



LIVRO BRANCO DAS COMPRAS  
PÚBLICAS  
ECOLÓGICAS

Conclusões do seminário  
Green Procurement

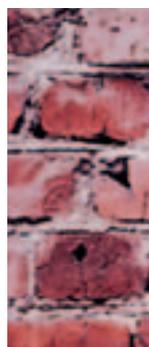
FUNDAÇÃO ORIENTE, LISBOA,  
09 DE FEVEREIRO DE 2011



sociedade  
**pontoverde** 

# ÍNDICE

CONCLUSÕES DO  
SEMINÁRIO  
GREEN PROCUREMENT  
FUNDAÇÃO ORIENTE, LISBOA,  
09 DE FEVEREIRO DE 2011



# I. APRESENTAÇÃO

Dulce Pássaro, Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território .....	04
António Barahona d'Almeida, Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Ponto Verde .....	05

# II: RESUMO EXECUTIVO

Luís Veiga Martins, Director-Geral da Sociedade Ponto Verde .....	06
---	----

## 1. O QUE É O *GREEN PROCUREMENT*? .....

08

1.1 Quais os objectivos do <i>Green Procurement</i> ?	
1.2 Qual a relevância económica e social do <i>Green Procurement</i> ?	10

## 2. *GREEN PROCUREMENT* EM PORTUGAL SITUAÇÃO ACTUAL .....

12

2.1 Contexto	
2.2 Objectivos .....	13
2.3 Cumprimento dos objectivos – o papel da Agência Nacional de Compras Públicas, por Paulo Magina, Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional de Compras Públicas, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	15
2.4 Aspectos legais, por Cláudia Soares, Especialista em Direito Fiscal Ambiental, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	27
2.5 Os próximos desafios .....	30

## 3. CONTEXTO INTERNACIONAL DO *GREEN PROCUREMENT*, UNIÃO EUROPEIA E RESTO DO MUNDO .....

32

3.1 UNIÃO EUROPEIA	
3.1.1 Principais políticas	
3.1.2 Os próximos desafios .....	36
3.1.3 Breve ponto de situação dos países-membros .....	38
3.2 RESTO DO MUNDO	
3.2.1 Políticas seguidas nos principais blocos económicos .....	39

## 4. CASOS DE ESTUDO .....

42

4.1 EM PORTUGAL	
4.1.1 Edifer, por Sebastião Gaiolas, Director de Desenvolvimento Organizacional da Edifer, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	42
4.1.2 Portugal Telecom, por César Pestana, Administrador da PT Compras, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	48
4.1.3 LNEG, Por Paula Trindade, Investigadora Auxiliar da Unidade de Produção-Consumo Sustentável do LNEG, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	56
4.1.4 O desafio da sociedade de consumo, por Sofia Guedes Vaz, investigadora no CENSE (FCT/UNL) na área de consumo sustentável, com base na sua intervenção no <i>Seminário Green Procurement</i> .....	60
4.2 O caso da Suécia, Por Sven-Olof Ryding, CEO do Conselho de Gestão Ambiental Sueco, Estocolmo, Suécia – baseado nas experiências do Conselho de Gestão Ambiental Sueco (SEMCO). .....	68
Contributo dos produtos obtidos através da reciclagem de resíduos de embalagem para as Compras Ecológicas .....	76

## 5. OPORTUNIDADES COM IMPACTO POSITIVO PARA A ECONOMIA PORTUGUESA .....

78

## 6. O FUTURO: DO *GREEN PROCUREMENT* AO *SUSTAINABLE PROCUREMENT* .....

80



# I. APRESENTAÇÃO

Dulce Pássaro

*Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território do XVIII Governo Constitucional,  
no Seminário Green Procurement.*

*“Na área do Green Procurement, prevê-se que haja mais produção legislativa (...), para que os contratos e as grandes obras na esfera privada passem, também eles, a incorporar a utilização de bens, fornecedores e prestadores compatíveis com os critérios de natureza ambiental. Este é um passo significativo e demonstra bem o empenho europeu na luta pela defesa do ambiente. Portugal está em perfeita sintonia com esta defesa”.*

A política de ambiente no espaço da União Europeia começou a ter um desenvolvimento mais consistente na década de 90. Esta foi uma década muito produtiva quanto à produção de directivas, que estabeleceram, por exemplo, objectivos de reciclagem relativamente a vários fluxos de resíduos. Nessa altura, estava já perfeitamente assumida a consciência de que era necessário controlar a produção de resíduos e, embora o discurso realçasse o esforço de todos na prevenção da produção de resíduos, sabia-se que era necessário haver uma intervenção mais forte, mais disciplinadora, que estabelecesse também objectivos de reciclagem e penalizasse práticas de gestão negativas como a de deposição em aterro. Surge assim, por exemplo, a directiva “Embalagens”, a primeira grande directiva com objectivo de reciclagem. Outras se seguiram mas, rapidamente, a Comissão da União Europeia tomou consciência de que novos desafios se colocavam, como o de saber o que fazer com os materiais reciclados. Houve muitas discussões porque, embora tivessem sido desenvolvidas estratégias e recomendações para que cada vez mais materiais reciclados fossem incorporados na produção de novos bens, também havia correntes, mais ou menos fundamentadas, que referiam que a incorporação de materiais reciclados poderiam prejudicar a qualidade dos bens produzidos. Em resposta a esta questão, alguns países do espaço da União Europeia, começaram então a adoptar medidas legislativas pioneiras, suportadas em estudos técnicos, para “forçar” a incorporação de materiais reciclados nos bens de consumo. O sucesso destas experiências levou a que esta fosse uma das medidas adoptadas na Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável e, quer na aquisição de bens quer na realização dos contratos públicos, foram-se impondo regras de incentivo à utilização de produtos com incorporação de materiais reciclados. Quando começaram a surgir as fortes evidências de que o grande desafio que se coloca ao mundo na área ambiental está directamente relacionado com o combate às alterações climáticas, o conceito foi sendo alargado às questões relacionadas com a eficiência energética.

Mas a sustentabilidade ambiental só é possível se levarmos em consideração, em parceria com as estratégias específicas de combate às alterações climáticas, a vertente da gestão eficiente dos recursos.



Hoje, o *Green Procurement* ou a política de compras públicas e privadas ecológicas - parte importante da gestão eficiente dos recursos -, é uma principal preocupação da política de ambiente da União Europeia e abrange, de forma transversal, todas as outras políticas. Portugal, em linha com as directrizes da União Europeia, tem uma estratégia para as compras públicas. Após uma resolução de Conselho de Ministros, foi constituído, em 2006, o primeiro grupo inter-ministerial português com dinamizadores definidos - a Agência Nacional de Contas Públicas e o Instituto do Ambiente (que hoje é a Agência Portuguesa do Ambiente). Juntos, elaboraram a Estratégia Nacional de Compras Públicas, aprovada em Janeiro de 2007, e cujo resultado tem se revelado bastante positivo. Esta Estratégia Nacional está em perfeita sintonia com a estratégia definida para a Europa - a estratégia Europa 2020 - que se desenha em três eixos fundamentais: a investigação e inovação, a sustentabilidade e as questões sociais como a promoção do emprego, o combate à pobreza e a inclusão social. E a gestão sustentável dos recursos dá contributos para estes três eixos de forma muito clara.

Foi neste contexto que a presidência belga da União Europeia convidou, para o Conselho Informal de Ministros de Ambiente de Junho de 2010, um conjunto de especialistas para debater questões relacionadas com a gestão eficiente dos recursos, debate esse, que já se traduziu na produção de uma Comunicação, divulgada no final do ano de 2010, com uma iniciativa temática sobre a gestão eficiente dos recursos. Esta tem um conjunto de linhas mestras que incluem a necessidade de se ir além da introdução de instrumentos vinculativos e passar-se a introduzir, também, instrumentos de medida. Ou seja, esta comunicação estabelece que deverão ser definidos indicadores de medida de aplicação de todas estas estratégias, sem os quais dificilmente se consegue fazer um percurso consistente e, simultaneamente, deverão também ser definidos modelos eficazes de governação. Estes indicadores têm de estar, naturalmente, associados à definição de objectivos.

Neste momento, a um nível global, os objectivos para a política de ambiente são extremamente ambiciosos: a União Europeia já está munida de estudos que

permitem ambicionar que, em 2050, haja reduções de gases com efeito estufa na ordem dos 80%, relativamente a 1990, o que é um grande avanço. Estes números não estão completamente estabilizados mas, com base na informação técnica de suporte disponível, já são bastante seguros. Só é possível conseguir reduções de gases com efeito de estufa com esta magnitude trabalhando-se em várias frentes, de forma consistente e com estratégias muito concertadas. Na área do *Green Procurement*, prevê-se que haja mais produção legislativa (que tem de ser, necessariamente, articulada em todo o espaço da União Europeia), para que os contratos e as grandes obras na esfera privada passem, também eles, a incorporar a utilização de bens, fornecedores e prestadores compatíveis com os critérios de natureza ambiental. Este é um passo significativo e demonstra bem o empenho europeu na luta pela defesa do ambiente. Portugal está em perfeita sintonia com esta defesa.

Quando aderimos à União Europeia não tínhamos uma verdadeira política de ambiente, possuindo apenas algumas opções de política no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos e alguns simulacros de política de ambiente, ancorados, sobretudo, no controlo das emissões para o meio, principalmente do sector industrial. Desde a nossa adesão à União Europeia conseguimos dar passos acelerados em algumas das vertentes mais características da política de ambiente e temos uma comunidade técnico-científica, nos sectores público e privado, bastante qualificada nestas áreas e com capacidade de reflexão e de pressão. A administração pública, ao nível das estruturas de decisão, e o País como um todo, têm sabido abraçar este desafio e temos eventos, espalhados por todo o território nacional, que revelam a preocupação em reflectir e aprofundar estas questões, claramente em linha com a discussão no espaço europeu. Também já ultrapassámos o tempo em que se considerava que a implementação de políticas de ambiente era um constrangimento ao desenvolvimento. Hoje, as pessoas já percebem que a implementação destas políticas é um factor de competitividade. Uma economia bem estruturada em termos ambientais é uma economia eficiente, uma economia competitiva, e o mundo empresarial já o percebeu. Tendo em conta esta perspectiva podemos considerar que a guerra está ganha e que está ao nosso alcance continuar a ultrapassar os desafios que se nos colocam.

## António Barahona d'Almeida

*Presidente do Conselho de Administração  
da Sociedade Ponto Verde*

**“...só uma abordagem integrada de discriminação positiva ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos poderá, a jusante, dinamizar mercados ambientalmente mais responsáveis e, a montante, potenciar as boas práticas da reciclagem, da poupança de recursos e energia e da redução das emissões de gases com efeito de estufa.”**

A política comunitária sobre a gestão sustentável dos materiais para uma utilização eficiente dos recursos, ainda recentemente objecto de um debate num Conselho de ministros da União Europeia, veio dar uma importância acrescida e trazer para a actualidade o *Green Procurement* como instrumento indissociável das políticas consentâneas com o desenvolvimento sustentável. A Sociedade Ponto Verde, empresa responsável na área do ambiente e com actividade na gestão de materiais de embalagem, promovendo a sua valorização através da reciclagem e, assim, contribuindo para uma gestão sustentável dos recursos naturais, vê aqui uma janela de oportunidade para abordar o tema do *Green Procurement* e, desta forma, dar o seu contributo para a definição de acções a desenvolver a nível nacional. Estamos convictos de que só uma abordagem integrada de discriminação positiva ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos poderá, a jusante, dinamizar mercados ambientalmente mais responsáveis e, a montante, potenciar as boas práticas da reciclagem, da poupança de recursos e energia e da redução das emissões de gases com efeito de estufa. A alta qualidade de oradores que participaram na Conferência *From Green to Sustainable Procurement*, que se realizou a 09 de Fevereiro de 2011, na Fundação Oriente, em Lisboa, os temas abordados e a receptividade que teve junto dos agentes políticos e económicos, garantiram o sucesso de um dos objectivos a que a Sociedade Ponto Verde se propôs com a promoção da conferência: a elaboração deste livro branco sobre o *Green Procurement*.

# II: RESUMO EXECUTIVO

## GREEN PUBLIC PROCUREMENT: MOLDAR O MERCADO PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL.

Luís Veiga Martins,  
Director-Geral da Sociedade Ponto Verde

Desde 1968, quando o italiano Aurelio Peccei e o cientista escocês Alexander King se juntaram para formar o Clube de Roma, que as questões relacionadas com o ambiente começaram a entrar na ordem do dia. O tema tornou-se especialmente pertinente quando o mesmo Clube de Roma publicou, em 1972, o seu famoso relatório "Os Limites Do Crescimento", também conhecido como o Relatório do Clube de Roma ou Relatório Meadows, elaborado por uma equipa do MIT, chefiada por Dana Meadows, onde se abordavam algumas questões cruciais para o desenvolvimento do Planeta e da Humanidade, como a poluição, a saúde, a energia, a tecnologia ou crescimento demográfico. De acordo como os modelos matemáticos utilizados pela equipa do MIT, o relatório sustentava que o Planeta Terra não iria suportar o crescimento da população mundial, que geraria uma pressão insustentável sobre os recursos naturais e energéticos, além de demasiada poluição, mesmo tendo em conta os previsíveis avanços tecnológicos. O futuro veio dar total razão às conclusões deste relatório. Mais de 30 anos depois e, apesar das preocupações ambientais pairarem - cada vez com mais peso, é certo - sobre a secretária de quase todos os responsáveis políticos mundiais e de muitos protagonistas na área económica, pouco foi feito para alterar o rumo da tendência que aqueles cientistas preconizaram. Hoje, de todos os cantos do mundo, chegam notícias preocupantes sobre o estado do Planeta. No Ártico, o buraco na camada de ozono atinge, em 2011, níveis históricos; em África, a seca e a desertificação destroem plantações e perspectivas de vida; no Sudoeste Asiático, as águas inundam casas, campos e esperanças; em vários pontos do planeta à vez, os tremores de terra sacodem edifícios, pontes, estradas, e modos de sustento. A maioria destas catástrofes naturais têm origem nas alterações climáticas e na degradação ambiental. É por isso que o ambiente, não pode ser uma preocupação "dos outros". Tem de ser uma preocupação de todos e estar no centro das decisões e atitudes de todos os indivíduos, instituições, empresas e governos.

Atenta a estas questões, a União Europeia tem tentado ter uma liderança activa no combate à deterioração da saúde do Planeta. E tem-lo feito, entre outras medidas, através da recomendação

e imposição de várias políticas de carácter ambiental entre os seus Estados-membros. A Política de Compras Públicas Ecológicas (ou *Green Public Procurement Policy*) representam mais um resultado deste esforço.

Todos nós compramos regularmente, se não diariamente, uma miríade de bens, que vão da alimentação a guardanapos, passando pelos detergentes para limpar a casa, ferramentas, vestuário, electrodomésticos, até aos próprios materiais de reparação e construção. Por outro lado, constantemente adjudicamos serviços, seja na contratação de pequenas obras ou na subscrição de serviços de telecomunicações ou de transportes. Qualquer organismo público, Junta de Freguesia ou Câmara Municipal faz o mesmo, quer para as suas estruturas quer para as regiões que gerem, e, subindo na cúpula, fá-lo também o Estado português, bem como todos os outros governos, da Europa e do mundo. Concentrando-nos na União Europeia, todos os anos, as autoridades públicas europeias gastam o equivalente a 17% do PIB europeu na compra de bens e serviços, ou seja, nas chamadas Compras Públicas ou *Public Procurement*. Se um único indivíduo decidir, por exemplo, comprar apenas produtos alimentares locais e de produção ecológica, o impacto que isso tem no mercado é moderado. Mas, se os muitos milhares de milhões de euros a que correspondem aproximadamente um quinto do PIB europeu forem anualmente direccionados para a compra de bens e serviços de produção ecológica, socialmente responsável e sustentável, então o impacto que essa decisão tem, é enorme. Tem tamanho suficiente para mudar os actuais contornos do mercado já que, para responder à procura, muitas empresas irão passar a produzir bens e criar serviços que correspondam às expectativas dos seus clientes, bens e serviços amigos do ambiente, com isso promovendo uma nova economia. Mais, sabendo que há compradores para novos produtos ambientalmente orientados, as empresas podem apostar na inovação e na investigação e desenvolvimento de novas tecnologias, conscientes de que o seu investimento vai ter retorno. Estes novos produtos, bens e serviços, passarão a estar disponíveis para os consumidores particulares, empresas e indivíduos e, também eles, poderão passar a comprar, mais facilmente e a melhores preços, produtos ecológicos e/ou de orientação sustentável. Ou seja, através do *Green Public Procurement*, as autoridades públicas têm uma intervenção positiva a vários níveis: tornam as suas instituições mais "verdes", tornam as regiões que tutelam (a nível local, regional ou nacional) mais amigas do ambiente, criam tendências ecológicas entre os cidadãos e estimulam a inovação e a criação e desenvolvimento de novas tecnologias mais eficientes. Em suma, criam e/ou ampliam os chamados

mercados “verdes”, estimulando a economia, ao mesmo tempo que contribuem para melhorar as condições ambientais presentes e futuras. Nesta medida, as compras públicas, bem como o consumo privado, são muito mais do que meras questões internas, privadas ou domésticas. São acções que geram reacções com impacto substancial no mundo e nas sociedades. São actos públicos, políticos, de cidadania, éticos. É aqui que está a sua força e poder: É sobre isto que este livro fala.

Portugal, em matéria de ambiente, evoluiu notavelmente desde que aderiu à União Europeia. Hoje, mais do que estar perfeitamente alinhado com a Europa nesta matéria, procura ter um papel de liderança e destaque. À beira de revelar os resultados da implementação da primeira Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas - cujos números iniciais se revelam bastante positivos - o País propõem-se a tornar as suas metas e objectivos ainda mais ambiciosos para o novo período que agora começa.

No entanto, como é sabido, são várias as dificuldades e os desafios que o País enfrenta. Para alcançar estes propósitos, e até mesmo suplantá-los, é preciso manter a lucidez, reforçar a vontade e não perder de vista o bem maior que o *Green Procurement* representa. Até porque, além dos benefícios ambientais que trás, está provado (por resultados obtidos noutros países) que as compras ecológicas conduzem a uma significativa redução de custos: utilizando o conceito de Custo do Ciclo de Vida (*Life Cycle Cost* ou *LCC*), ou seja, olhando para os custos de um produto desde o momento da sua criação até à sua deposição, verifica-se que, embora, na maior parte dos casos, os produtos ecológicos sejam mais caros na compra, a sua manutenção ou deposição implicam muito menos gastos, ou seja, numa perspectiva global, este tipo de produtos permitem reduzir custos.

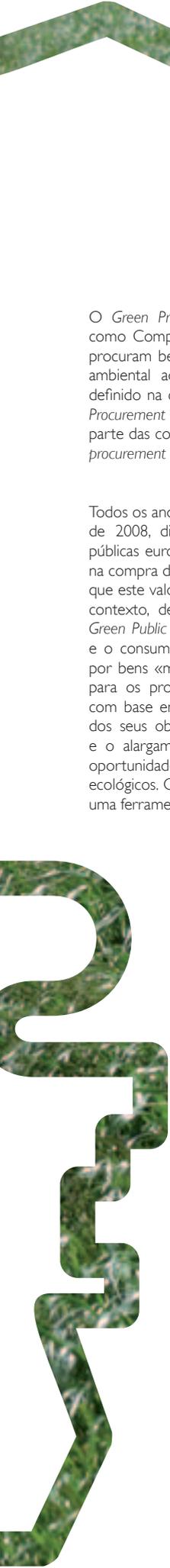
Levando tudo isto em consideração, a Sociedade Ponto Verde considera fundamental que se fortaleçam as medidas de apoio à implementação das Compras Públicas Ecológicas em Portugal. Neste Livro Branco para o *Green Procurement*, que surge na consequência da Conferência *From Green to Sustainable Procurement*, realizada em Lisboa, em Fevereiro de 2011, e que juntou personalidades da área política, fiscal e empresarial, e cujos testemunhos permitiram reforçar a pertinência e importância deste tema na actual conjuntura do País, são apontados diversos caminhos para se alcançar este objectivo. Desde já, levantamos o véu de algumas das estratégias e acções concretas que podem ser implementadas para potenciar o *Green Procurement* em Portugal, discutidas ao longo deste livro:

- › Definir metas nacionais para o consumo público ecológico mais ambiciosas.
- › Estreitar o controlo/monitorização junto das agências governamentais.
- › Envolver os políticos e líderes locais.
- › Criar uma plataforma operacional e de fácil interacção para compras ecológicas.
- › Montar um *helpdesk* para compras ecológicas.
- › Formar recursos humanos na área do procurement e realizar cursos Web sobre compras ecológicas.
- › Criar uma *Network* para acesso à informação na área do ambiente e em particular na área do *green procurement*.
- › Reforçar a integração da política de ambiente nas outras políticas, quer a nível do Governo quer a nível das empresas.
- › Produzir e editar material informativo sobre requisitos, legislação e outros aspectos técnicos.
- › Potenciar, através da majoração dos critérios, as empresas com certificação ambiental.
- › Privilegiar produtos aos quais já tenha sido atribuída uma certificação ambiental (por exemplo, o rótulo ecológico).
- › Implementar a obrigatoriedade de consideração e majoração da pontuação das soluções que incorporem materiais reciclados nos concursos públicos.
- › Introduzir a obrigatoriedade de cláusulas contratuais específicas com critérios ambientais, nos contratos de aquisição de bens e serviços.
- › Facilitar processual/administrativa ou financeiramente a obtenção da marcação CE em aplicações que incorporem materiais reciclados, quando esta for necessária para penetração no mercado.
- › Reduzir o IVA para produtos que incorporem materiais reciclados.
- › Envolver todos os *stakeholders* (fornecedores, compradores, consumidores, etc.).
- › Reforçar e re-orientar as políticas de aquisição de bens e serviços de forma a promover o desenvolvimento de um mercado que: reduza o consumo de recursos naturais através de uma abordagem integrada para a gestão eficaz desses mesmos recursos; seja energeticamente eficiente; promova a inovação em tecnologias mais amigas do ambiente; promova a integração transversal do ambiente em todos os processos geradores de produtos ou serviços; promova a alteração dos padrões de produção e consumo.
- › Alargar a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas ao sector privado.



