submetido ao Programa Operacional da Economia, para efeitos de financiamento das medidas nele previstas (Cfr. PESGRI/2001, III, p. 65).

<sup>14</sup> Cfr. Reflexão, p. 12 e p. 24

<sup>15</sup> Cfr. Reflexão, p. 17



*Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável*  
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

**para eles construídas, como da própria capacidade total anual dos aterros controlados previstos, dos prazos para a sua entrada em funcionamento, estando por esclarecer que recursos materiais e financeiros irão ser afectados à resolução desta questão.**

### **2.3.2. Monitorização**

O CNADS tem vindo a recomendar **“a necessidade da monitorização das emissões para a atmosfera das incineradoras de resíduos industriais, assim como da segurança das antigas lixeiras e dos aterros controlados, no quadro do desenvolvimento de um sistema nacional de monitorização”**.<sup>16</sup>

Esta recomendação ganha particular acuidade com a transposição, há cerca de um ano atrás, para o direito interno português, da Directiva comunitária sobre a prevenção e o controlo integrados da poluição (IPPC) e da Directiva-quadro sobre política da água, assim como com a criação do Instituto Regulador de Águas e Resíduos.

**A monitorização dos processos, no quadro da política de gestão dos resíduos industriais, supõe a articulação das políticas sectoriais e, em especial, a coordenação das intervenções das Administrações Central e Local. Exigência análoga de coordenação se coloca quanto à própria monitorização da execução do PESGRI, sendo urgente a constituição dos Grupos de Coordenação e das Comissões de Acompanhamento nele previstos, bem como no PNAPRI.**

Constitui, por outro lado, motivo de alguma perplexidade, constatar que o PESGRI, dois anos após a sua entrada em vigor e cinco anos antes da sua conclusão, aponta o início da monitorização da sua execução, como sendo um objectivo a levar à prática somente a médio prazo<sup>17</sup>. **O CNADS, na sequência das suas recomendações reiteradamente formuladas ao longo dos dois últimos anos, considera que a monitorização do sistema deve desde já ser implementada.**

*CNADS, 13 de Julho de 2001*

O Presidente

---

Mário Ruivo

---

<sup>16</sup> Cfr. Parecer, p. 7

<sup>17</sup> Cfr. PESGRI/2001, III, p. 66