1.  
O QUE É O  
*GREEN PROCUREMENT*?

1.1  
QUAIS OS OBJECTIVOS  
DO *GREEN PROCUREMENT*?



O *Green Procurement*, que se pode traduzir para português como Compras Ecológicas, é um "processo através do qual se procuram bens, serviços e produtos com um reduzido impacte ambiental ao longo do seu ciclo de vida", conforme ficou definido na comunicação de 2008 da Comissão Europeia, *Public Procurement for a Better Environment*. Este processo pode fazer parte das compras públicas - neste caso, falamos em *green public procurement* - ou ser aplicado às empresas e instituições privadas.

Todos os anos, segundo os dados do *Public Procurement Indicators* de 2008, divulgado pela Comissão Europeia, as autoridades públicas europeias gastam o equivalente a 16% do PIB europeu na compra de bens, serviços e produtos. Outras fontes, garantem que este valor está mais perto dos 17% do PIB europeu. É neste contexto, de assumida relevância, que surge a proposta do *Green Public Procurement*, como forma de "modelar a produção e o consumo, aumentando a procura das autoridades públicas por bens «mais verdes» que criará ou aumentará os mercados para os produtos e serviços amigos do ambiente", definidos com base em critérios ambientais claros e precisos. Este é um dos seus objectivos mais relevantes. Por outro lado, a criação e o alargamento dos chamados mercados "verdes" cria mais oportunidades para que os cidadãos também consumam produtos ecológicos. Ou seja, o *green public procurement* assume-se como uma ferramenta importante para alcançar três grandes objectivos: diminuir o impacto ambiental dos organismos públicos, passando a consumir produtos e serviços com critérios ambientais; favorecer a produção de produtos ecológicos e estimular a criação de tecnologias e da inovação nesta área, criando ou aumentando os chamados mercados "verdes"; e criar uma tendência de consumo ambientalmente positiva entre os consumidores finais.

É preciso considerar ainda que, quando falamos dos bens, produtos e serviços no contexto do *Green Procurement*, o seu custo não pode ser avaliado exclusivamente em função do preço mas, em função do custo total do seu ciclo de vida, isto é, desde o momento zero, em que as primeiras matérias-primas são extraídas e os primeiros projectos traçados, até ao fim da sua vida, quando estes bens são extintos, passando pelo momento de exploração e manutenção. Todas estas fases têm custos que são contabilizados recorrendo ao LCC, *Life-Cycle Cost* (o referido Custo de Ciclo de Vida dos produtos), um instrumento financeiro importante. Seguindo esta perspectiva, os estudos garantem que os bens e serviços ecológicos não são mais caros do que os produtos com impactos ambientais mais elevados. Pelo contrário. Ou seja, a sustentabilidade pode ser tão benéfica para o ambiente como para a economia.

Este é um argumento importante para qualquer organização de compras, pública ou privada, cujo habitual - e único - critério utilizado nas suas actividades de compras tem sido o da relação qualidade/preço.

Por isso mesmo, a introdução da noção de Custo de Ciclo de Vida implica uma mudança de mentalidade mais complicada do que aparenta à primeira vista. Tal como o sistema médico está montado em função das partes (temos os especialistas em doenças do coração, dos rins ou dos ossos) e raramente analisa a doença ou a saúde em função de todo o organismo, também nas compras, ou seja, na economia, o mais comum é considerar-se apenas os benefícios ou custos directos. É preciso que todos, produtores, consumidores, governos e outras autoridades públicas, comecem a ter consciência das suas acções numa perspectiva global e não sectorial. Especialmente os organismos públicos, que têm preocupações a vários níveis - seja com a saúde das populações, seja pelos custos dos impactos ambientais ou nas mais-valias que podem obter com um país ou região ricos em paisagens naturais e biodiversidade - podem beneficiar muito com as políticas de sustentabilidade ambiental. Por outro lado, se a informação sobre o impacto ambiental de um produto ou serviço for considerada e transmitida até ao consumidor final - seja na forma de certificações, rótulos ecológicos ou mesmo introduzindo-a nas especificações técnicas dos produtos - com certeza que todos a levaremos em consideração porque também os cidadãos comuns têm benefícios e custos a tirar das boas ou más condições ambientais.

Neste momento, todos os Países-membros da União Europeia dispõem de ferramentas suficientes para implementar o *Green Procurement* com sucesso - mesmo que inicialmente seja de forma faseada, acompanhado o ritmos dos mercados, que precisam de tempo para se transformar e adaptar. Os Estados-membros mais avançados nesta matéria e com melhores desempenhos na aplicação da política de compras públicas ecológica são exemplos do sucesso que esta medida pode alcançar:

Alterar o paradigma em que se baseia o nosso modo de produzir e consumir, enfim, de viver; de modo a garantir a protecção dos recursos que nos garantem a vida é, em última instância, o grande objectivo do *Green Procurement*. Porque percorremos um caminho insustentável, usufruindo sem limites de recursos limitados, exige-se uma mudança.

O Estado, através do *Green Procurement* e de outras políticas de sustentabilidade, é um actor privilegiado para potenciar essa mesma mudança. No entanto, também as empresas privadas - e mesmo o consumidor individual - têm responsabilidades nesta matéria. Uma acção voluntária, por parte dos agentes económicos privados, na adopção de práticas de *Green Procurement*, seria igualmente muito bem-vinda.

## 1.2 QUAL A RELEVÂNCIA ECONÓMICA E SOCIAL DO *GREEN PROCUREMENT*?

As actuais preocupações com o aquecimento global, a eficiência energética e o respeito pelo ambiente despoletaram um processo de mudança que visa caminhar no sentido de uma maior sustentabilidade. O sistema de produção e consumo não é excepção.

Durante muitos anos, o indicador mais importante na aquisição de produtos e serviços era o económico. Os factores ambientais e sociais raramente eram levados em conta, um cenário que acabou por ser alterado com a emergência do conceito de Desenvolvimento Sustentável, usado pela primeira vez em 1987, no Relatório *Brundtland*: "o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades".

Desde então, e sobretudo após a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, que decorreu no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992, a resposta do sector privado tem sido muito positiva, com várias organizações multinacionais a desenvolver políticas efectivas tendo em consideração eventuais impactos no ambiente. O *Green Procurement* já não é, com efeito, um conceito novo na Europa, na América do Norte e nos países desenvolvidos.

Consumidores, entidades públicas e privadas têm, assim, uma palavra importante a dizer no caminho a traçar rumo ao desenvolvimento de políticas de aquisição mais sustentáveis e de produtos mais ecológicos. Este é um aspecto fundamental, dado que todos os dias são tomadas decisões acerca da aquisição de bens, produtos ou serviços, as quais têm necessariamente um impacto ambiental que, apesar de não poder ser totalmente evitado, pode muitas vezes ser minimizado. A compra de produtos e serviços energeticamente eficientes, o uso de energias renováveis (electricidade "verde", combustíveis alternativos), a compra de bens produzidos a partir de materiais reciclados, a introdução de novas tecnologias e a realização de compras conjuntas para reduzir os custos e obter economias de escala, são algumas das formas de colmatar eventuais efeitos prejudiciais. Em linha com a Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável, o *Green Procurement* pode desempenhar um papel relevante na obtenção destes objectivos.

As entidades públicas e privadas podem assumir um papel de relevo nesta mudança de paradigma. Um papel tão mais relevante quando essas mesmas entidades se encontram entre os grandes consumidores a nível europeu, despendendo em aquisições de bens e serviços mais de 17% do produto interno bruto (PIB) da União Europeia, um valor muitas vezes "investido" em áreas com elevado impacto ambiental, como seja a dos transportes, da construção civil da alimentação. Ao ter em consideração as preocupações ambientais, a contratação pública contribui para o desenvolvimento de novas tecnologias, para a apresentação de soluções inovadoras e a utilização mais eficiente de recursos. É por isso deveras importante que os responsáveis pela administração pública, que detêm um elevado poder para influenciar o mercado, dêem o exemplo e promovam a aquisição de produtos, serviços e empreitadas com critérios que tenham em conta os seus impactos no ambiente e na sociedade. Desta forma, vão ao encontro da Resolução de Conselho de Ministros n.º 65/2007, de 7 de Maio: "Dado o peso do Estado em matéria de aquisições e a diversidade de sectores em que as mesmas incidem, os efeitos que podem advir da sua execução deverão resultar em relevantes reduções de impactos ambientais em vários domínios, nomeadamente pela promoção de «mercados verdes» e pelo seu potencial sensibilizador e disseminador em matéria de boas práticas ambientais"





Paralelamente, as aquisições ambientalmente orientadas permitem às autoridades públicas alcançarem resultados económicos, na medida em que produzem efeitos ao nível da poupança de materiais e energia e da redução da produção de resíduos e de emissões. Segundo dados da Comissão Europeia, se todas as autoridades públicas da União Europeia passassem a utilizar electricidade ecológica, a produção de dióxido de carbono seria reduzida em 62 milhões de toneladas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a North American Green Purchasing Initiative descobriu que tanto as empresas como os governos estão a ter cada vez mais em conta critérios ambientais nos seus processos de aquisição, não só porque consideram ser esta a atitude mais correcta, mas porque a mesma proporciona uma série de benefícios. Entre esses benefícios destaque para poupanças ao nível do ciclo de vida do produto ou serviço, tendo em conta não só o investimento inicial, mas também os custos de manutenção, utilização e deposição final. Por outro lado, as compras ecológicas podem ser também responsáveis por induzir benefícios organizacionais, potenciando uma maior eficiência e transparência no processo de aquisição, melhoria da imagem política, legitimação da organização, antecipação da legislação europeia e promoção de uma maior cooperação entre as organizações.

Também as empresas privadas – em virtude da concorrência, da regulação e das pressões do mercado – fazem as contas ao retorno financeiro que pode advir da compra de produtos e serviços com menor impacto ambiental, e da selecção de fornecedores empenhados em melhorar a sua prestação em relação ao meio ambiente e à sociedade. Tal como os organismos públicos, as empresas privadas têm adoptado práticas de Green Procurement para produtos específicos (papel de escritório com conteúdo reciclado, energia proveniente de fontes renováveis, produtos de limpeza com substâncias naturais). De igual modo estão atentas aos materiais e produtos que adquirem para produzir os seus produtos e serviços. Esta abordagem vai além da cadeia de fornecimento da empresa, envolvendo as operações dos seus fornecedores, num esforço contínuo para reduzir custos e riscos. Algumas empresas estão a usar ferramentas como o ciclo de vida dos seus produtos para identificar os materiais que podem representar ameaças ao ambiente, saúde e segurança.

A actual revisão da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável é um dos exemplos do reforço da necessidade de integração de critérios ambientais nas compras, preconizando também a introdução de critérios sociais. O crescimento da relevância do critério social pode ser visto na recente publicação da Comissão Europeia "Buying Social", que vai permitir aos responsáveis pelas aquisições públicas a inclusão de critérios sociais nas suas compras, assegurando a igualdade de acesso a todos os concorrentes europeus, garantindo uma utilização eficiente do dinheiro público. O exercício está em consonância com a estratégia Europa 2020 e as metas da UE para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. O guia fornece orientações sobre a forma como os Estados-membros podem financiar serviços de interesse geral em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais. O documento explica ainda que as autoridades públicas podem usar regras dos concursos públicos e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade, a inovação, a continuidade e a integralidade dos serviços sociais. Esclarece também as condições em que a prestação de serviços sociais pode ser limitado aos prestadores sem fins lucrativos.

O ambiente interligado com factores económicos está assim na ordem do dia. Já não são apenas preocupações de organizações ambientalistas ou de grupos científicos de investigação. Os efeitos visíveis na qualidade de vida da população, decorrentes de situações de impacto ambiental, alertaram as pessoas para a necessidade cada vez mais premente de colocar a qualidade ambiental como exigência.



## 2. GREEN PROCUREMENT EM PORTUGAL SITUAÇÃO ACTUAL

### 2.1 CONTEXTO

instando todos os Estado a fazer algo mais por si próprios e pelo mundo, através da aplicação das decisões da Conferência, corporizadas na Agenda 21 e nos chamados acordos do Rio, e a adoptarem estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável. O compromisso, por parte dos líderes mundiais, de reforçar e harmonizar as suas políticas nacionais para a economia, as questões sociais e o ambiente, foi reforçado, quer na Assembleia das Nações Unidas de 1997 (Rio+5), quer na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo de 2002 (Rio+10) quer na Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005.

Dentro da comunidade internacional, a União Europeia tem sido um dos grande actores no palco das decisões sobre desenvolvimento sustentável e protecção do ambiente. Em 2001, e em complemento à Estratégia de Lisboa, adoptada em 2000, o Conselho Europeu de Gotemburgo adoptou uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável ("*Uma Europa Sustentável para um mundo melhor: Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável*"). Na sequência desta definição da Estratégia Europeia, e para fazer cumprir os seus objectivos, emanaram várias recomendações para diferentes áreas políticas, sociais e económicas. Como já foi dito, uma das áreas que tem merecido grande atenção, pela sua capacidade de intervenção na vida económica e social, é a das compras públicas. O facto de representarem entre 16% a 17% do produto interno bruto (PIB) da União Europeia dá-lhes um inegável peso no papel de contribuir para a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia.

Neste sentido, a 7 de Fevereiro de 2001, a Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à Política Integrada de Produtos - um primeiro esboço das políticas de *green public procurement*, ou política de compras públicas sustentáveis -, apelou a que todos os Estados-membros da União Europeia elaborassem planos de acção de compras públicas ecológicas até ao final de 2006. Na sequência desta política, em 2004, as Directivas n.º 2004/17/CE e 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, apelaram à utilização de critérios ambientais ao longo de todo o procedimento de contratação pública, nomeadamente, quanto à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (Directiva 2004/17/CE), bem como à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, (Directiva 2004/18/CE).

É neste contexto que surge a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2008/2010, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2007 e publicada no dia 7 de Maio. Em linha com a referida Comunicação da União Europeia, a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas teve como objectivos a integração gradual de critérios ambientais nos processos de contratação pública de aquisição de bens, prestação de serviços e empreitadas.

Desde a sua entrada na União Europeia que Portugal, à semelhança de todos os outros Estados-membros, utiliza as políticas europeias como diapasão para as suas políticas nacionais. E, se apenas há alguns anos, as políticas ambientais eram uma preocupação pontual, expressa num número restrito de políticas, hoje, com a crescente consciencialização do impacto que a degradação das condições ambientais do planeta tem na vida de todos nós, elas passaram a ser um tema recorrente e transversal a praticamente todas as áreas de interesse para a sociedade. As compras públicas, ao representarem um forte motor de procura no mercado e um exemplo de boas práticas do Estado, não são excepção.

A procura de um modelo sustentável de evolução das sociedades é uma preocupação antiga, mas nunca tão actual como agora, dado o número crescente de ameaças, não só ao ambiente, como ao tecido social e às actividades económicas, a nível mundial. Uma visão integradora e harmoniosa do desenvolvimento, que permita uma vida saudável, economicamente equilibrada e com respeito pela biodiversidade e os recursos naturais, solidária e co-responsável entre gerações e países, tem sido o pano de fundo de discussões e políticas internacionais e comunitárias. A Cimeira da Terra - a Conferência nas Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992 - deu o pontapé de saída para uma iniciativa global neste sentido,

Mas, a Estratégia para as Compras Públicas não é alheia a outra Estratégia bastante relevante no grande quadro da sustentabilidade nacional: a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável ENDS - 2015. A ENDS (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007), procurou, por seu lado, dar resposta aos objectivos-chave da União Europeia, designando como desafios, "as alterações climáticas e energia limpa, os transportes sustentáveis, o consumo e a produção sustentáveis, a conservação e gestão dos recursos naturais, a saúde pública, a inclusão social, a demografia e migração, a pobreza global e desafios do desenvolvimento sustentável, sem esquecer políticas transversais como a educação e a formação ou a investigação e desenvolvimento, bem como os instrumentos económicos e de financiamento, que são também apontados na Estratégia Europeia revista". Ficou definido que o seu grande desígnio seria o de "retornar uma trajectória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social".

A Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas - que esteve vigente até ao final de 2010 e que é agora substituída pela Nova Estratégia, para o período 2011-2013, com novas metas e objectivos mais ambiciosos - constituiu o documento orientador do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, para a adopção de práticas e preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a protecção do ambiente.

Este Decreto-Lei definiu várias acções a serem enquadradas em três linhas de actuação: "facilitar a vida aos cidadãos e às empresas, melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho e tornar a Administração «amiga» da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento". Mais relevante para este contexto, foi a definição, que o diploma fez, do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), assente, como se pode ler no documento, nos seguintes pilares:

- ▶ integração de entidades compradoras por imposição legal e de entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual;
- ▶ segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos assente na adopção de procedimentos centralizados, aos níveis global e sectorial, de acordos quadro ou outros contratos públicos e na subsequente compra e pagamento pelas entidades compradoras;
- ▶ modelo híbrido de gestão do SNCP, com base numa entidade gestora central articulada com unidades ministeriais de compras (UMC) e entidades compradoras, funcionando em rede.

Foi este mesmo documento que procedeu, ainda à criação e aprovação dos estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas, "com as funções de entidade gestora do SNCP e a fisionomia de central de compras, na acepção da Directiva n.º 2004/18/CE". Ficou assim definido como um dos principais objectivos da ANCP a concepção, definição, implementação, gestão e avaliação do Sistema Nacional de Compras Públicas, "com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à protecção do ambiente". Daí a atribuir à ANCP a responsabilidade pelas Compras Públicas Ecológicas, foi um pequeno passo. Foi o que a RCM n.º 65/2007 fez, atribuindo-lhe, ainda, a tarefa de conceber algumas das séries de ferramentas de suporte identificadas como necessárias para a implementação da Estratégia:

- ▶ a definição e desenvolvimento dos critérios ambientais, tendo sido identificados como prioritários a eficiência energética, a redução de gases com efeito de estufa (GEE), a prevenção da emissão de poluentes prioritários, a prevenção da produção de resíduos, a incorporação de materiais reciclados e a minimização dos impactes directos e indirectos na conservação da natureza e da biodiversidade. Foram ainda estabelecidos critérios específicos para a aquisição de veículos e lâmpadas e para utilização de energia;

- ▶ a criação de um *website*, acessível a toda a Administração Pública contendo a legislação aplicável, os critérios ambientais, especificações técnicas e outras informações relacionadas com os produtos e serviços prioritários;

- ▶ a introdução de uma secção sobre compras públicas ecológicas num novo código de contratação pública, com vista a integrar critérios ambientais nos processos de contratação e adjudicação nomeadamente na escolha das matérias-primas, na cadeia de produção, no transporte e fornecimento, no consumo de energia e recursos e na eliminação de resíduos, devendo, ainda, dar particular importância à existência de certificações ou rótulos ecológicos dos produtos ou serviços a utilizar;

- ▶ formação junto da Administração Pública e de outras partes interessadas;

- ▶ a indicação das Unidades Ministeriais de Compras e de outras entidades do SNCP;

- ▶ e divulgação da Estratégia.

No global, esta abordagem contribuiria - e contribui - para a concretização dos objectivos estabelecidos em documentos de referência, como a Estratégia de Lisboa, a ENDS e o Plano Tecnológico e o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC).

## 2.2 OBJECTIVOS

Como foi já referido, a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas assenta, em parte, numa outra estratégia importante para o País, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). Esta, por seu lado, supõe a elaboração de programas de acção diversificados que apostem em várias vertentes: na gestão eficiente dos recursos e na protecção e valorização do ambiente, com adopção de soluções energéticas mais eficientes e menos poluentes; no aproveitamento do potencial científico, tecnológico e cultural como suportes de competitividade e coesão; na internacionalização e na preparação das empresas para a competição global; na sustentabilidade dos sistemas de protecção social e numa abordagem flexível e dinâmica dos processos de coesão; na conectividade do País e na valorização equilibrada do território; no reforço da cooperação internacional; e na melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos. Neste sentido, foram definidos sete objectivos de acção, descritos na Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007:

### PRIMEIRO OBJECTIVO:

Preparar Portugal para a «Sociedade do Conhecimento». Este objectivo incorpora dois sub-objectivos cruciais: acelerar o desenvolvimento científico e tecnológico como base para a inovação e a qualificação; melhorar as qualificações e criar as competências adequadas para um novo modelo de desenvolvimento.

### SEGUNDO OBJECTIVO:

Crescimento Sustentado, Competitividade à Escala Global e Eficiência Energética.

### TERCEIRO OBJECTIVO:

Melhor Ambiente e Valorização do Património.

### QUARTO OBJECTIVO:

Mais Equidade, Igualdade de Oportunidades e Coesão Social.

**QUINTO OBJECTIVO:**

Melhor Conectividade Internacional do País e Valorização Equilibrada do Território.

**SEXTO OBJECTIVO:**

Um Papel Activo de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional.

**SÉTIMO OBJECTIVO:**

Uma Administração Pública mais Eficiente e Modernizada.

Mais uma vez, as compras públicas podem ajudar bastante a persecução destas metas. É por isso que, como refere o Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, a despesa pública (na qual as compras têm um papel central) foi reformada, "orientando-a para o crescimento e o emprego, e muito especialmente para a elevação dos níveis de qualificação e o reforço das condições de inovação".

Para a persecução destes propósitos, e no que diz respeito ao *Green Procurement* nacional, foram, em primeiro lugar, definidos os principais alvos, isto é, os grupos de produtos ou serviços que definidos como prioritários para a compra com critérios ambientais. Estes, foram escolhidos com base em estudos, nacionais e europeus, sobre categorias de produtos e serviços e respectivos impactes ambientais, numa perspectiva de ciclo de vida. Num dos estudos - o LIFE-Ambiente GreenMed (estudos no âmbito dos projectos LIFE-Ambiente GreenMed, sobre a implementação das compras públicas ambientalmente orientadas em autarquias locais), foi efectuado um inquérito a todas as câmaras municipais portuguesas para avaliar a potencialidade das compras públicas ecológicas em determinados bens e serviços. As conclusões ajudaram a estabelecer uma base de categorias e produtos que ficaram posteriormente definidas (segundo o D.L. n.º 65/2007) como prioritárias: concepção e construção de obras públicas, incluindo iluminação e equipamentos; transportes, incluindo equipamentos e serviços de transporte; energia; equipamentos de escritório, incluindo equipamento informático, de comunicação, impressão e cópia, designadamente computadores, impressoras, fotocopiadoras, faxes e equipamentos multifuncionais; consumíveis de escritório, incluindo papel; produtos de higiene e limpeza; e prestações de serviços no âmbito da gestão e manutenção de equipamentos e infra-estruturas públicas.

Esta lista não excluía a inclusão de novas categorias que, por experiência entretanto adquirida, se poderia revelar igualmente estratégicas.

Desde 2007, considerado o "ano zero" da Estratégia de Compras Públicas, que foram, também, definidas metas ambiciosas para o Green Procurement em Portugal. Um estudo europeu de 2005 (*Green Public Procurement in Europe - 2005 Status Overview*), afirmava que a quota de concursos públicos ecológicos nos Estados-membros com melhor desempenho nesta matéria era de 40%. Portugal, definiu que, até 2010, deveria ir mais além. Assim, ficaram enunciados dois grandes objectivos: a inclusão de critérios ambientais em 50% dos procedimentos pré-contractuais públicos para a aquisição de bens ou serviços contemplados pela Estratégia e 50% do valor dos contratos públicos de aquisição de bens e serviços contemplados pela Estratégia, cujos procedimentos pré-contractuais incluam critérios ambientais. De acordo com o calendário definido na Estratégia, a meta para 2008 seria de 15%, para 2009 de 30%, devendo atingir os 50% em 2010. Para este efeito, cada Ministério, através da Unidade Ministerial de Compras (UMC) e cada uma das entidades que integra o SNCP, comprometeu-se com uma determinada quota pública de compras ecológicas e responsabilizou-se pelo seu acompanhamento e cumprimento, apresentando, sempre que possível, os resultados obtidos.

Findo 2010 e o primeiro período da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, a ANCP, em articulação com a APA (Agência Portuguesa do Ambiente), elaborou o relatório do triénio, no qual foram enunciados, designadamente, os resultados obtidos (globais e por Ministério), a nova proposta para os grupos de produtos e serviços prioritários e os objectivos e metas para o novo triénio de 2011- 2013. Com os resultados francamente positivos, obtidos até 2010, este relatório fornece, não só um estímulo como uma base empírica importante para a Nova Estratégia para as Compras Públicas Ecológicas que deverá ser apresentada em Março de 2011<sup>1</sup> e cujos objectivos são declaradamente mais ambiciosos, tendo sempre em conta, no entanto, a realidade do mercado português. Entre estes objectivos, já se sabe, estão o incremento nas actividades de verificação e monitorização no âmbito das compras públicas ecológicas, o aumento dos recursos (humanos e materiais) nas Unidades Ministeriais de Compras Públicas, o reforço na formação e a introdução de novas categorias de produtos prioritários.

1) Alguns dos dados mais significativos do relatório da primeira Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas são apresentados no capítulo seguinte (Cumprimento dos objectivos - o papel da Agência Nacional de Compras Públicas). No entanto, na altura da elaboração deste livro, quer o relatório quer a Nova Estratégia ainda não tinham sido divulgados, encontrando-se em fase de discussão.





## 2.3 CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS (ANCP)

por Paulo Magina, *Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional de Compras Públicas, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement*

*“Todo este esforço [da Agência Nacional de Compras Públicas] resultou numa evolução clara e muito positiva na quantidade de compras públicas com critérios ambientais: passou-se de 65,7% de procedimentos com critérios ecológicos, em 2009, para mais de ¾ em 2010. De facto, no último ano, 79,1% dos procedimentos realizados ao abrigo dos acordos-quadro foram feitos com critérios ecológicos.”*

### A ANCP E OS MERCADOS PÚBLICOS

Os mercados públicos são moldados por princípios, estímulos, limites e objectivos que os transformam num organismo complexo e de extraordinária importância a vários níveis. Eles representam 17% do PIB da União Europeia em aquisições de obras, bens e serviços o que resulta num peso, na economia e em cada um dos sectores de actividade, muito forte. Esse peso traduz-se em dois grandes efeitos: o de visibilidade e o efeito demonstrador. Desde logo porque quem compra no mercado público tem, à partida, o mesmo objectivo de quem compra no mercado privado, ou seja, conseguir aquele bem ou serviço ao menor custo possível. No entanto o mercado público tem de respeitar princípios mais exigentes do que o mercado privado, como os princípios de transparência, da promoção da concorrência, de competitividade e também de *accountability*, uma vez que o accionista é o contribuinte e cada euro gasto tem de ser bem explicado, numa lógica de prestação de contas, mas também de responsabilidade. Ao mesmo tempo, os mercados públicos são instrumentos claros de execução de políticas públicas, já que podem criar tendências de mercado e, por isso mesmo, se introduzem conceitos como o de sustentabilidade ou da promoção da inovação. Por outro lado, estão balizados pelas directivas comunitárias e por toda a matéria já legislada a nível de contratação pública. Estas representam, por seu lado, uma forma de funcionar muito relevante porque, em período de crise, surgem tensões proteccionistas que devem ser mitigadas e regulamentadas pela legislação nacional e comunitária. No entanto, ao mesmo tempo, temos de ver os mercados públicos como factores de crescimento, desenvolvimento e de competitividade.

AQUI CHEGADOS, SERÃO AS COMPRAS PÚBLICAS NACIONAIS SUSTENTÁVEIS?

A sustentabilidade tem vindo a evoluir. Nos últimos 30 anos, o conceito foi sendo cada vez mais alargado e integrado e tornou-se cada vez mais global. Hoje, quando falamos em sustentabilidade, falamos em três vertentes fundamentais, a chamada triple bottom line: a vertente económica, ambiental e social. A despesa pública não é ambientalmente inócua nem socialmente neutra, o que representa uma oportunidade para fazer melhor e, através dela, podemos e devemos dar uma contribuição clara para o cumprimento das metas e objectivos de sustentabilidade definidos a nível superior e como práticas de boa governança e de boa liderança. Pelo meio, existem, como já foi referido, os limites de actuação nos âmbitos nacional e comunitários. O Sistema Nacional de Compras Públicas que a Agência Nacional de Compras Públicas gere é um sistema tendencialmente sustentável, que tem tido resultados muito interessantes. Utiliza os referidos valores chave da contratação pública, adequando a legislação de compras públicas à legislação nacional e comunitária e, no campo da sustentabilidade, dando prioridade aos aspectos económicos e ambientais do *triple bottom line*, entre eles, o encorajamento do acesso das Pequenas e Médias Empresas (PMEs) aos mercados públicos, uma vez que estas representam mais de 90% do tecido empresarial português. Para alcançar este estado, definiram-se objectivos prioritários: a nível económico, criar poupanças, racionalizar a despesa pública e contribuir dessa forma para um maior equilíbrio das finanças públicas e, a nível ambiental, incorporando gradualmente os critérios ecológicos, quer na fase de qualificação de fornecedores quer, depois, na adjudicação.

# COMO FUNCIONA O SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS?

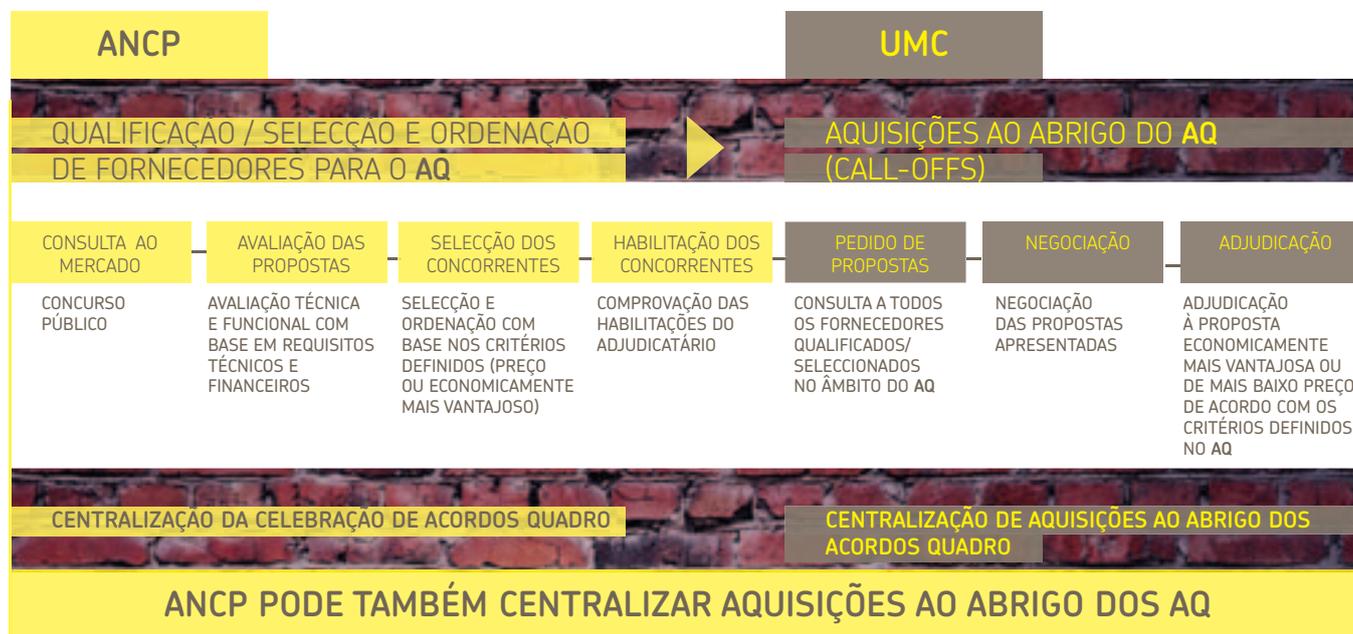
O sistema é governado pela ANCP (Agência Nacional de Compras Públicas), sob tutela do Ministério das Finanças. Além dos vários stakeholders do sector, a ANCP interage com as Unidades Ministeriais de Compras (UMCs), uma por cada ministério, que fazem a centralização das compras das entidades desses ministérios nos casos em que isso já está definido.

## O SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS (SNCP) PRINCIPAIS ACTORES



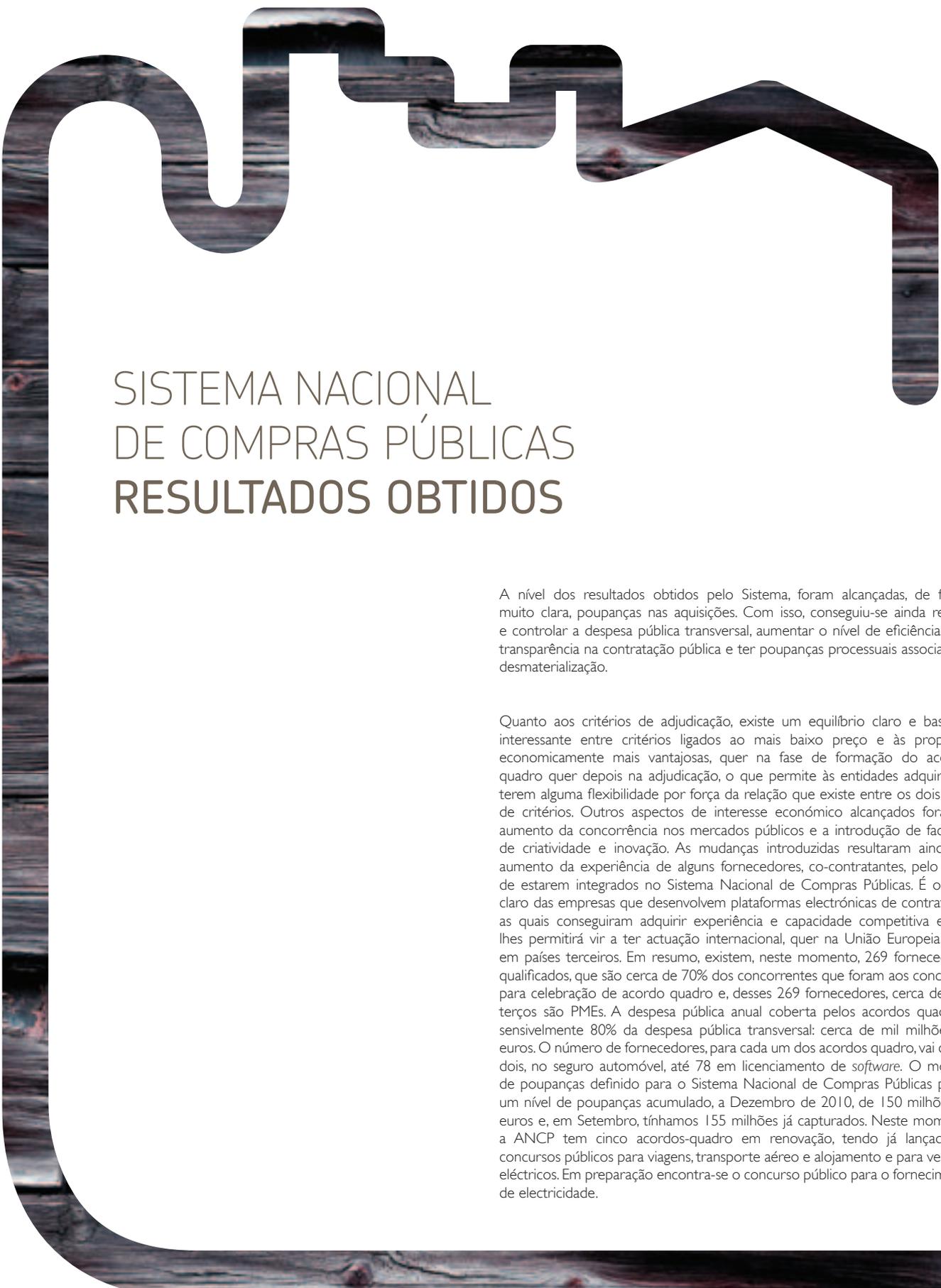
A ANCP é responsável pela centralização, a nível da celebração do acordo-quadro, ou seja, pela qualificação, selecção e ordenação de fornecedores para o acordo-quadro. Depois, as Unidades Ministeriais de Compras, as entidades vinculadas e as voluntárias que já aderiram ao sistema e que fazem aquisições ao abrigo do acordo-quadro, são responsáveis por essas mesmas aquisições que, na gíria de compras, se designam por *call-offs*. Simultaneamente, a agência também pode fazer a centralização das aquisições - ao abrigo do acordo quadro, já o faz para veículos automóveis e seguros automóvel - um dos grandes objectivos é aumentar este grau de centralização.

# MODELO DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS AQUISITIVAS



Assim, nos últimos três anos, a prioridade de actuação da agência foi a celebração de acordos-quadro. Das categorias identificadas inicialmente para a primeira vaga de acordos-quadro, já foram celebrados 15 em outras tantas categorias de bens e serviços, ficando a faltar viagens e alojamento, cujo concurso público foi lançado em Março de 2011: serviços de comunicações móveis, equipamento informático, papel e economato, cópia e impressão, licenciamento de software, veículos automóveis e motocicletas, combustíveis rodoviários, seguro automóvel, energia, higiene e limpeza, vigilância e segurança, comunicações fixas de voz e dados, refeições confeccionadas, plataformas electrónicas de contratação e mobiliário de escritório.

Para esse desenvolvimento dos acordos-quadro foi criado e implementado um modelo tecnológico que desse resposta, quer às necessidades específicas da agência quer à obrigatoriedade da contratação pública ser electrónica. Este modelo está em vigor desde Novembro de 2009. O atraso que Portugal tinha no que se referia ao reporte estatístico à União Europeia, a nível de compras e de contratação pública, foi ultrapassado com o desenho e implementação de um Sistema de Informação de Gestão abrangente que permite dar essa resposta estatística e, ao mesmo tempo, gerir o Sistema Nacional de Compras Públicas de forma mais eficaz.



## SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS RESULTADOS OBTIDOS

A nível dos resultados obtidos pelo Sistema, foram alcançadas, de forma muito clara, poupanças nas aquisições. Com isso, conseguiu-se ainda reduzir e controlar a despesa pública transversal, aumentar o nível de eficiência e de transparência na contratação pública e ter poupanças processuais associadas à desmaterialização.

Quanto aos critérios de adjudicação, existe um equilíbrio claro e bastante interessante entre critérios ligados ao mais baixo preço e às propostas economicamente mais vantajosas, quer na fase de formação do acordo-quadro quer depois na adjudicação, o que permite às entidades adquirentes terem alguma flexibilidade por força da relação que existe entre os dois tipos de critérios. Outros aspectos de interesse económico alcançados foram o aumento da concorrência nos mercados públicos e a introdução de factores de criatividade e inovação. As mudanças introduzidas resultaram ainda no aumento da experiência de alguns fornecedores, co-contratantes, pelo facto de estarem integrados no Sistema Nacional de Compras Públicas. É o caso claro das empresas que desenvolvem plataformas electrónicas de contratação, as quais conseguiram adquirir experiência e capacidade competitiva e que lhes permitirá vir a ter actuação internacional, quer na União Europeia quer em países terceiros. Em resumo, existem, neste momento, 269 fornecedores qualificados, que são cerca de 70% dos concorrentes que foram aos concursos para celebração de acordo quadro e, desses 269 fornecedores, cerca de dois terços são PMEs. A despesa pública anual coberta pelos acordos quadro é sensivelmente 80% da despesa pública transversal: cerca de mil milhões de euros. O número de fornecedores, para cada um dos acordos quadro, vai desde dois, no seguro automóvel, até 78 em licenciamento de *software*. O modelo de poupanças definido para o Sistema Nacional de Compras Públicas previa um nível de poupanças acumulado, a Dezembro de 2010, de 150 milhões de euros e, em Setembro, tínhamos 155 milhões já capturados. Neste momento, a ANCP tem cinco acordos-quadro em renovação, tendo já lançado os concursos públicos para viagens, transporte aéreo e alojamento e para veículos eléctricos. Em preparação encontra-se o concurso público para o fornecimento de electricidade.

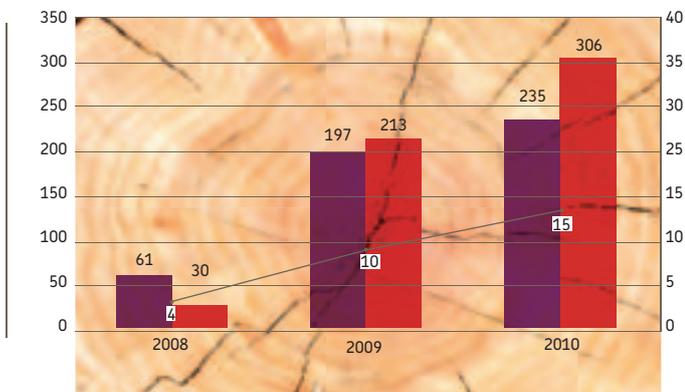
# CONCURSOS PÚBLICOS PARA CELEBRAÇÃO DE AQ 2008/2010

CATEGORIAS	SITUAÇÃO	CO-CONTRATANTES
> SERVIÇO MÓVEL TERRESTRE	SET. 2008	3
> COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS	SET. 2008	3
> PAPEL E ECONOMATO	NOV. 2008, EM RENOVACÃO	33
> CÓPIA E IMPRESSÃO	DEZ. 2008, EM RENOVACÃO	22
> EQUIPAMENTO INFORMÁTICO	FEV. 2009, EM RENOVACÃO	16
> SEGURO AUTOMÓVEL	FEV. 2009, EM RENOVACÃO	2
> ENERGIA	ABR. 2009	8
> PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS CONTRATAÇÃO PÚBLICA	JUN. 2009	5
> VEÍCULOS AUTOMÓVEIS E MOTOCICLOS	JUN. 2009, EM RENOVACÃO	8
> LICENCIAMENTO DE SOFTWARE	SET. 2009	78
> MOBILIÁRIO	MAR. 2010	6
> VIGILÂNCIA E SEGURANÇA	ABR. 2010	8
> SERVIÇO DE VOZ E DADOS EM LOCAL FIXO	JUN. 2010	5
> REFEIÇÕES CONFECCIONADAS	JUL. 2010	4
> HIGIENE E LIMPEZA	AGO. 2010	15

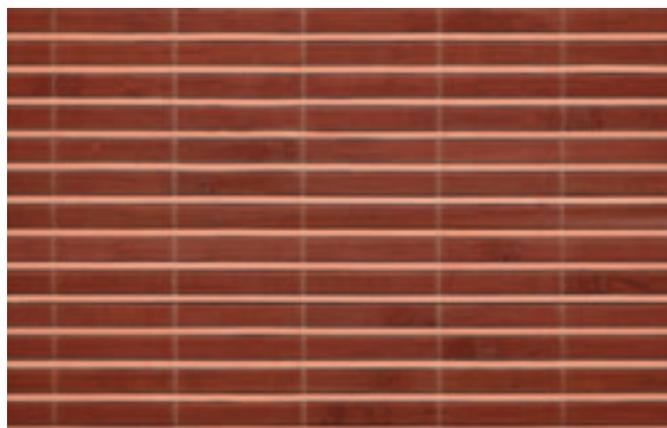
- > 269 FORNECEDORES QUALIFICADOS, 70% DOS 385 CONCORRENTES
- > 68% DOS QUAIS SÃO PME'S
- > DESPESA PÚBLICA ANUAL COBERTA PELOS AQ DA ANCP: 1.000 MEUR (CERCA DE 80% DO TOTAL DA DESPESA PÚBLICA TRANSVERSAL)
- > POUPANÇAS PREVISTAS: 150 MEUR (2009-2010)
- > POUPANÇAS OBTIDAS A SET.2010: 155 MEUR (2009-2010)
- > 5 AQ EM RENOVACÃO, NOVO CONCURSO PÚBLICO PARA VIAGENS E ALOJAMENTOS EM PREPARAÇÃO

Quanto às entidades aderentes, o sistema é obrigatório para as entidades de administração directa e institutos públicos e funciona de forma voluntária para todas as outras entidades públicas. Terminámos o ano de 2010 com 313 entidades aderentes voluntárias e no final de Fevereiro contávamos já com 337 adesões, sobretudo autarquias e entidades do sector empresarial, quer local quer do Estado. Tem-se ainda registado uma evolução bastante interessante a nível dos co-contratantes.

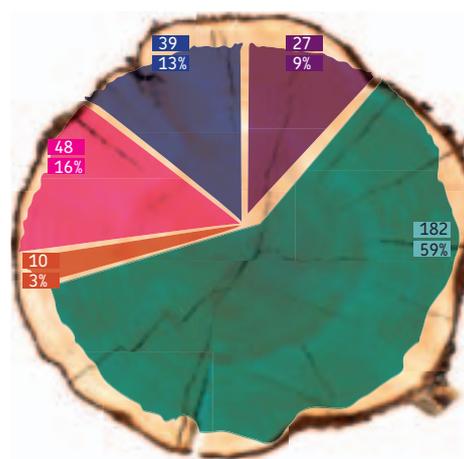
## EVOLUÇÃO RECENTE



■ CO-CONTRATANTES ■ ENTIDADES VOLUNTÁRIAS — AQ



### ENTIDADES VOLUNTÁRIAS TOTAL NOV. 2010 - 306



■ ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA ■ AUTARQUIA LOCAL  
■ OUTRAS PESSOAS COLECTIVAS ■ SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO  
■ SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

## COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS UM BALANÇO

Neste contexto, que balanço se pode fazer das compras públicas ecológicas e de que forma é que a introdução de critérios ambientais foi vista pelo mercado? As metas para a estratégia eram as seguintes: ter, no final de 2010, cerca de 50% dos procedimentos pré-contratuais com critérios ambientais e 50% para o valor dos contratos públicos das categorias prioritárias com critérios ambientais. Os quadros seguintes dão ideia dos requisitos ecológicos que foram considerados logo na formação do acordo-quadro (portanto, que não foram sujeitos à concorrência e que teriam de ser respeitados por todos os concorrentes) e nas adjudicações; mostram também que se conseguiu introduzir e majorar a pontuação de alguns concorrentes que provassem ter critérios ecológicos nas suas propostas.

# CRITÉRIOS AMBIENTAIS / ECOLÓGICOS NOS CONCURSOS AQS 2008/2010 I

CONCURSO / AQ	REQUISITOS ECOLÓGICOS MÍNIMOS (FACTORES NÃO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA)	CRITÉRIOS ECOLÓGICOS NA ADJUDICAÇÃO DO AQ
> SERVIÇO MÓVEL TERRESTRE	> ACTIVIDADE REGULADA	> N.A.
> COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS	> ACTIVIDADE REGULADA	> N.A.
> PAPEL, ECONOMATO E CONSUMÍVEIS DE IMPRESSÃO	> Recolha de embalagens e dos consumíveis já utilizados e remoção e tratamento dos mesmos (reutilização, reciclagem ou eliminação); Consideração de um tipo de papel reciclado; Papel totalmente livre de cloro ou livre de cloro elementar. Inclusão de Papel com 75gm/m2. Recolha de consumíveis em recipiente apropriado (dedicado).	> Majoração de até 10% para o papel que provenha de florestas sustentáveis
> CÓPIA E IMPRESSÃO	> Garantir o cumprimento da Directiva RoHS/REEE que restringe a utilização de certas substâncias perigosas em processos de fabrico de produtos; Garantir o cumprimento dos requisitos Energy Star aplicáveis ao consumo de energia; Recolha de consumíveis em recipiente apropriado (dedicado). Redução do consumo de papel (possibilidade de impressão frente/verso).	> Inclusão do custo energético. Majoração de até 10% para o nível de ruído
> EQUIPAMENTO INFORMÁTICO	> Prevista a possibilidade de upgrade de modo a estender o período de vida útil. Garantir o cumprimento da Directiva RoHS/REEE que restringe a utilização de certas substâncias perigosas em processos de fabricação de produtos; Garantir o cumprimento do disposto na Directiva 2006/66/EC que estabelece as regras para a colocação no mercado, recolha, tratamento e reciclagem de baterias e carregadores; Os computadores devem cumprir os requisitos Energy Star aplicáveis ao consumo de energia; Os monitores devem cumprir os requisitos TCO'03 e Energy Star. Nível de máximo de ruído a não exceder por portáteis e computadores de secretária.	> Inclusão do custo energético. Majoração de ISO 14001



# CRITÉRIOS AMBIENTAIS / ECOLÓGICOS NOS CONCURSOS AQS 2008/2010 II

CONCURSO / AQ	REQUISITOS ECOLÓGICOS MÍNIMOS (FACTORES NÃO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA)	CRITÉRIOS ECOLÓGICOS NA ADJUDICAÇÃO DO AQ
> SEGURO AUTOMÓVEL	> ACTIVIDADE REGULADA	> N.A.
> ENERGIA	> Definição de três lotes para a realização de auditorias e consultorias energéticas; Definição de três lotes para o aproveitamento dos recursos energéticos renováveis e de cogeração; Definição de prémio para fornecedores de energia que proponham/implementem medidas que diminuam o consumo (prémio no valor de 25% da poupança).	> N.A.
> VEÍCULOS AUTOMÓVEIS E MOTOCICLOS	> Modelo de Gestão do Parque de Veículos do Estado consagra limites máximos para as emissões de gases para as novas viaturas a adquirir: em 2009-20% veículos c/ emissões máximas de 120g/km e em 2012-50% veículos c/ emissões máximas de 100g/km. Por cada novo veículo adquirido deverá ser abatido à frota um veículo em fim de vida. Lote específico para Híbridos.	> APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2009/33/CE
> PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	> N.A.	> N.A.
> HIGIENE E LIMPEZA	> Existência de procedimentos de gestão de resíduos - DL 178/2006; Existência de procedimentos de gestão de embalagens - DL 92/2006; Equipamentos de limpeza devem estar de acordo com o DL 9/2007. Utilização de produtos de limpeza com solventes orgânicos conforme o DL 181/2006.	> N.A.
> LICENCIAMENTO DE SOFTWARE	> Possibilidade de distribuição electrónica (download): Eliminação das emissões de CO2 provenientes do transporte; eliminação da utilização do papel e do cartão como meio de distribuição dos manuais e na elaboração de caixas; Não é necessária a impressão da caixa e de manuais; possibilidade de prescindir de suporte/Média (CD/DVD).	> N.A.

# CRITÉRIOS AMBIENTAIS / ECOLÓGICOS NOS CONCURSOS AQS 2008/2010 III

CONCURSO / AQ	REQUISITOS ECOLÓGICOS MÍNIMOS (FACTORES NÃO SUBMETIDOS À CONCORRÊNCIA)	CRITÉRIOS ECOLÓGICOS NA ADJUDICAÇÃO DO
> VIGILÂNCIA E SEGURANÇA	> ACTIVIDADE REGULADA	> N.A.
> SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DE VOZ E DADOS EM LOCAL FIXO	> ACTIVIDADE REGULADA	> N.A.
> MOBILIÁRIO	> N.A.	> N.A.
> REFEIÇÕES CONFECCIONADAS	> Obrigação de condução para tratamento ou reciclagem do lixo ou resíduos produzidos na confecção, transporte e consumo das refeições.	> N.A.

Todo este esforço resultou numa evolução clara e muito positiva na quantidade de compras públicas com critérios ambientais: passou-se de 65,7% de procedimentos com critérios ecológicos, em 2009, para mais de ¾ em 2010. De facto, no último ano, 79,1% dos procedimentos realizados ao abrigo dos acordos-quadro foram feitos com critérios ecológicos. Em termos da Estratégia Nacional como um todo, para as categorias consideradas prioritárias, verificou-se, em 2009, um cumprimento de cerca de 40% no número de procedimentos

e de 61,7% no valor das aquisições, reportados pelos ministérios para estas categorias. O objectivo - que era de 30% - foi largamente ultrapassado. Para 2010, os números já apurados são também bastante positivos: 60% do valor das compras ecológicas para as categorias prioritárias com critérios ecológicos - claramente acima dos 50% definidos como meta - e, a nível dos procedimentos, 56,9% incluíram critérios ecológicos.

# COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS AQUISIÇÕES AO ABRIGO DOS ACORDOS QUADRO DA ANCP

## COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS AQUISIÇÕES AO ABRIGO DOS ACORDOS QUADRO DA ANCP

ACORDO QUADRO (AQ)	Nº PROCEDIMENTOS	
	2009	2010
> CÓPIA E IMPRESSÃO	10	46
> EQUIPAMENTO INFORMÁTICO	57	171
> ENERGIA	1	1
> HIGIENE E LIMPEZA	0	21
> LICENCIAMENTO DE SOFTWARE	12	172
> MOBILIÁRIO DE ESCRITÓRIO	1	36
> PAPEL, ECONOMATO E CONSUMÍVEIS DE IMPRESSÃO	102	176
> SERVIÇO DE COMUNICAÇÕES DE VOZ E DADOS EM LOCAL FIXO	1	3
> VEÍCULOS AUTOMÓVEIS E MOTOCICLOS	46	79
<b>TOTAL DE PROCEDIMENTOS COM CRITÉRIOS ECOLÓGICOS</b>	<b>230</b>	<b>705</b>
<b>TOTAL DE PROCEDIMENTOS AO ABRIGO DE ACORDOS QUADROS</b>	<b>350</b>	<b>956</b>
<b>% PROCEDIMENTOS COM CRITÉRIOS ECOLÓGICOS</b>	<b>65.7%</b>	<b>73.7%</b>

## COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS RESULTADOS EM 2009

PRODUTOS / SERVIÇOS PRIORITÁRIOS	CRITÉRIOS ECOLÓGICOS	Nº DE PROCEDIMENTOS REALIZADOS	VALOR
> PAPEL	S	457	€ 3 907 165,56
	N	317	€ 200 478,87
> EQUIPAMENTO DE ESCRITÓRIO	S	486	€ 7 522 181,47
	N	585	€ 6 200 060,40
> CONSUMÍVEIS DE ESCRITÓRIO	S	962	€ 10 468 895,27
	N	1959	€ 4 242 490,57
> ENERGIA	S	21	€ 2 696 838,93
	N	3	€ 4 511 040,13
> PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA	S	476	€ 6 289 400,30
	N	546	€ 742 984,46
> CONSTRUÇÃO	S	9	€ 383 621,12
	N	113	€ 3 136 368,82
> TRANSPORTES	S	1018	€ 3 571 787,91
	N	1358	€ 2 586 682,07
<b>TOTAL</b>		<b>8310</b>	<b>€ 56 459 995,88</b>
<b>TOTAL DE COMPRAS ECOLÓGICAS</b> (PRODUTOS/SERVIÇOS PRIORITÁRIOS)		<b>41,3%</b>	<b>61,7%</b>
<b>OBJECTIVO PARA 2009</b>		<b>&gt;30%</b>	<b>&gt;30%</b>

## COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS RESULTADOS EM 2010

PRODUTOS / SERVIÇOS PRIORITÁRIOS	CRITÉRIOS ECOLÓGICOS	Nº DE PROCEDIMENTOS REALIZADOS	VALOR
> PAPEL	S	2 647	€ 9 258 643,17
	N	8 677	€ 1 042 717,41
> EQUIPAMENTO DE ESCRITÓRIO	S	294	€ 9 795 607,99
	N	651	€ 3 032 202,40
> CONSUMÍVEIS DE ESCRITÓRIO	S	31 593	€ 16 163 101,88
	N	10 523	€ 6 684 355,72
> ENERGIA	S	9	€ 370 287,84
	N	71	€ 7 080 267,92
> PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA	S	1 386	€ 12 049 384,72
	N	5 600	€ 10 897 870,91
> CONSTRUÇÃO	S	104	€ 12 301 196,31
	N	457	€ 9 972 208,81
> TRANSPORTES	S	144	€ 8 673 877,00
	N	1 463	€ 5 404 928,08
<b>TOTAL</b>		<b>63 619</b>	<b>€ 112 726 650,17</b>
<b>TOTAL DE COMPRAS ECOLÓGICAS</b> (PRODUTOS/SERVIÇOS PRIORITÁRIOS)		<b>56,9%</b>	<b>60,9%</b>
<b>OBJECTIVO PARA 2010</b>		<b>&gt;50%</b>	<b>&gt;50%</b>

# COMPRAS PÚBLICAS O FUTURO

Neste quadro de continuar a fazer caminho na área da sustentabilidade a Agência Nacional de Compras Públicas já assumiu uma série de objectivos, para o período 2011/2013, nos quais se incluem também agilizar e aumentar o número de compras públicas dotadas de critérios ambientais. No campo operacional, vai continuar a desenvolver as unidades ministeriais de compras, dotá-las de recursos humanos e materiais que possibilitem a centralização efectiva. A centralização traz inúmeras vantagens como o facto de se comprar com economia de escala o que permite aumentar o nível de poupanças em cada uma das aquisições. Ao mesmo tempo, os planos anuais de compras das entidades vinculadas vão-se tornar obrigatórios o que vai possibilitar o melhoramento do planeamento e organização da gestão das compras. A ANCP está também a trabalhar no alargamento do número de entidades integradas no Sistema Nacional de Compras Públicas (os CTT, por exemplo, aderiram recentemente), que será também consequência da maior diversidade de produtos e serviços em acordos quadro, mas também para maximizar o potencial de poupanças, demonstrando que os acordos quadro são, de facto, mais eficientes e mais racionais. Outro objectivo é o de continuar a acompanhar a performance de cada um dos acordos-quadro, para que os resultados que se obtenham nas aquisições sejam devidamente validados e possibilitem uma constante actualização e monitorização dos bens e serviços e dos preços oferecidos. Por último, vai reforçar a formação dos utilizadores uma vez que a contratação pública electrónica introduziu uma enorme mudança de paradigma e os utilizadores nem sempre estão preparados e é necessário dar uma resposta adequada.

Assim, do ponto de vista estratégico, qual é o futuro das compras públicas em Portugal? Mais uma vez, prevê-se que a ANCP tenha um papel cada vez mais abrangente e centralizador. Isto significa mais categorias centralizadas e mais

responsabilidade a nível da integração das necessidades das entidades vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas. Por outro lado, o número de categorias de bens e serviços disponibilizados pela ANCP deve aumentar para ambas, as entidades vinculadas e voluntárias. Neste sentido, e como referido, muito recentemente foi lançado o concurso público para a celebração de um acordo-quadro em veículos eléctricos e motociclos, uma área onde Portugal tem um papel pioneiro a nível europeu. Face à ambição e aos objectivos que foram definidos pelo Governo português, a criação de um acordo-quadro que possibilite aquisições e o cumprimento dos objectivos definidos pelo Conselho de Ministros – 20% das novas aquisições do Estado serem veículos eléctricos – é um passo extremamente interessante e que dará grande protagonismo a Portugal nesta área.

Findo 2010, nas linhas mestras da estratégia da ANCP está ainda, como não podia deixar de ser, a implementação da nova Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, feita em conjunto com a Agência Portuguesa do Ambiente – a estratégia deverá estar em vigor muito em breve e será claramente mais ambiciosa do que a anterior.

Por fim, é preciso não esquecer que o *Green Procurement* tem de ser visto numa lógica integrada porque a cadeia de valores de compras públicas é muito vasta e não se trata de disponibilizar apenas uma plataforma ou um catálogo: temos de olhar para toda a cadeia de valor, desde o *sourcing* até à factura electrónica, e tentar maximizar as várias componentes dessa mesma cadeia. A Agência Nacional de Compras Públicas tem um objectivo muito claro no qual pretende continuar a trabalhar: manter a sustentabilidade e dar valor ao Sistema Nacional de Compras Públicas.



## 2.4 ASPECTOS LEGAIS

por Cláudia Soares, *Especialista em Direito Fiscal Ambiental, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement*

*“As causas de degradação ambiental encontram-se tanto nas falhas do mercado como nas falhas do Estado que, por vezes, não actua ou actua mal. (...) Mas, especialmente em épocas de crise financeira, há uma oportunidade para corrigir esses erros. Como? Colocando um preço no ambiente, através dos impostos verdes, e eliminando os subsídios que distorcem a procura em sentido ambientalmente perverso.”*

De acordo com um estudo de 2006, entre as barreiras à disseminação das compras públicas verdes encontra-se a percepção de que os produtos ecológicos são mais caros. Esta percepção corresponde à realidade por um motivo muito simples: os preços não estão corrigidos. A via fiscal é imprescindível para conseguir a correcção dos preços e a contratação no sentido correcto.

As causas de degradação ambiental encontram-se tanto nas falhas do mercado como nas falhas do Estado que, por vezes, não actua ou actua mal. Um dos exemplos - a nível fiscal, um dos grandes pelouros do Estado - é quando se impõe custos a quem deles não beneficia, uma situação injusta e economicamente ineficiente, porque gera níveis de procura em que a sociedade tem mais custos do que benefícios. Mas, especialmente em épocas de crise financeira, há uma oportunidade para corrigir esses erros. Como? Colocando um preço no ambiente, através dos impostos verdes, e eliminando os subsídios que distorcem a procura em sentido ambientalmente perverso. Estas duas acções geram receitas e reduzem a poluição. Em Portugal, os danos gerados por falhas do Estado são frequentes. Um exemplo paradigmático é o da energia, que abordaremos mais à frente. Mas, primeiro, falemos um pouco dos impostos ambientais, dos que existem e dos que faltam em Portugal.

Portugal não tem verdadeiros impostos ambientais. O que é entendido como um imposto ambiental são imposições fiscais que conseguem alterar os comportamentos. Ou seja, trata-se de um instrumento extra-fiscal, cujo objectivo não é a obtenção de receita (ainda que esta seja obtida, como acontece com qualquer imposto). O seu grande objectivo é alterar os comportamentos e, se assim é, tem de haver um cuidado especial na configuração desse imposto. Dois aspectos fundamentais a ter em conta é saber quem deve ser tributado e a que taxa se vai tributar. Se a intenção é alterar comportamentos tem de haver, necessariamente, uma taxa superior à que existiria se o objectivo fosse obter receitas. Por outro lado, tem de se atingir os sujeitos que têm o poder para alterar os comportamentos.

O que tem existido em Portugal, no entanto, são medidas fiscais com falsas pretensões ambientais. Um dos exemplos foi o imposto sobre os produtos petrolíferos: no passado tínhamos uma diferenciação a nível do enxofre. Esta diferenciação, que existiu em quase todos os países europeus, tinha como objectivo reduzir as emissões de enxofre. Em Portugal procedeu-se a uma redução da taxa de imposto para os combustíveis que tinham menos enxofre mas permitiu-se que a indústria continuasse a vender ao mesmo preço os dois tipos de combustíveis. Ou seja, o ganho fiscal que estava a ter não passou para o consumidor. Isso não seria tão negativo caso tivessem sido tomados alguns cuidados na configuração do imposto, não isentando os maiores poluidores.

Como tal não aconteceu, as principais empresas emissoras de enxofre e a indústria de refinação de produtos petrolíferos, que faziam parte de um mercado quase monopolista, sem concorrência, não fizeram o investimento na dessulfuração do combustível que deveria ter sido feito. O resultado foi que, com excepção da indústria poluidora, ninguém ganhou: nem os consumidores, porque o combustível ficou sensivelmente ao mesmo preço, nem o ambiente. O efeito que se pretendia não foi atingido. Na Suécia fez-se algo de muito semelhante com a diferença de que os maiores emissores de enxofre passaram a ser tributados, isto é, não ficaram isentos de imposto. Como consequência, a indústria investiu e houve um ganho substancial com a medida: ao final de alguns anos, havia uma redução significativa da quantidade de enxofre no combustível. Em Portugal, só depois de surgir a directiva que limitou o nível de sulfúreo, é que se começou a reduzir a quantidade desta substância no combustível. O mercado do combustível limpo foi quase inexpressivo ao longo do tempo que esteve em vigor a medida fiscal.

Existem ainda medidas fiscais com boas intenções mas com uma eficácia ambiental aquém do seu potencial. É o caso do actual Imposto Único de Circulação. Este é um imposto que grava a circulação automóvel, no entanto, os veículos são poluentes sobretudo quando circulam. Ora, este imposto é cobrado ao proprietário, tenha ele o veículo na garagem ou não. Portanto, esta é uma medida fiscal que potencialmente funciona bem mas que, se é cobrada ao proprietário do veículo, não diferencia entre quem polui e quem não polui (ou entre quem polui muito e quem polui pouco).

Além destas, existem outras medidas fiscais, geradoras de despesa pública e com reduzido impacto ambiental. Sobre esta matéria - que se refere sobretudo aos benefícios fiscais - há vários estudos feitos. Eles funcionam, essencialmente, como sinalizadores. Isto é, os consumidores e contribuintes têm noção de que determinado comportamento é positivo e desejável porque há um benefício fiscal para eles mas, nos casos referidos, poucos são os sujeitos que, efectivamente, realizam o comportamento por causa do seu benefício fiscal. É o caso dos subsídios à aplicação de equipamentos para utilização de energias renováveis, que já existem em Portugal há algum tempo.

Este é um investimento que pode ser deduzido no IRS de quatro em quatro anos. Antes não se podia acumular com os juros do empréstimo à habitação e, portanto, a maior parte das pessoas nem sequer podia utilizar o benefício fiscal. Hoje, podem utilizá-lo, mas a maior parte das pessoas não faz o investimento por causa do benefício fiscal. Ou seja, tem apenas um efeito de sinalização: realiza-se despesa fiscal com essa medida, porque se deixa de cobrar a receita, mas o seu impacto é muito reduzido. Faz sentido ter este tipo de medidas durante algum tempo, para efeitos de informação pública, mas, mantê-la revela-se inútil a nível ambiental e custoso a nível fiscal.

Assim, o que realmente temos são os impostos com tonalidades verdes. Isto é, impostos que tendo em atenção o ambiente também atendem a outros factores. É o que acontece com o actual imposto sobre os produtos energéticos que, na sua taxa, tem em atenção o impacto ambiental dos produtos dos combustíveis (ou seja, tem em atenção o ambiente), mas também considera outros factores. Isto, normalmente, faz com que o instrumento fiscal deixe de ser eficaz em termos ambientais porque se introduzem duas racionalidades, muitas vezes contraditórias, dentro do mesmo instrumento: a obtenção de receita ou a protecção de determinado grupo industrial e a protecção do ambiente. Com a agravante de que, normalmente, o grupo industrial que se quer proteger é o mais poluente. Por fim, temos também as taxas ambientais que visam, essencialmente, ressarcir a sociedade pelos custos e condicionar comportamentos, mas também conseguir (isto a nível de resíduos é importante) o direccionamento dos fluxos no sentido desejável.

Com estes exemplos fica claro que existe uma relação positiva entre fiscalidade e ambiente, quando a fiscalidade ambiental é bem utilizada. Mas essa relação existe, apenas quando se respeitam determinados requisitos. Quando se aumenta o preço de um bem ou serviço, estimula-se a redução da sua procura. Temos a elasticidade do preço da procura - a não ser que o rendimento do sujeito lhe permita continuar a consumir e não exista, assim, qualquer reacção ao preço (mas essa situação é, claramente, a excepção). Desta forma, se preenchermos determinados requisitos, conseguimos, efectivamente, um resultado positivo a nível de ambiente.

## REQUISITOS PARA UM IMPOSTO AMBIENTAL EFICIENTE

Antes de tudo, é preciso eleger uma base fiscal com relação de causalidade directa com o dano. Por exemplo, se estamos a tentar reduzir os resíduos domésticos, não faz sentido tributar os sujeitos em função do consumo de água: não é em função dela que se produzem os resíduos e, se queremos pressionar as famílias no sentido da reutilização e da reciclagem, o seu consumo não influencia o facto da pessoa ter mais ou menos quantidade de resíduos reciclados ou reutilizados. O importante, neste caso, é actuar directamente sobre os resíduos. Portanto, a base fiscal é fundamental. Em segundo lugar, tem de haver uma alternativa mais sustentável àquilo que tributamos, caso contrário, a mensagem que passa é que se pretende apenas a receita e não alterar os comportamentos, uma vez que as pessoas não podem alterá-los. Por exemplo, tributar o uso do veículo particular sem criar um sistema público de transportes que seja eficaz não faz sentido, porque as pessoas não têm alternativa. Temos, também, de eleger como contribuinte de facto, aquele que paga, os sujeitos que controlam o consumo que provoca danos ambientais. É igualmente importante saber se estamos a falar de alguém que tem a possibilidade de optar ou não. Se estamos a falar de necessidades essenciais, que não podem ser satisfeitas de outra forma, a margem de manobra é quase inexistente. Existem estudos nesta matéria, por exemplo, em relação ao consumo de água na agricultura: consoante as regiões existem tipos de solo que só permitem determinado tipo de culturas e são elas que

determinam a quantidade de água utilizada. Apesar de ser um sector que usa muita água e muitas vezes a desperdiça, não faz sentido tributar o seu consumo na agricultura para alterar comportamentos. Faz sentido, sim, impor um preço para depois obter receitas e com elas renovar as infra-estruturas de forma a garantir que não haja perdas ao longo do sistema. Já na indústria esta tributação pode fazer sentido. Portanto, há que fazer uma diferenciação. Outro aspecto importante a ter em conta quando se desenha um imposto ambiental é que não se pode deixar ao sujeito outra opção que não seja alterar o seu consumo. Isto significa que não se pode isentar, ou seja, proteger economicamente, sujeitos que, de outra maneira, pagariam um montante de imposto elevado. Isto vai fazer com que os grandes poluidores continuem a ser grandes poluidores porque o instrumento, para eles, não funciona. E, se não funciona para os grandes poluidores, não faz sentido adoptar o instrumento.

Se respeitarmos todas estas condições e se o consumidor for esclarecido e racional, a procura vai incidir sobre o bem ou serviço cujo preço é mais baixo, que será também o menos poluente. Nestas condições, o mercado vai ter interesse em ir ao encontro da procura e em começar a desenvolver opções mais sustentáveis. Isto é verdade e está comprovado: na Suécia, por

exemplo, o imposto sobre os óxidos de azoto (NO<sub>2</sub>), adoptado em 1992, tinha permitido, até 1998, uma redução de 30% das emissões, sem que houvesse prejuízo para a indústria. Isto foi conseguido, reciclando-se quase toda a receita dentro do próprio sector. Com esta medida, o Estado não ficou com a receita fiscal, não estando sujeito à crítica de que era um imposto que visava apenas obter receita e a reciclagem foi feita com base num critério ambiental. Quanto maior a eficiência energética da empresa, maior era a parte da receita fiscal atribuída. Houve ganhadores e perdedores dentro da própria indústria mas, tanto a introdução do imposto como a devolução das receitas, foram feitas com base num critério ambiental. Na Dinamarca, o imposto sobre resíduos, aplicado em 1987, aumentou a reutilização e reciclagem de 21% para 50%, entre 1985 e 1993, e para 61% em 1995. Uma grande parte destes resíduos vinha do sector da construção e eram resíduos que antes eram deitados fora. A partir do momento em que se introduziu o imposto passaram a ser reutilizados. Este imposto foi configurado de forma a ser pago sobre a quantidade de resíduos

que era produzida por cada sujeito e não em função de qualquer outro consumo que indirectamente estivesse ligado à produção de resíduos. Estes são exemplos de como os impostos ambientais podem funcionar, desde que sejam bem concebidos e utilizados.

Mais uma vez, voltamos ao facto dos preços estarem errados e da necessidade de os corrigir. Tal como no privado, a selecção da melhor proposta no sector público está associada ao menor preço. As novas directivas já permitem que, no preço da melhor proposta, se tenha em atenção todo o ciclo de vida do produto e as externalidades que este produz. Assim, pode-se optar pelo bem ou serviço que, não sendo o mais barato, ao longo de toda a sua vida, tanto na

## O CONTRIBUTO DA FISCALIDADE PARA AS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS

utilização como na eliminação, apresente menores custos. Porém, muitas vezes, as adjudicações públicas não estão sujeitas à publicitação e ao cumprimento das orientações definidas nas directivas porque têm valores abaixo do limite estabelecido. Ou seja, nem sempre as entidades públicas têm a obrigação de decidir a sua contratação atendendo à contabilização das externalidades, em vez do menor preço de mercado e, como podem decidir nessa base, deparamo-nos com falhas do Estado que prejudicam a solução mais sustentável. É o caso da electricidade.

Num tempo de crise financeira, como o que actualmente se vive, e no amplo domínio das compras ecológicas como estratégia voluntária, o factor preço é crucial. Em Portugal, uma das áreas em que as entidades públicas podem ter um papel muito importante no direccionamento do consumo é na aquisição de electricidade produzida a partir de fontes de energia limpas. Desde Setembro de 2006 que é possível escolher os fornecedores de electricidade mas, agora, esta escolha já é obrigatória. A legislação nacional exige a rotulagem da electricidade em função da origem dos consumos primários e do impacto ambiental. Portanto, quando uma entidade pública vai comprar energia sabe quanta energia renovável está a comprar. Isto não é possível a nível da co-geração, porque ainda não há os certificados de origem, mas a nível do impacto ambiental, o tipo de fontes (hídrica, biocombustível ou outras) já está discriminado. Ou seja, pode-se escolher o fornecedor de electricidade em função do seu uso de energias renováveis. A Secretaria de Estado do Ambiente indica as compras públicas como instrumento de combate às alterações climáticas e a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas integra a energia entre os produtos e serviços prioritários. Portanto, todo o quadro está organizado para que a electricidade seja comprada pelo Estado na sua dimensão mais verde. No entanto, o que se verifica, é que a electricidade de fontes fósseis é artificialmente mais barata. Isto acontece porque o Estado está a financiar os combustíveis fósseis através da inação, ao não tributá-los. O facto de haver licenças de emissão que já têm esse papel, não resolve a situação porque, por imposição comunitária, 90% destas licenças têm de ser dadas. Isto significa que a indústria recebe, gratuitamente, um activo que depois pode capitalizar no mercado, ou seja, a indústria eléctrica ganha dinheiro com as licenças de emissão. Portanto, não temos uma internalização das externalidades e o Estado, ao não impor um imposto sobre a electricidade de origem fóssil, está a contribuir para que a situação se mantenha. Enquanto as licenças de emissão forem gratuitamente atribuídas – já está em curso um processo na Comissão Europeia para que deixem de o ser em alguns sectores, um deles o eléctrico – não há internalização das externalidades. Temos uma política energética com efeitos perversos, simultaneamente sobre o ambiente e a despesa pública, que não promove, claramente, a selecção da melhor escolha nas compras públicas. Por um lado, estamos a aumentar o preço da

electricidade financiando as renováveis, por outro, estamos a reduzir o preço dos combustíveis fósseis. Isto é, estamos a deturpar os preços. Porque é que devemos continuar a obrigar o comercializador de electricidade a comprar a preço-prémio, portanto, a um preço elevado, a energia eólica, aumentando a tarifa e passando esse custo para o consumidor, quando se pode tomar a energia limpa mais competitiva pela mera correcção dos preços? Parece que as externalidades estão internalizadas mas, de facto, não estão, porque o sistema das licenças de emissão é essencialmente baseado na atribuição gratuita.

Continuar a compensar as energias renováveis pelo custo das externalidades geradas pelas fósseis, espalha o encargo por todos os consumidores de energia. Isto significa que estamos a prejudicar a atractividade de estratégias de composição do pacote energético com cada vez mais renováveis, porque estamos a aumentar o preço da electricidade, e gera-se uma opinião publica desfavorável às renováveis porque atribui-se a elas a culpa do aumento da tarifa. Em suma, desincentiva-se a eficiência energética, mesmo sabendo que são as energias verdes que dão maior benefício social e que não são elas as principais culpadas desta situação. As energias renováveis podem e devem ser pressionadas a tornarem-se mais competitivas. O que se consegue obrigando-as a ir ao mercado. Para isto acontecer – e já acontece em Espanha, onde as renováveis vão ao mercado, embora tenham algum prémio pago pelo Estado – é necessário que o preço das energias fósseis seja corrigido. Caso contrário, as renováveis só serão interessantes quando o preço da energia estiver muito elevado. Assim, enquanto as energias limpas não conseguirem competir com as fósseis, porque as fósseis estão a ser subsidiadas por todos nós, estamos a deturpar o mercado.

A estratégia energética da União Europeia requer a segurança do fornecimento, a economia de baixo carbono e a competitividade em termos energéticos – isto significa eficiência. Manter os subsídios às energias fósseis vai contra todos estes objectivos, além de dar um sinal errado ao mercado, perpetuando a atractividade de investimentos nestas. Isto, por sua vez, atrasa o desenvolvimento de tecnologias de apoio às energias renováveis, logo, atrasa a sua competitividade. E, como já foi dito, falseia o preço relativo das energias no mercado, prejudicando a opção pela mais sustentável, porque a ideia comum é que a “as renováveis são caras”. Não são as energias renováveis que são caras, são as fósseis que são baratas.

## 2.5 OS PRÓXIMOS DESAFIOS

A exploração dos recursos naturais, das matérias primas às fontes de energia, está directamente associado à sobrevivência de quem os consome, ou seja, de todos nós, Estado, empresas e consumidores finais. No entanto, a manutenção dos recursos é ainda mais importante em termos de sobrevivência, pois se - ou quando - eles acabarem, pouco mais poderá ser feito. Este é o grande desafio para todos nós no século XXI.

Perante este quadro, restam-nos duas alternativas. Uma delas, mais radical, prevê que as sociedades sejam refeitas de raiz, com base em novos pressupostos, diferentes objectivos - que não passem, por exemplo, pelo crescimento económico - e uma nova maneira de estar de total harmonia com a natureza. Não falta teorias que o defendam. Outra alternativa, que a maioria dos estados europeus e muitos líderes mundiais têm vindo a adoptar, defende uma reformulação do actual estado das coisas e uma viragem em direcção à sustentabilidade. O que já é dado como certo é que a forma como vivemos hoje, em Portugal, na Europa e no mundo é insustentável. A própria Comissão Europeia afirma que, "se o mundo seguisse o padrão de consumo [actual] da União Europeia, o uso de recursos globais quadruplicaria no espaço de 20 anos. Para além dos problemas de saúde e ambientais daí resultantes, esta tendência poderia afectar o crescimento económico devido ao decréscimo dos recursos naturais e ao custo de lidar com estes problemas."

O futuro é, por definição, uma incógnita. E os caminhos que tomaremos para alterar os dados que já são tidos como certos podem apenas levar-nos a prever resultados. Se determinados países, nomeadamente os que constituem a União Europeia, defendem um crescimento e desenvolvimento sustentável, baseado no respeito pelo ambiente e em critérios sociais que promovam um equilíbrio também ao nível económico, há grupos que acreditam que isso não será suficiente e propõem, mesmo, a estagnação da economia: na sua teoria do *Steady-state*, de John Stuart Mill, publicada em 1848, o economista inglês defendia a necessidade de uma economia estacionária. "Uma economia *steady state* [estável/estacionária] é uma economia com um tamanho estável ou ligeiramente flutuante. O termo refere-se, tipicamente, a uma economia nacional, mas também pode ser aplicado a uma economia local, regional ou global. Uma economia pode atingir o estado estacionário após um período de crescimento ou de decréscimo. Para ser sustentável, uma economia estacionária não pode exceder os seus limites ecológicos", explica o CASSE, *Center for the Advancement of the Steady State Economy*, grupo que, actualmente, defende esta mesma filosofia.

Há ainda quem vá mais longe e garanta que o único caminho sustentável é o decréscimo - caso do movimento "*de-growth*" ou "*décroissances*" - que encontram na redução da produção e do consumo a solução para um mundo equilibrado.

Na tentativa de evitar soluções dramáticas, há que começar a agir já. E o mercado - quer do lado da oferta, ou seja, da produção, quer do lado da procura, ou seja, do consumo - é uma das áreas prioritárias onde se deve intervir. Neste aspecto, políticas como as do *green procurement* têm uma papel determinante. Mas, embora estas políticas tenham vindo a focar-se, sobretudo, no lado da produção e no consumo das entidades públicas, é preciso não esquecer o papel que cada consumidor final - enquanto elo final na cadeia comercial - tem: um papel activo, com a responsabilidade de praticar um consumo ético e de exigir justiça - económica, social e ambiental - no comércio. Para que esta seja uma atitude corrente, é preciso disseminar e interiorizar a noção de Ética de Consumo. Isto porque, comprar não é um acto privado mas, sim, um acto público. É também, um acto de cidadania, ético e político. E é também um acto de transformação. O consumidor, o comprador, tem este poder, que frequentemente ignora, de intervir social, política e ambientalmente, ao transformar os mercados. Desta

forma, pode contribuir para um consumo, claro, mas também para uma produção mais sustentável, baseada na lei da oferta e procura - se há procura de bens ambiental e eticamente conscientes, a oferta seguirá, inevitavelmente, esta tendência.

Mas as preocupações europeias e mundiais não se restringem às questões ambientais. A noção de sustentabilidade - que incorpora os três vectores do *triple bottom line*: os aspectos económicos, sociais e ambientais - já foi introduzida nas políticas de muitos países há alguns anos.

Em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 109/2007 aprovou a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e respectivo Plano de Implementação para o horizonte de 2015, com vista a nortear o processo de desenvolvimento do País, numa perspectiva de sustentabilidade, fazendo apelo à iniciativa dos cidadãos e dos diversos agentes económicos e sociais. No âmbito deste trabalho, foi feita uma análise sintética da situação de partida do País, que importa reproduzir aqui, uma vez que permanece, em grande parte, actual enquanto quadro representativo de Portugal. Este quadro faz, também, um resumo dos principais desafios que a nação enfrenta, quer para a implementação de uma Estratégia geral de sustentabilidade quer para o desenvolvimento de políticas concretas como as de compras públicas ecológicas, pois não podemos esquecer-nos que nada está isolado mas que tudo se interliga, influenciando-se mutuamente a vários níveis. Assim, a referida RCM, sustenta que:

► Portugal tem um sério problema de crescimento sustentado da economia por resolver; sem o qual a convergência real com a União Europeia (UE) não será retomada em termos satisfatórios. Sem crescimento sustentado não há meios que suportem um desenvolvimento sustentável que proteja o futuro das novas gerações.

► Um crescimento sustentado exige aumentos de produtividade significativos com criação simultânea de empregos, o que só é possível, numa pequena economia aberta, com uma profunda transformação na «carteira de actividades mais expostas à concorrência internacional» em direcção a actividades com maior valor acrescentado e com maior dinâmica de crescimento no comércio internacional. Sem aumentos mais fortes de produtividade, Portugal não pode inserir-se numa trajectória de melhores remunerações sem pôr em causa o nível de emprego. Sendo Portugal fortemente dependente do exterior em energia (mais de 85% da energia primária) e apresentando taxas de crescimento da procura de energia superiores ao PIB, o crescimento sustentado pressupõe, também, um aumento significativo da eficiência energética e a substituição da energia primária importada por energias de fontes endógenas.

► No essencial, a obtenção de um maior crescimento exige um forte e melhor investimento privado, nacional e estrangeiro, e a diversificação da oferta de bens e serviços internacionalmente transaccionáveis, beneficiando de forte procura internacional nas próximas décadas.

► Portugal apresenta uma estrutura demográfica envelhecida, que gera diversos efeitos perversos no curto e médio prazo: reduz o impacto do investimento em educação/formação na qualificação da população activa, se esta for centrada apenas nas gerações mais jovens, uma vez que o efeito de substituição intergeracional é limitado pelo menor peso relativo da população jovem e altera os equilíbrios pré-existentes ao nível dos índices de dependência e de sustentabilidade potencial, colocando em risco a sustentabilidade do Estado Social vigente. Exige-se, por isso, uma atitude pró-activa na adopção de políticas

de crescimento demográfico, nomeadamente de compatibilização do emprego com a vida pessoal e familiar; bem como com o desenvolvimento infanto-juvenil e, ainda, de uma política de imigração que compense alguma perda de efectivos ao nível da população activa. Por outro lado, impõe-se o desenvolvimento de políticas de aprendizagem ao longo da vida, de saúde pública, acolhimento e integração social, como formas de combate preventivo ao desemprego de longa duração, à pobreza e à fractura social na sociedade portuguesa.

► Um dos principais obstáculos a um crescimento sustentado encontra-se no nível de habilitações e de qualificação da população activa, resultantes da adopção tardia do ensino obrigatório, em particular do 9º ano de escolaridade. Com efeito, a lei que determinou a escolaridade obrigatória de nove anos, publicada em 1986, estipulava que apenas os alunos que se inscrevessem no primeiro ano do Ensino Básico no ano lectivo 1987/88 seriam obrigados a completar o nono ano de escolaridade, o que só ocorreu no ano lectivo 1995/96. Como consequência, a consolidação dessa obrigatoriedade dá-se, apenas, no final da década de 90, pelo que a repercussão actual dessa medida na qualificação da população activa é reduzida. Acresce que o sistema de educação/formação não foi capaz de reconquistar um número significativo daqueles que saíram precocemente da escola, no sentido de lhes proporcionar novas oportunidades. Finalmente, os conceitos de «escola para todos» e de «aprendizagem ao longo da vida» não têm tido, entre nós, expressão suficiente. Esta situação é ainda agravada pela elevada fracção de jovens que saem precocemente do sistema escolar, o que reclama uma melhoria significativa da eficiência do sistema de educação e de formação e uma aposta efectiva na aprendizagem ao longo da vida, o que contribuirá também para o incremento de uma cultura de cidadania e de responsabilidade social.

► Outro obstáculo prende-se com uma estrutura social ainda muito marcada pela desigualdade e por relações de dependência resilientes face à protecção social pública, incentivadoras de uma passividade que é necessário superar e substituir por uma cultura de responsabilidade e iniciativa pessoal e empresarial, capaz de tirar partido dos esforços de promoção de uma maior igualdade de oportunidades.

► Um outro importante obstáculo a um crescimento sustentado, num contexto em que a competição internacional se joga crescentemente na economia baseada no conhecimento, é o atraso científico e tecnológico do País, patente no ainda relativamente escasso número de investigadores, na reduzida produção de novo conhecimento e na relativamente baixa penetração das tecnologias de forte base científica, que resultam numa séria limitação da capacidade de gerar novas ideias e de inovar, sendo essencial aumentar o número e diversidade das pessoas com qualificações científicas avançadas, promover a sua participação produtiva em redes de colaboração nos vários sectores de actividade e assegurar a sua qualidade internacional.

► Identificado está, também, um insuficiente desenvolvimento da cultura e das artes, que afasta a sociedade portuguesa dos padrões internacionais e que tem reflexos na economia e no desenvolvimento global harmonioso.

► Não obstante o reduzido crescimento da economia, Portugal tem apresentado um aumento muito significativo nos consumos de energia e de recursos, com destaque para o que resulta do modo de crescimento urbano, que coloca na ordem do dia não só a intensidade do crescimento da economia mas também a qualidade do desenvolvimento. Em particular, regista-se o crescimento das emissões de GEE (gases com efeito de estufa), acima dos limites correspondentes aos compromissos internacionais. Se essas emissões não forem devidamente controladas, os efeitos na economia serão significativos.

► Um crescimento sustentado no futuro implicará, igualmente, rever o modelo

de gestão e o padrão de crescimento urbano, que determinou, no passado recente, a maior atractividade económica das actividades baseadas na construção em desfavor das actividades que podem assegurar um aumento significativo da oferta de bens e serviços transaccionáveis.

► Uma alteração do modelo económico de crescimento passa também pelo território, por encontrar soluções inovadoras para as regiões menos desenvolvidas, por ordenar novas formas de urbanismo e novos modos de transportes urbanos, mais eficientes em termos de energia e com menor impacto ambiental, por promover a acessibilidade dos espaços, edifícios e transportes e por «encontrar» a nova cidade e as suas ligações aos espaços rurais, bem como por uma atitude inteligente de protecção e valorização dos recursos naturais e do seu património natural, cultural e artístico.

► Portugal, para oferecer aos cidadãos melhor qualidade de vida e para atrair actividades mais sofisticadas, necessita de apostar na resolução dos problemas ambientais, mas ao mesmo tempo, e mais do que acontece com países europeus de nível de desenvolvimento superior; tem que fazer do esforço de sustentabilidade uma oportunidade de crescimento suportado em actividades geradoras de emprego e inovação.

## EM SÍNTESE:

► O crescimento sustentado é determinante para o desenvolvimento sustentável. Assim, a opção por um desenvolvimento sustentável aponta para modos de crescimento compatíveis com um processo longo de crescimento sustentado para Portugal.

► A sociedade portuguesa deverá ser capaz de concertar entre si valores que fundamentem as suas acções, ou seja, construir de forma participada um projecto de sociedade mobilizador.

Portugal tem, por outro lado, vários pontos fortes do seu lado, que permitem ajudar a ultrapassar todos estes desafios. A nossa capacidade de adesão a novos projectos nacionais e a novas estratégias políticas não é de se menosprezar, como indicam os números já revelados sobre o sucesso da primeira Estratégia de Compras Públicas Ecológicas do País, que se mostraram ser bastante positivos, ultrapassando, até, as metas inicialmente definidas. Contudo, a própria política de GPP, enfrenta ainda alguns obstáculos que devem ser ultrapassados, nomeadamente, a nível da falta de recursos humanos e materiais para a sua implementação, mas também a nível da mudança de mentalidades para que, por exemplo, os produtos ecológicos não seja percebidos como sendo mais caros: há que avaliá-los através do seu Custo de Ciclo de Vida e não apenas do seu preço de compra. Obstáculos como estes - que são, simultaneamente, os desafios que o *green procurement* enfrenta em vários estados-membros - já foram identificados e enunciados em alguns estudos, nomeadamente, através do projecto RELIEF. Esta matéria é desenvolvida mais à frente, em *Os próximos desafios, no contexto Internacional do Green Procurement*.

### 3. CONTEXTO INTERNACIONAL DO *GREEN* *PROCUREMENT*, UNIÃO EUROPEIA E RESTO DO MUNDO

#### 3.1.1 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DA UNIÃO EUROPEIA

É sabido que, na União Europeia, todos os anos, as autoridades públicas europeias gastam o equivalente a 16% a 17% do PIB europeu - os valores oscilam ligeiramente conforme as fontes consultadas - na compra de bens e serviços, ou seja, nas chamadas Compras Públicas. Se os muitos milhares de milhões de euros a que correspondem aproximadamente um quinto do PIB europeu forem, anualmente, direccionados para a compra de bens e serviços de produção ecológica, o impacto que isto tem no mercado é enorme. Rapidamente produtores, fabricantes e empresários passarão a criar produtos ou serviços com estas características e a repensar os velhos métodos de fazer as coisas. Ao criar mercado, as compras públicas podem transformar radicalmente a forma como se produz e, por mimetismo, ao criar uma nova tendência nos padrões de consumo, a forma como se consome na Europa. Este é um poder considerável que, em boa hora, entrou no ADN das políticas europeias com a criação da Política de Compras Públicas Ecológicas ou Green Public Procurement (GPP). Embora a GPP seja um instrumento voluntário - em que cada Estado Membro pode decidir a extensão da sua implementação - se o seu objectivo pleno for alcançado, em poucos anos iremos assistir a uma mudança sem precedentes na sociedade europeia. Por outro lado, o peso que os 27 Estados-membros da União Europeia têm no mundo não é, de todo, negligenciável. Gradualmente, poderemos assistir à transformação de uma existência insustentável a nível social, económico e ambiental para formarmos uma estrutura integrada, eficiente, saudável e limpa.

A 16 de Julho de 2008, a União Europeia publicou a Comunicação *Compras Públicas para um Melhor Ambiente (Public Procurement for a Better Environment)*<sup>2</sup>, tido como o documento mais relevante que a Comissão Europeia emitiu, especificamente, sobre GPP. "As compras públicas podem moldar a produção e as tendências de consumo e, ao fazê-lo, irão igualmente dar incentivos às empresas para que criem tecnologias ambientalmente positivas", diz esta Comunicação. "Um uso mais sustentável dos recursos naturais e de matérias primas virgens beneficia o ambiente bem como a economia em geral, criando oportunidade para as economias "verdes" emergentes. Tal mudança de rumo, pode ainda impulsionar a competitividade da indústria europeia ao estimular a inovação na área das eco-tecnologias - que são, reconhecidamente, um sector em grande crescimento e no qual a Europa já é um líder mundial".

O potencial das compras públicas ecológicas já foi estudado, digerido e assimilado e o seu reconhecimento por parte de entidades públicas e privadas não pára de aumentar. Nos últimos anos temos assistido a um compromisso crescente por parte dos dirigentes políticos - a nível nacional, europeu e internacional - com esta causa. Na Europa, a mais-valia que Compras Públicas Ecológicas podem representar foi primeiro realçada em 2001, através do *Green Paper*<sup>3</sup> de 7 de Fevereiro da Comissão Europeia, quando se introduziu o conceito de Política Integrada de Produtos (PIP). Este documento surge no alinhamento das resoluções do Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001. Posteriormente foi-lhe acrescentada uma dimensão ambiental, sob a forma de uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

Até então, as políticas ambientais relacionadas com produtos e serviços incidiam, sobretudo, nas fontes de poluição (como as emissões industriais) ou nas questões relacionadas com a gestão de resíduos. Apesar dessas políticas terem-se revelado, na maioria das situações, bastante eficazes, vários factores vieram demonstrar que era necessário complementá-las com uma política que considerasse todo o ciclo de vida do produto, incluindo a fase de utilização. Estes factores, que permanecem actuais, foram enumerados na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 18 de Março de 2004<sup>4</sup>, sobre a Política Integrada de Produtos, que passamos a citar:

Em primeiro lugar, A QUANTIDADE TOTAL DE PRODUTOS ESTÁ A AUMENTAR. O facto de haver mais rendimento disponível significa que é possível adquirir mais produtos. Por exemplo, enquanto anteriormente um agregado familiar teria um único telefone da rede fixa, actualmente tem várias extensões em toda a casa. A dimensão média dos agregados familiares também está a diminuir, o que se traduz, frequentemente, numa maior duplicação de certos produtos

domésticos. Isto significa que existem mais exemplares dos mesmos produtos e que estes se estão a tornar mais difusos. Qualquer política em matéria de produtos deverá, por conseguinte, ter por objectivo reduzir os impactos ambientais de quantidades cada vez maiores de produtos.

Em segundo lugar, A DIVERSIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS ESTÁ A AUMENTAR. Existem muitas versões diferentes de produtos básicos. Existem, por exemplo, diferentes tipos de ecrãs de televisão (catódico, LCD ou de plasma). Por conseguinte, qualquer política em matéria de produtos terá de ser flexível para tomar em consideração, simultaneamente, um grande número de variantes do mesmo produto.

Em terceiro lugar, A INOVAÇÃO GERA CONSTANTEMENTE NOVOS TIPOS DE PRODUTOS. Por exemplo, nos últimos 20 anos, passou-se dos gira-discos para os leitores de cassetes e, depois, para os leitores de CD e, agora, o aparecimento dos leitores de DVD poderão muito bem vir a suplantá-los<sup>5</sup>. Os ciclos de inovação de componentes são, frequentemente, ainda mais curtos - veja-se, por exemplo, o rápido desenvolvimento dos processadores dos computadores. Uma política de produtos tem de utilizar essa criatividade para bem do ambiente e, também, da economia.

Em quarto lugar, OS PRODUTOS SÃO COMERCIALIZADOS A NÍVEL GLOBAL. Tanto o mercado único como a redução multilateral das barreiras ao comércio e ao investimento têm contribuído para a globalização da economia, permitindo que os produtos de muitos países sejam comercializados internacionalmente. A origem dos produtos à venda nas nossas lojas tem-se diversificado significativamente. Uma política de produtos tem de tomar em consideração a natureza global do comércio e ser conforme aos acordos internacionais pertinentes, como, por exemplo, as normas da Organização Mundial do Comércio.

Em quinto lugar, OS PRODUTOS ESTÃO A TORNAR-SE MAIS COMPLEXOS. Isto significa que, cada vez mais, é nos responsáveis pela concepção dos produtos que estão concentrados os conhecimentos especializados sobre os mesmos. Se já é muito difícil às autoridades reguladoras perspectivarem de forma realista as transformações técnicas possíveis, ainda o será mais para o grande público. Por esta razão, é necessário que qualquer política de produtos procure assegurar que os produtores e projectistas sejam mais responsáveis no sentido de garantir que os seus produtos satisfaçam os critérios acordados em matéria de saúde, segurança e ambiente.

Em sexto lugar, A CONCEPÇÃO DO PRODUTO PODE SER PERFEITA, MAS A UTILIZAÇÃO E A ELIMINAÇÃO INCORRECTAS PODEM CAUSAR IMPACTOS AMBIENTAIS SIGNIFICATIVOS. **Embora os produtos possam ser concebidos de modo a causarem o mínimo de impacto possível no ambiente, os consumidores podem continuar a utilizá-los de uma forma prejudicial para o ambiente. Por exemplo, a utilização de lâmpadas de baixo consumo energético traz benefícios ambientais consideráveis que só se concretizarão inteiramente se essas lâmpadas forem desligadas quando não são necessárias. Do mesmo modo, se os produtos forem eliminados de uma maneira incorrecta, através da prática de deposição ilegal de resíduos, por exemplo, não pode considerar-se que a concepção do produto seja responsável pelos danos ambientais provocados.**

Por último, os produtos envolvem actualmente uma maior diversidade de intervenientes ao longo do seu ciclo de vida. A complexidade crescente dos produtos e os processos de globalização significam que há muitos intervenientes diferentes ligados a um produto durante o seu ciclo de vida. A política de produtos deve ser concebida de modo a levar em conta muitos intervenientes diferentes. Deve igualmente levar em conta o facto de um produto poder ser montado, comercializado ou utilizado em locais muito distantes entre si e em sociedades com conjuntos de valores muito diversos. Por conseguinte, é muito

2) Em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>.

3) Em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l28011\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l28011_en.htm).

4) Em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0302:FIN:PT:PDF>.

5) Note-se que este documento foi escrito em 2003 (e publicado em 2004). Agora, em 2011, os DVDs correm o risco de se tornarem obsoletos e serem suplantados pelos sistemas de MP3 e MP4.

difícil um interveniente numa fase do ciclo de vida do produto ter uma ideia clara dos problemas potenciais que poderão surgir noutras fases. As condições em que os nossos produtos são produzidos poderão não ser do conhecimento geral. Por conseguinte, a política deve contribuir para melhorar os fluxos de informação ao longo da cadeia de abastecimento.

Assim, e aplicando a mensagem a todo o tipo de serviços e produtos, o comunicado propôs uma estratégia que envolvesse todas as partes relacionadas com o ciclo de vida de um produto. No *Green Paper* que deu o mote a esta comunicação pode ler-se que "o *eco-design* tem de ser promovido pelos fabricantes para assegurar que os produtos no mercado sejam mais amigos do ambiente. Os distribuidores devem pôr produtos ecológicos nas prateleiras e informar os consumidores da sua existência e benefícios. Os consumidores devem escolher preferencialmente os produtos ecológicos e consumi-los de forma regrada, permitindo aumentar o seu tempo de vida na prateleira e, assim, reduzir o seu impacto no meio ambiente. As Organizações Não-Governamentais (ONGs) podem ter um papel importante ao identificarem problemas e soluções com vista à criação de produtos que sejam mais amigos do ambiente". Ou seja, a proposta é que a estratégia da Política Integrada de Produtos se foque nos "três estágios do processo de decisão, processo esse que influencia fortemente o impacto ambiental do ciclo de vida dos produtos, nomeadamente com fixação dos preços dos produtos através da aplicação do princípio poluidor-pagador; na escolhas informadas dos consumidores e no *eco-design* dos produtos". Este objectivo - diminuir os impactos ambientais produzidos durante o ciclo de vida (desde a sua criação até ao termo da sua utilidade para o consumidor final) dos produtos - previa, sempre que possível, uma abordagem impulsionada pelo mercado, que tivesse em conta as preocupações em matéria de competitividade. Estabelece-se, assim, que "a Política Integrada de Produtos destinada a reduzir a utilização de recursos e o impacto ambiental de resíduos deve ser implementada em cooperação com as empresas". Neste comunicado explica-se quais as acções desenvolvidas pela Comissão Europeia para promover a adopção da PIP. Em termos de instrumentos políticos citamos, então, as principais medidas propostas:

#### A) IMPOSTOS E SUBSÍDIOS

Estabelecer os preços correctos mediante a incorporação dos custos externos ambientais no preço de um produto de modo a que o preço fixado reflecta correctamente os impactos ambientais do produto é o objectivo a longo prazo da Comissão. As características dos preços são um incentivo para o aperfeiçoamento contínuo dos produtos em termos ambientais ao longo do seu ciclo de vida. Facilitam e reforçam medidas como a utilização de contratos públicos mais compatíveis com o ambiente e a imposição de obrigações relativas à concepção dos produtos, melhorando as compensações económicas da concepção e produção ecológicas. Além disso, fornecem aos consumidores informações importantes e levam-nos a comprar produtos que produzem menos impactos ambientais. A Comissão já apresentou várias propostas em matéria de impostos relacionados com a energia a nível europeu (...) [e] continuará a promover e incentivar o recurso a medidas fiscais, tais como impostos e incentivos relacionados com o ambiente, ao nível local, nacional ou comunitário mais adequado. (...)

#### B) ACORDOS VOLUNTÁRIOS E NORMALIZAÇÃO

Para assegurar uma ecologização eficaz dos produtos, para além de legislação, é necessário considerar soluções como os acordos ambientais e o processo de normalização. (...) No que se refere à normalização, a Comissão continuará a utilizar as normas internacionais sempre que possível. A nível europeu, a Comissão irá abordar, numa comunicação a apresentar em 2003, algumas questões-chave relacionadas com a normalização europeia e a protecção do ambiente. Além disso, a Comissão adjudicou um contrato de serviços à ECOS, um consórcio de organizações não governamentais europeias no domínio do ambiente, com vista a promover a integração dos aspectos ambientais no processo de normalização europeu.

#### C) LEGISLAÇÃO EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS

Os contratos públicos constituem cerca de 16 % do produto interno bruto comunitário. Correspondem a um segmento considerável do mercado que as autoridades públicas podem utilizar para incentivar a ecologização dos produtos. Existem regras comunitárias pormenorizadas que estabelecem os procedimentos a aplicar aos contratos públicos no mercado interno. A Comunicação interpretativa da Comissão sobre os contratos públicos e o ambiente descreve a situação jurídica e mostra que existe uma grande margem para tomar em conta as considerações ambientais na apresentação de propostas a concursos abrangidos por estas regras, uma situação que não se alterará pela revisão em curso das directivas relativas aos contratos públicos. Aquilo que é verdadeiramente necessário fazer para promover a ecologização dos contratos públicos é assegurar que as possibilidades existentes sejam aproveitadas pelos compradores do sector público.

#### D) OUTRA LEGISLAÇÃO

No caso de medidas relacionadas com produtos, poderá ser necessária legislação comunitária para resolver problemas ambientais, se as deficiências do mercado não forem corrigidas ou se o mercado único for prejudicado por ausência de acções a nível comunitário. Isto aplica-se, por exemplo, à directiva relativa à restrição do uso de determinadas substâncias perigosas em equipamentos eléctricos e electrónicos, bem como às acções a empreender no contexto do Livro Branco da Comissão sobre as substâncias químicas. É também o caso de uma proposta de directiva a apresentar em breve pela Comissão que visa o estabelecimento de um quadro para a concepção ecológica de produtos que consomem energia (*energy using products, EuP*), que, além disso, irá consagrar juridicamente os princípios da PIP, como o conceito de ciclo de vida, a participação das partes interessadas e o aperfeiçoamento contínuo num quadro legislativo. É igualmente necessária legislação comunitária nos casos em que se considerar que a introdução de medidas alargadas relativas à responsabilidade do produtor ou a sistemas de depósito são a forma mais eficaz de reduzir os impactos ambientais durante a vida do produto. Estas iniciativas a nível comunitário também são particularmente importantes nos casos em que os Estados-membros tiverem realizado, ou estejam a preparar, iniciativas próprias neste domínio. A Comissão desenvolverá estes aspectos na sua estratégia temática em matéria de reciclagem e prevenção de resíduos.

Neste documento ficaria, assim, pela primeira vez, amplamente sublinhada a importância das compras públicas ecológicas, o *Green Public Procurement*, com a recomendação aos Estados Membros para que fossem adoptadas estratégias nacionais de compras públicas "verdes" até ao final de 2006.

Com as considerações ambientais como pano de fundo, a 31 de Março de 2004, duas directivas<sup>6</sup> estabeleceram, respectivamente, as coordenadas dos procedimentos de compras públicas para entidades a operarem nos sectores da água, energia, transportes e serviços postais e para a atribuição de contratos públicos de trabalho, fornecimento e serviços.

Em Junho de 2006<sup>7</sup>, foi a vez da renovada Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, trazer novos contributos a esta matéria, ao colocar, como objectivos para 2010, que a média da compras públicas dos Estados Membros atingisse os níveis alcançados pelos estados com melhor performance em 2006, ou seja, segundo os indicadores da Comissão Europeia, em 2010, 50% de todos os contratos públicos de cada Estado-Membro deveriam incorporar os critérios de sustentabilidade já definidos para a GPP. Este documento (à semelhança do Comunicado *Public procurement for a better environment*) é parte do *Plano de Acção para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável [Action Plan on Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP)]*, que estabelece um quadro de trabalho para a implementação integrada de um mix de instrumentos cujo objectivo é melhorar a performance energética e ambiental dos produtos.

6) As Directivas D 2004/17/EC e D 2004/18/EC 18.

7) Em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf>.

Mais recentemente, em Julho de 2009, uma nova revisão da Estratégia da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável - Integrar o desenvolvimento sustentável nas políticas da UE: *Reexame de 2009*<sup>8</sup> - sublinhou que, nos últimos anos, a União Europeia colocou o desenvolvimento sustentável como prioridade na maioria das suas políticas: "em particular, a União Europeia é líder na luta contra as alterações climáticas e na promoção de uma economia assente na redução das emissões de carbono". Contudo, o documento alerta para o facto de que, em muitas áreas, persistem tendências insustentáveis: "a procura de recursos naturais tem aumentado rapidamente e ultrapassa os limites que o nosso planeta pode suportar a longo prazo. A biodiversidade está a diminuir em todo o mundo e os principais ecossistemas encontram-se sob pressão crescente. O consumo de energia no sector dos transportes não pára de aumentar. A pobreza a nível mundial persiste e a consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio exige um redobrar de esforços. A actual crise económica e financeira veio revelar que a sustentabilidade é igualmente um factor essencial dos nossos sistemas financeiros e da economia em geral. A crise está a afectar todos os sectores da economia, as famílias, as empresas e o emprego. De acordo com os dados mais recentes, a situação dos mercados de trabalho na UE continua a deteriorar-se devido à crise económica. O desemprego está a aumentar; o número de ofertas de emprego ainda está a diminuir e as empresas em vários sectores continuam a anunciar cortes de pessoal substanciais. A mão-de-obra mais vulnerável é, naturalmente, a mais afectada". Perante isto, é preciso intensificar os esforços para criar um quadro de sustentabilidade, afirma esta revisão de 2009, no qual o crescimento económico, a coesão social e a protecção do ambiente são indissociáveis e reforçam-se mutuamente: "é essencial que as medidas destinadas a apoiar a economia real e a reduzir o impacto social da actual crise sejam consentâneas com os objectivos de sustentabilidade a longo prazo. A UE deverá converter a crise numa oportunidade para resolver as questões ligadas à sustentabilidade financeira e ecológica e construir uma sociedade dinâmica, baseada em baixas emissões de carbono, numa utilização eficiente dos recursos, no conhecimento e na inclusão social, devendo esta estratégia ser promovida a nível mundial. O Plano de relançamento e os planos nacionais correspondentes prevêem já algumas iniciativas em apoio deste objectivo. Estão a ser tomadas medidas para superar a crise, em especial no contexto da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego, focalizada no crescimento «verde». A curto prazo, as medidas «verdes» contribuem para dinamizar a economia e criar emprego. A médio e longo prazos, promovem igualmente o advento de novas tecnologias e reduzem o impacto da actividade humana nas alterações climáticas, no esgotamento dos recursos naturais e na degradação dos ecossistemas". Deste forma, é proposta uma reflexão sobre o futuro da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável da União Europeia e a sua relação com o tratado de Lisboa.

É em sintonia com esta linha de pensamento e actuação que a Comissão Europeia lança, a 3 de Março de 2010 a Estratégia Europa 2020<sup>9</sup>. O seu grande objectivo é assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década. São, assim, definidas três áreas prioritárias de crescimento, interdependentes e que se reforçam mutuamente: "um crescimento inteligente, desenvolvendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação; um crescimento sustentável, promovendo uma economia hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva; e um crescimento inclusivo, promovendo uma economia com altas taxas de emprego que assegure a coesão social e territorial". Estes vectores são traçados com vista a atingir cinco objectivos muito concretos, traçados pela estratégia Europa 2020: assegurar o emprego de 75% da população entre os 20 e os 64 anos; investir pelo menos 3% do PIB da UE em I&D; cumprir os objectivos em matéria de clima/energia «20/20/20»; reduzir a taxa de abandono escolar para menos de 10% e assegurar que pelo menos 40% da geração mais jovem disponha de um diploma do ensino superior; tirar 20 milhões de pessoas da pobreza. Para alcançar estas metas, são propostas várias iniciativas (entre elas a criação da agenda Europa 2020) que deverão constituir uma prioridade, quer à escala da União Europeia quer à escala nacional e ainda a nível das autoridades locais e regionais. A continuação da implementação da política de Compras Públicas Ecológicas, assume-se como uma ferramenta importante para ajudar a atingir os objectivos globais da Estratégia Europa 2020.

8) Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:PT:PDF>

9) Ver: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

## 3.1.2 OS PRÓXIMOS DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO DO *GREEN PROCUREMENT*

Ao mesmo tempo que a Europa se desdobra em esforços para atenuar as agressões ao meio ambiente a verdade é que, como já foi referido, os recursos naturais continuam a ser delapidados e o consumo e a produção de resíduos atingem índices cada vez maiores. À semelhança do Planeta, também a Política de Compras Públicas Ecológicas sofre algumas ameaças que se constituem, numa perspectiva mais positiva, desafios a superar. Os números mostram isso mesmo: em 2008, segundo a comunicação Compras Públicas para um Melhor Ambiente (*Public procurement for a better environment*), "no início do 2008 apenas 14 Países-Membros tinham adoptado Planos de Acção Nacionais (PANs)", um instrumento recomendado pela Comissão Europeia para agilizar o processo de tornar mais "verdes" as compras públicas, embora mais doze estivessem a trabalhar para adoptar um plano ou uma estratégia.

O Projecto Relief e a pesquisa da Comissão Europeia "Compras Públicas Ecológicas na Europa de 2006" ("*Green Public Procurement in Europe 2006*"<sup>10</sup>), identificaram vários desafios-chave para a implementação da Política de Compras Públicas Ecológicas. Estes desafios resumem-se em alguns pontos fundamentais, descritos na página electrónica da Comissão Europeia para a GPP<sup>11</sup>:

### 1) A FALTA DE CLAREZA E UNIVERSALIDADE DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS PARA OS PRODUTOS E SERVIÇOS:

Embora já tenha sido criado um conjunto preliminar de critérios - para grupos de produtos e serviços de dezoito sectores diferentes, como transportes, mobiliário ou serviços de catering - e existam ferramentas a nível europeu como os selos *Eco-label*, o *Energy Star Regulation* ou a Directiva 2005/32/EC (de 6 de Julho de 2005) relativa ao *Ecodesign*, existem ainda muitos produtos para os quais as autoridades públicas não têm critérios claros e verificáveis que lhes permita incorporar as considerações ambientais nas suas escolhas. Por outro lado, à medida que novas abordagens e critérios nacionais são adoptados (graças ao aumento da implementação da GPP), os critérios usados pelos Estados-membros devem ser compatíveis entre si de forma a evitar a distorção do mercado único e a redução da competição intracomunitária. Além disso, ter um conjunto único de critérios diminuiria consideravelmente os processos burocráticos, o que seria especialmente importante para as empresas fornecedoras que operam em mais do que um estado Membro e para as Pequenas e Médias Empresas (PMEs), cujos recursos são mais limitados.

Na tentativa de ultrapassar este obstáculo, em Abril de 2010 foram propostos novos procedimentos para o desenvolvimento de critérios de GPP<sup>12</sup>. Simultaneamente, estão a ser desenvolvidos esforços no sentido de tornar este processo de criação mais transparente e participativo e aumentar as sinergias entre os vários instrumentos políticos definidos, como a Política de Compras Públicas, o *Ecolabel*, o *Energy label* e o *ecodesign*.

2) FALTA DE APOIOS POLÍTICOS. Um estudo encomendado a várias organizações ambientais europeias - *Green Public Procurement in Europe 2006* (ver nota 9) - refere que a falta de apoios político e administrativo foram mencionados como "o terceiro obstáculo mais importante à implementação da GPP por mais de 33% dos inquiridos" (o estudo foi feito com base nas respostas dadas por agentes de compras públicas dos então 25 Países-Membros, a 860 questionários *online* e na análise do uso de critérios ambientais em mais de 1000 documentos relacionados com contratos públicos). "Esta preocupação está distribuída de forma equitativa entre os 25 Estado Membros", é acrescentado. Isto pode indicar que pessoas com responsabilidades administrativas dentro da função pública, um pouco por toda a Europa, não têm consciência da importância da GPP ou que, essa consciência não é passada às pessoas que fazem as compras. Isto resulta, frequentemente, na ausência de recursos disponíveis para implementar a GPP e em falta de formação na área para quem faz as compras públicas. Assim, "a GPP merece um forte apoio nacional em cada Estado-membro", recomenda o mesmo estudo.

3) FALTA DE CONHECIMENTOS LEGAIS NA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS AMBIENTAIS. Muitas vezes são referidas incertezas quanto às possibilidades legais na inclusão de critérios ambientais nas compras públicas. Em muitos casos, os responsáveis pelas compras ainda lutam para conseguir definir o que é um produto ou serviço "mais amigo do ambiente ou socialmente preferível" e como incluir os critérios apropriados para os identificar. A capacidade de aceder a informação correcta e verificável é outro desafio. No estudo anteriormente citado (*Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations*), é referido que 25% dos inquiridos apontam a falta de ferramentas práticas e de informação como um problema. A criação do site da Comissão Europeia sobre GPP<sup>13</sup> foi uma das formas encontradas para tentar resolver este problema.

4) FALTA DE FORMAÇÃO EM GPP. Já referida antes, a falta de formação em GPP está na origem dos muitos desafios aqui apresentados. Se já para o consumidor final é muito importante e se, se procura investir na sua informação para saber avaliar a sustentabilidade dos produtos que compra, por maioria de razão, mais importante será transmitir conhecimento e dar habilitações a quem faz compras públicas. A maioria dos responsáveis por esta área não conhecem - nem é suposto conhecerem - todos os impactos ambientais e sociais da compra de determinados produtos e serviços. No entanto, é preciso dar treino técnico específico para que a GPP possa ser implementada, sobretudo em aspectos legais e técnicos e no conceito de Ciclo de Vida de produto.

## 5) A IDEIA DE QUE OS PRODUTOS ECOLÓGICOS SÃO MAIS CAROS E A FALTA DE CONSCIÊNCIA DOS SEUS BENEFÍCIOS.

Um dos principais desafios que a GPP enfrenta é a inércia na mudança de mentalidades. É necessário criar uma visão a longo prazo e isso é particularmente determinante quando chega a hora de comprar um produto e a escolha recai sobre aquele que é mais barato no preço inicial sem que seja tomada em consideração o binómio custo-eficácia no ciclo de vida do produto ou serviço. Esta percepção afecta fortemente a opção pela compra de produtos ecológicos, especialmente nos países onde a economia é mais frágil e onde há urgência em diminuir a despesa pública no curto prazo. No entanto, a verdade é que, na maior parte dos casos dos produtos ecológicos, mesmo que o preço inicial seja mais elevado, o custo total revela-se consideravelmente mais baixo, uma vez que diminuem as despesas de manutenção ou de remoção, por exemplo, para não falar de externalidades negativas como despesas nas áreas da saúde pública ou da limpeza urbana. Esta é uma certeza, apoiada por estudos como *Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU*<sup>14</sup>, de 2008, que relevou que o impacto da GPP nos sete Estados Membros que mostraram melhor performance em 2006/2007, usando a abordagem do ciclo de vida do produto (Life-Cycle Costing/LCC), foi significativa.

## 6) A FALTA DE SISTEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFICAZES E INTEGRADOS.

Todas as organizações, especialmente as descentralizadas ou aquelas que têm menos recursos, precisam de sistemas de gestão eficazes e consistentes para a aplicação de iniciativas sociais e ambientais. Uma das formas de agilizar o processo é através do *Joint Procurement*<sup>15</sup> (que pode ser traduzido como Compras Públicas Conjuntas), já utilizada por países como o Reino Unido e a Suécia e com pouca expressão nos países do sul da Europa. Isto significa que duas ou mais organizações podem combinar acções de compras públicas, com benefícios claros para todas as autoridades que utilizam este processo: redução de preços (graças à economia de escala); poupanças de custos administrativos (na Áustria foram registadas poupanças na ordem dos 60%) e sinergia de conhecimentos e de força de trabalho (em especial as organizações mais pequenas podem beneficiar do conhecimento e do acesso a pessoas especializadas que as organizações maiores possuem. Por outro lado, actividades que consomem muito tempo, como a investigação de novos produtos e serviços, podem ser distribuídas e, a quantidade de trabalho, repartida).

## 7) AUSÊNCIA DE COOPERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES.

Na linha de pensamento do ponto anterior; o facto das organizações actuarem sozinhas, por iniciativa própria, traz inúmeras desvantagens. Entre elas, está o facto de não haver troca de informação e de boas práticas que o trabalho em rede permite. Isto acontece, não só entre países-membros como entre as autoridades nacionais e regionais.

Os inquiridos no Estudo *Green Public Procurement in Europe 2006*, consideram que as principais barreiras à implementação da GPP, são:

OBSTÁCULO	TODOS	GREEN-7	OS OUTROS 18
Percepção de que os produtos amigos do ambiente são mais caros	44%	46%	38%
Falta de conhecimento sobre o ambiente e de como desenvolver critérios ambientais	35%	27%	37%
Falta de apoios (administrativo, logístico e outros, incluindo falta de dinheiro e tempo), de estratégia e de uma política organizacional forte para promover a GPP	33%	34%	32%
Falta de ferramentas práticas e de informação (exemplo: guias práticos ou ferramentas de internet)	25%	21%	30%
Falta de formação	25%	24%	27%

10) Bouwer M, Jonk M, Berman T, Bersani R, Lusser H, Nappa V, Nissinen A, Parikka K, Szuppinger P and Viganò C, 2006. *Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations*. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take\\_5.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take_5.pdf).

11) Err: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/barriers\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/barriers_en.htm).

12) Ver: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm).

13) Err: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/what\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm).

14) Disponível em [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical\\_information.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf).

15) Mais informações em [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1\\_factsheet\\_joint\\_procurement.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_joint_procurement.pdf).

## 3.1.3 BREVE PONTO DA SITUAÇÃO DOS PAÍSES-MEMBROS

Com a recomendação para adopção da Política Integrada de Produtos (PIP), em 2003, foi colocado o desafio para que cada Estado-membro preparasse "planos com vista à ecologização dos contratos públicos e divulgá-los publicamente". Estes Planos de Acção Nacional (PANs), devem conter um levantamento da situação actual em cada país e traçar metas ambiciosas a alcançar, especificando, segundo os interesses e a realidade de cada Estado, que medidas são propostas para alcançar o objectivo.

Segundo a Comunicação da Comissão *Compras Públicas para um Melhor Ambiente*, de 2008, vários Estados tinham, já nessa altura, estabelecido objectivos significativos para 2010. O mais impressionante de todos era o do a Holanda, que se propunha ter, para essa altura, 100% de Compras Públicas Sustentáveis. Na Áustria, propunham-se metas diferentes para diferentes grupos de produtos (tecnologias de informação: 95%, electricidade: 80%, papel: 30%, produtos de limpeza: 95%, veículos: 20%). Em França, adoptou-se um sistema semelhante e, estabeleceu-se, que 20% dos veículos comprados pelo Governo Central deveriam ser "limpos", 20% das novas construções deveriam obedecer aos critérios

da HQE16 e 50% dos produtos de madeira deveriam ter origem em florestas sustentáveis. No Reino Unido, previa-se a redução das emissões de carbono em 30% até 2012.

Os dados mais recentes da Comissão Europeia (de Setembro de 2010), dão conta que 21 Estados Membros já adoptaram o seu PNA ou documento equivalente. São eles: a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, o Chipre, a Dinamarca, a Eslováquia, a Eslovénia, a Espanha, a Finlândia, a França, a Holanda, a Itália, a Letónia, a Lituânia, o Luxemburgo, Malta, a Polónia, Portugal, o Reino Unido, a República Checa e a Suécia. Os restantes - a Bulgária, a Estónia, a Grécia, a Irlanda, a Hungria e a Roménia - estão a prepará-lo. Os 21 países que já adoptaram Planos de Acção Nacional, adoptaram igualmente critérios de GPP e, nove desses países, conduziram análises de mercado, por exemplo, para investigar a viabilidade de produtos que estão em conformidade com os critérios ambientais mais rígidos (caso da Bélgica). São também nove os países que já desenvolveram actividades de informação, divulgação ou formação em matéria de GPP. A Áustria, por exemplo, criou uma plataforma de SPP (*Sustainable Public Procurement/Compras Públicas Sustentáveis*) com sistema de informação via e-mail, telefone e através de fóruns de discussão; desenvolveu também uma rede para as autoridades com responsabilidades em Compras Públicas (a nível local, regional e federal) trocaram experiências de GPP e SPP e tem operacional um plano extensivo de formação e treino na área, para responsáveis por compras, decisores, representantes de empresas e fornecedores (aliás, no campo da formação, já são 18 os Estados Membros com actividades em curso). Ainda na Áustria, é organizada, de dois em dois anos, uma Conferência Nacional para responsáveis por compras públicas.

Onze Estados Membros têm actividades de monitorização da implementação da GPP e dezoito têm políticas de carácter vinculativo nesta área. No entanto, só três Países Membros é que têm imposições legais de aplicação de certos critérios ecológicos na GPP. Entre eles está Portugal (os outros são a Alemanha e a República Checa). O facto de Portugal ser um dos poucos países em que a Política de Compras Públicas Ecológicas é legalmente vinculativa, é resultado de um esforço que o governo Português tem feito para estimular a investigação, a produção e o consumo de bens ecologicamente racionais. Este esforço é reconhecido pela Comissão Europeia<sup>16</sup> que afirma que em Portugal há "um forte apoio político" quanto à implementação da GPP e onde "a maioria dos mais recentes contratos públicos incluem critérios ambientais".

16) Fonte: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national\\_gpp\\_strategies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf). Nesta página electrónica da Comissão Europeia encontra-se um quadro com extensa informação sobre a situação da GPP em cada País-Membro.

## 3.2.1 POLÍTICAS SEGUIDAS NOS PRINCIPAIS BLOCOS ECONÓMICOS: A FORÇA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

É do conhecimento geral e tem todo o suporte da comunidade científica o facto de que as alterações climáticas, a perda de biodiversidade ou a delapidação dos recursos naturais, são problemas urgentes e visíveis com que os governos de todo o mundo têm de lidar com máxima urgência. Estas questões há muito que saltaram dos círculos académicos e dos discursos científicos para o dia-a-dia de cada um. O degelo, o aumento do efeito de estufa, a erosão e a desertificação, a escassez de água potável, a diminuição das florestas, a poluição do ar e dos oceanos, são muito mais do que meros títulos de jornais e de programas de televisão ou o produto de mentes alarmistas. São fenómenos globais que matam, directa ou indirectamente, e que podem vir a comprometer toda a existência no Planeta a médio e longo prazo e que afectam, diariamente, a saúde dos indivíduos e a economia dos países. Paul Krugman, prémio Nobel da economia e colunista do jornal *The New York Times*, referia, no início da recente escalada dos preços dos bens alimentares que, na sua origem, mais do que questões económicas conjunturais ou de especulação financeira, estão as alterações climáticas, provocadas pela queima de combustíveis fósseis. Este raciocínio de fundo do economista, que relaciona as questões ambientais, dos incêndios na Rússia às cheias na Austrália, com os preços crescentes dos produtos alimentares esteve na origem das primeiras manifestações na Tunísia que rapidamente assumiram a forma de convulsões sociais, e até de guerra civil (no caso da Líbia), alastrando um pouco por todo o mundo, da África subsariana à própria China. Nem os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), apesar de todo o seu assinalável desempenho económico, têm qualquer tipo de protecção contra as consequências das alterações climáticas, que põem em causa os seus próprios

modelos de crescimento económico. No entanto, e felizmente, esta é uma questão já traduzida para todas as línguas do mundo, uma vez que só uma acção concertada a nível internacional poderá vir a travar a degradação do planeta.

Assim, e à semelhança do que se passa na União Europeia, a importância de uma política de compras públicas ecológicas - como instrumento para promover a produção e o consumo amigo do ambiente - é reconhecida por vários países e organizações do mundo, como as Nações Unidas (que se expressa através do UNEP, o programa ambiental das Nações Unidas), a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) ou a OMC (Organização Mundial do Comércio).

Em 2002 registaram-se dois impulsos fundamentais nesta área, a nível internacional: a criação da chamada *task force* de Marraquexe<sup>17</sup>, no seguimento da Cimeira Mundial de Joanesburgo para o Desenvolvimento Sustentável (em Setembro de 2002), com o objectivo de promover um Consumo e Produção Sustentáveis (CPS), e a adopção, por parte da OCDE, da Recomendação do Conselho para Melhorar a Performance Ambiental das Compras Públicas<sup>18</sup>. Foi neste contexto, que países da OCDE como os Estados Unidos, o Japão, o Canadá, a Austrália e a Coreia do Sul passaram a incorporar políticas de compras sustentáveis nos seus governos, prática que se já alastrou a outros países, como a China, a Tailândia e as Filipinas.

## O PROGRAMA AMBIENTAL DAS NAÇÕES UNIDAS - UNEP

O UNEP é entidade da ONU designada para supervisionar as questões ambientais a um nível global e regional. Faz parte do seu papel, coordenar a gestão de consensos nas políticas ambientais, revendo-as regularmente, e chamar a atenção dos governos e da comunidade internacional para as questões emergentes. Neste contexto, também apoia e se ocupa de várias acções relacionadas com as Políticas de Compras Públicas Ecológicas e Sustentáveis, como, por exemplo, a organização de eventos para chamar à atenção para a sua importância ou a criação de *workshops* e acções de formação na área. A UNEP é também um membro activo da *Task Force* de Marraquexe para o SPP.

17) Em <http://www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/procurement.htm>.

18) Em <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=46&InstrumentPID=43&Lang=en&Book=False>



## A TASK FORCE DE MARRAQUEXE PARA AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS (SPP)

A *Task Force* de Marraquexe para as Compras Públicas Sustentáveis (SPP) é uma das sete *Task Forces* criadas sob o Processo de Marraquexe para o Consumo e Produção Sustentáveis, liderado pela UNEP e pelo UNDESA (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da ONU). A primeira reunião dedicada ao desenvolvimento do quadro de programas ocorreu em Marraquexe, Marrocos, em Junho de 2003, tendo assim ficado 'baptizado' este grupo de trabalho.

A *Task Force* dedicada à SPP foi lançada, em 2005, pela Suíça, e define-se como uma iniciativa internacional, que envolve a participação de governos nacionais de vários continentes (Suíça, Argentina, México, Gana, Filipinas, China, República Checa, Reino Unido, Noruega, Estados Unidos, entre outros), agências de desenvolvimento, indústria, comércio, sociedade civil e outros participantes e interessados no processo (*stakeholders*), para promover a Política de Compras

Públicas Sustentáveis em países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Têm sido desenvolvidas metodologias específicas de SPP, nomeadamente através da disponibilização de assistência e de acções de formação, do desenvolvimento de guias práticos, de pesquisa e preparação de documentos políticos em SPP e da criação de redes de trabalho e de diálogo entre os interessados. O objectivo é que 14 países de todas as regiões do mundo tenham testado e incorporado uma Política de Compras Públicas Sustentáveis nos seus quadros legais e políticos até ao biénio de 2010/11. Entretanto, já foram desenvolvidos vários projectos bem sucedidos como a criação de um Tool-kit em SPP ou o "*Capacity building for Sustainable Public Procurement (SPP) in Developing Countries*"<sup>19</sup>, para apoiar o desenvolvimento de competências em SPP em países em vias de desenvolvimento, e entretanto implementado em países-piloto como a Argentina ou o Gana.

## A ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE)

Esta organização intergovernamental funciona como campo de troca e partilha de experiências em questões de democracia e mercado. Faz parte das suas competências apoiar o crescimento económico sustentável, aumentar a empregabilidade, ajudar a aumentar os padrões de vida, manter a estabilidade financeira e contribuir para o comércio mundial. É também uma das organizações que apoia acções de GPP e SPP e desde 1996 que a OCDE trabalha esta área<sup>20</sup>, criando elos entre este tipo de políticas e políticas de outra natureza (legislação comercial, políticas de competitividade, entre outras), publicando revisões e recomendações sobre as suas acções na matéria ou examinando factores institucionais que facilitam ou impedem o seu sucesso.

Em 2007 foi elaborado um relatório sobre a implementação da Recomendação do Conselho (*Report to Council on the implementation of the Recommendation*<sup>21</sup>). Para avaliar a posição dos países envolvidos, ou seja, o trabalho desenvolvido na implementação da Recomendação, foi criado um questionário e criado um grupo de trabalho para o aplicar e revelar as suas conclusões. Dos 30 países envolvidos, apenas 19 responderam às questões: a Austrália, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Coreia, a Dinamarca, os Estados Unidos, a Finlândia, a França, a Holanda, a Itália, o Japão, o México, a Noruega, a Nova Zelândia, o Reino Unido, a República Checa, a Suécia e a Suíça. Destas respostas, pouco mais do que metade (58%) vinham de instituições a nível nacional/central e as restantes de nível regional ou local. Através do total das respostas, ficou demonstrado que várias medidas estavam a ser tomadas e que muitos produtos já estavam a

ser comprados de acordo com critérios ambientais. O papel, por exemplo, foi dado como um dos grupos onde as exigências ambientais tinham mais peso e que o papel reciclado, livre de cloro e proveniente de florestas sustentáveis era preferido em relação ao papel comum. A reciclagem de resíduos, as Tecnologias de Informação (sobretudo equipamento electrónico de poupança de energia), os produtos de limpeza, as embalagens e o mobiliário foram, igualmente, bastante citados, por esta ordem de importância.

A Recomendação da OCDE funcionou como uma grande motivação para a implementação de GPP. Numa das questões, que procurava determinar o seu grau de influência, foi perguntado aos inquiridos se as considerações ambientais faziam parte das compras públicas, antes da aprovação da Recomendação, em Janeiro de 2003. Para 79% dos países envolvidos no questionário, esse era "parcialmente o caso"; um dos países (o equivalente a 5%) disse que "esse não era de todo o caso" e, três estados (o Japão, a Noruega e a Suécia) afirmaram que, já antes de 2003, os critérios ambientais eram "sistematicamente levados em conta nas políticas de compras públicas". Noutra questão de teor semelhante, 80% dos inquiridos garantiram que a Recomendação da OCDE tinha "facilitado ou apoiado o desenvolvimento de políticas ou programas mais explícitos de compras públicas mais ecológicas".

19) Ver: [http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/SP2pager\\_eu.pdf](http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/SP2pager_eu.pdf).

20) Ver: [http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en\\_2649\\_34281\\_37414933\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34281_37414933_1_1_1_1,00.html).

21) Err: [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=en/epoc/wpnep\(2006\)/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=en/epoc/wpnep(2006)/final&doclanguage=en).

Ou seja, as organizações internacionais têm um papel importante na mudança de comportamentos e na adopção de políticas ambientalmente responsáveis e iniciativas como estas revelam-se fundamentais. Após a Recomendação, o Canadá, por exemplo, criou um gabinete para tornar mais "verde" as operações do governo (*Office of Greening Government Operations*) e uma nova política de GPP (em Abril de 2005 e Abril de 2006, respectivamente). Na Suíça, embora já antes de 2003 as práticas de GPP tivessem uma expressão considerável, estas

eram sobretudo implementadas a nível regional e local. Até então, a nível federal, não havia uma verdadeira política de compras públicas ecológica ou sustentável e esta não era legalmente vinculativa. Com a Recomendação do Conselho, foram adoptados critérios de SPP a nível federal, como parte de uma Estratégia Global de Desenvolvimento Sustentável.

## A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC)

A OMC funciona como uma espécie de fórum internacional, onde são acordadas e estabelecidas regras de funcionamento para o comércio mundial. O seu grande objectivo é lutar pela liberalização do comércio e diminuir as medidas proteccionistas de cada país, promovendo a concorrência internacional. Esta é também a ideia que está na base do (*Agreement on Government Procurement - GPA*), ou Acordo de Compras Governamentais<sup>22</sup>, negociado na Ronda de Tóquio em Janeiro de 1981 e ratificado por vários países. A versão mais recente foi negociada em 1994 (na Ronda do Uruguai) e entrou em função a 01 de Janeiro de 1996. O acordo tem um carácter vinculativo entre os 28 membros que o assinaram.

Embora o acordo não tenha quaisquer critérios ambientais em si mesmo, a OMC reconhece e confirma o direito de cada país a proteger e preservar o ambiente e a necessidade de agir de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável. Assim, de acordo com a página do site da Comissão Europeia dedicado a este capítulo<sup>23</sup>, "é geralmente aceite que o GPA permite às entidades contratantes levarem em linha de conta considerações ambientais na definição de especificações técnicas (incluindo métodos de produção e processamento), na selecção e na atribuição de critérios, na condição de que estes não sejam discriminatórios e que sejam suficientemente objectivos e verificáveis". Apesar de não impor ainda regras para a inclusão de GPP, a OMC constitui, pelo número de países que congrega, uma plataforma privilegiada para uma difusão universal de direitos ambientais.

22) Ver: [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm).  
23) Ver: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/international\\_policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/international_policy_en.htm).



# 4. CASOS DE ESTUDO EM PORTUGAL

## 4.1.1 A EDIFER

por Sebastião Gaiolas

*Director de Desenvolvimento Organizacional da Edifer, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement*

*“(...) a Edifer tem hoje 100% de obras com plano de gestão ambiental, apresenta um total de mais de 30 mil toneladas de resíduos separados em obra (uma taxa de 80%), sendo o resto separado por outros operadores. Estes indicadores estão dentro do que se faz ao mais alto nível na Europa.”*

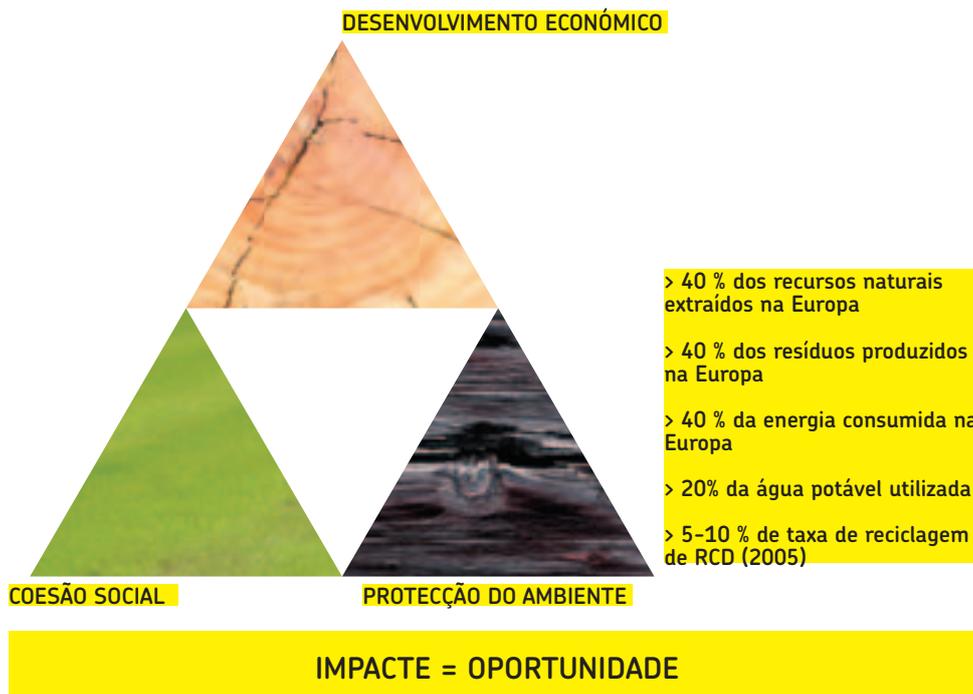
# GREEN – CONVICÇÃO OU OBRIGAÇÃO?

## O PONTO DE PARTIDA PARA A GESTÃO AMBIENTAL

Apesar das questões ambientais estarem cada vez mais na ordem do dia, muitas vezes ainda olhamos para elas por obrigação ou porque 'fica bem'. Nem sempre é por estarmos profundamente convencidos de que tem de ser assim. A grande diferença é que se as consideramos como uma obrigação fazemos, por elas, o que é possível mas, uma vez convictos, podemos fazer maravilhas. Por outro lado, e numa perspectiva de gestão, quando falamos em ambiente é fácil reparar que a palavra que mais vezes lhe aparece associada é "reduzir". E, "reduzir", aplica-se muitas vezes também às questões económicas, especialmente quando é preciso "reduzir" custos. Na realidade, não há motivo nenhum para que esta vertente ambiental não seja olhada como uma vertente de eficiência. Especialmente se se considerar o 'ciclo de valor' de um produto.

O sector da construção nem sempre é bem visto e é fácil perceber porquê - tem imensos impactos e muitos incómodos. Ninguém quer ter uma obra ao lado, e muito menos dentro, de casa. Uma obra em construção, especialmente

uma de grande porte, afecta a qualidade de vida da população de inúmeras maneiras: através do ruído, vibrações e poeiras; produz lama e sujidade; altera a qualidade do ar; tem impacto visual; produz toneladas de resíduos que nem sempre são reciclados ou reutilizados, consome recursos naturais (água, electricidade, gás, combustível e matérias primas virgens para produzir materiais); contribui para a desflorestação; contamina o solo e a água (muitas vezes existem derrames ou abandono de substâncias perigosas); ocupa solos e, não raras vezes, provoca inundações e alagamentos. Contudo, hoje já existem várias soluções que permitem uma gestão sustentável das obras e construções, de forma a minimizar a maior parte dos seus impactos. O sector e o País tem, cada vez mais, de se centrar nestas soluções porque a construção está associada ao nosso desenvolvimento: as casas, os hospitais, as escolas, as estradas, os hotéis, os cafés, os restaurantes ou os aeroportos, são todos produtos da construção. Ela é absolutamente necessária. Mas existe uma diferença entre construir bem e mal. Não se pode construir a qualquer custo nem de qualquer forma, sob pena de ficarmos com um problema grande para gerir.



## O PERCURSO DA EDIFER NA GESTÃO AMBIENTAL

A Edifer começou a montar uma estratégia profunda de minimização do impacto ambiental das suas obras há cinco anos, quando se tomou consciência da dura realidade dos números associados à construção. O sector era, em 2005, responsável por 40% da produção de resíduos, 40% da extracção dos recursos naturais e, naquilo que se construía, consumia-se 40% da energia produzida e 20% da água potável disponível. Em contraponto, estimava-se que a taxa de reciclagem de resíduos andasse entre os 5 a 10%.

A empresa tentou, então, olhar para estes números e ver neles, não só a necessidade e a obrigação de fazer melhor; mas também uma oportunidade para se tornar parte activa na mudança da gestão ambiental no nosso sector. Foi também, muito claramente, uma tomada de consciência, perante a qual, ou se age ou se fica indiferente. Em qualquer actividade na Terra, todos deixamos a nossa pegada. Não adoptar soluções, que já existem, para que essa pegada não seja demasiado pesada para o Planeta é inconsequente, quando, ainda por cima, existe a oportunidade de alcance de eficiência económica, é sinal de pouca inteligência.

## A EDIFER NA PRÁTICA



### MINIMIZAR A INCORPORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

Um dos exemplos de como se pode maximizar a eficiência ambiental e económica é no caso de uma obra que a Edifer fez para a ANA (Aeropostos de Portugal), para quem construiu uma plataforma de estacionamento de aviões. Após algumas considerações, optou-se por construí-la com uma grande incorporação de resíduos ou materiais que resultaram da demolição da plataforma antiga. O processo, que não estava previsto inicialmente, teve de ser montado em obra de forma a responder aos requisitos técnicos da aplicação. O resultado foi que se poupou, ao ambiente e à obra, o transporte e depósito de 25 mil metros cúbicos de material e foram, igualmente, 25 mil metros cúbicos de matérias-primas que não foram compradas. Os ganhos ambientais foram

inegáveis e os económicos extremamente interessantes. Se medidas como estas fizerem parte das exigências de contratação, então, tudo se tornaria ainda mais fácil.

Os últimos dados consolidados mostram que, em 2009, a Edifer reutilizou cerca de 880 mil toneladas de material. Os números são importantes porque, aquilo que não se mede, não se alcança. Sem eles, não se percebe o valor real daquilo que se andou a fazer e a mensagem não passa para dentro da organização. São estes números que estimulam a procura de novas soluções.

## REDUÇÃO DA INCORPORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS CASE STUDY ANA AEROPORTOS



### MAXIMIZAR SEPARAÇÃO E RECICLAGEM DE RESÍDUOS

Em 2006 teve início, como foi referido, um processo radical de mudança interna da organização. De um momento para o outro, com a ajuda de parceiros, deixou, por exemplo, de permitir que os resíduos saíssem da obra misturados, seguindo depois, em contentores, para aterros ou outros locais. Esta prática foi alterada muito antes da legislação que mais tarde entrou em vigor, o que se revelou bastante positivo, porque, quando a legislação foi publicada, o assunto já estava tratado. A introdução das medidas não foi simples no início: percebeu-se que o mercado não estava adaptado, que não haviam condições logísticas ou de transporte para que todas as obras tivessem este tipo de tratamento. Porém, uma vez ultrapassadas as resistências iniciais, o processo foi interiorizado e, hoje, não há ninguém que questione estas práticas. Assim, actualmente, tudo sai

separado, independentemente de ser, ou não, requisito do cliente, e com isto passou a haver maior controlo. Sobretudo, passou-se a controlar os resíduos que têm custo e, também, os que têm valor. Ou seja, a empresa passou a contabilizar mais-valias, na ordem das muitas centenas de milhares de euros, em ferro, aço ou alumínio, que antes não estavam sob o controlo do sistema de gestão. Assim, a Edifer tem, hoje, 100% de obras com plano de gestão ambiental, apresenta um total de mais de 30 mil toneladas de resíduos separados em obra (uma taxa de 80%), sendo o resto separado por outros operadores. Estes indicadores estão dentro do que se faz ao mais alto nível na Europa.

## DESCONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL

Além da construção, também na desconstrução se podem alcançar mais-valias significativas. No Estoril Sol, por exemplo, a Recifemetal (a empresa contratada pela Edifer e Somague para dismantelar o edifício) utilizou um processo de desconstrução em fatias que permitiu incorporar várias toneladas de resíduos valorizáveis. No total, foram aproveitadas 100 mil toneladas de resíduos reciclados e valorizados, tendo sido 44 mil metros cúbicos de agregados reutilizados noutras obras. Além das óbvias vantagens ambientais, com esta prática, a Recifemetal tornou a sua proposta financeiramente mais competitiva.

## MINIMIZAR UTILIZAÇÃO DE ÁGUA E ENERGIA

Outra medida interessante, já adoptada nos estaleiros da Edifer, é a utilização de painéis solares, por exemplo, para aquecimento das águas dos balneários. O recurso às energias renováveis para tornar os estaleiros energeticamente mais eficientes (tirando partido do facto de estarem expostos à luz solar) é extremamente importante, especialmente se considerarmos que, segundo algumas medições já feitas (medições ainda por alto, estatisticamente não representativas), por cada milhão de euros de facturação, a Edifer consome, em fase de obra, quase mil metros cúbicos de água e mais de 11 mil kwh de energia. É muito importante existirem estes valores para se tomar consciência de que é preciso actuar - os números dão valor a aspectos que, de outra forma, não teriam visibilidade.

## PRESERVAÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS NA BIODIVERSIDADE

Dois anos passados do início do processo que levou à introdução de critérios ambientais, em 2008, a empresa sentiu que não devia ser indiferente às questões relacionadas com a perda de biodiversidade. A maneira que encontrou para se comprometer com esta causa foi subscrevendo um protocolo com o ICNB (Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade), no âmbito da iniciativa *Business & Biodiversity*. Os resultados têm sido muito interessantes e tomam formam em obras que ocupam parte de habitats de espécies protegidas - a empresa passou a estar mentalizada e preparada para fazer uma gestão adequada do impacto ambiental da actividade nesses locais.

## INOVAÇÃO E GREEN BUILDING EDIFER

A Edifer está ainda envolvida com outros projectos de natureza ambiental. Através do projecto *Zero Win*, por exemplo, pretende atingir os seguintes objectivos: reduzir em 70% a produção de resíduos, 30% das emissões de gases com efeito de estufa e 75% de consumo de água. Ou seja, está a ser feito um trabalho conjunto no sentido de encontrar soluções que reduzam o impacto ambiental do estaleiro.

É sobretudo na fase de projecto que se define a sustentabilidade das infra-estruturas e dos edifícios. Embora a Edifer seja uma construtora, na maior parte dos casos, não faz o projecto. No entanto, isto não significa que seja alheia a esta questão: graças à consciência da importância da fase de projecto, a empresa decidiu passar a investir na área da investigação e, assim, criar o projecto *Green Building* onde existe um núcleo de competências no âmbito da Construção Sustentável, para promoção do Desenvolvimento Sustentável do Sector da Construção. Neste âmbito, vai ser lançado um dossier, com o que já foi feito pela empresa nesta área e com aquilo que existe no mercado, em termos de soluções como a escolha de materiais de baixo impacto ambiental, de eficiência

energética, de qualidade e durabilidade, de modularidade ou de reutilização e reaproveitamento de resíduos.

Outra medida muito concreta que também está a ser tomada pela organização, é o desenvolvimento de um Plano de Sustentabilidade para cada plano de obra. Ou seja, é normal, numa obra ou num projecto, haver os planos de gestão de obra, de qualidade, de segurança e de ambiente. A Edifer acrescentou uma quarta ferramenta - o Plano de Sustentabilidade - cujo o objectivo é tirar mais valor dos projectos, seja na óptica da investigação, das soluções ou noutras domínios, envolvendo a execução de um plano de gestão dos *stakeholders* do projecto, para que todas as partes interessadas possam tirar proveito das mais-valias da obra.

## O GREEN PROCUREMENT HOJE

Todos os exemplos abordados até agora - praticas concretas de trabalho a serem executadas no dia-a-dia de uma empresa de construção como a Edifer - podem ser, perfeitamente, incorporadas nos critérios de compra.

Em apenas dois anos, o sector da construção no País deu um salto gigante na gestão dos resíduos de construção. Um dos objectivos da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas vigente até final de 2010 era, precisamente, introduzir critérios como este nos contratos públicos e no próprio código de contratação pública. Hoje, por exemplo, os donos de obra já têm obrigação de ter planos de prevenção e gestão de resíduos e uma obra só pode ser entregue depois dos empreiteiros fornecerem o balanço dos resíduos estimados e dos produzidos. Ou seja, quando há vontade, a mudança acontece. Basta definir requisitos mais exigentes que o mercado reage rapidamente. O momento de crise que actualmente se vive representa uma oportunidade nesta matéria porque existe a consciência de que quem não actua, não sobrevive. É, portanto, um momento óptimo para fazer mudanças e ser exigente. E as mudanças estão a surgir:

A obrigatoriedade de certificação energética dos edifícios e da qualidade do ar, por exemplo, introduz, pela primeira vez, uma dimensão relevante que até aqui não havia: quem compra uma casa ou um edifício passa a ter um instrumento para avaliar a sua compra além do preço final. Este instrumento permite avaliar o seu desempenho energético, isto é, o comprador fica a saber qual vai ser o valor futuro das suas facturas de energia. Isto é interessante porque já não estamos só a discutir o preço mas também o desempenho do que estamos a comprar: Isto significa que, numa obra de trezentos milhões de euros, poderá valer mais a pena investir no projecto, que custará menos de 1/10 do custo da obra, mas que tem uma importância decisiva no que será o desempenho do edifício. É nesta fase, de projecto, que se pode fazer a grande diferença. Depois do projecto estar feito e de estarem definidos todos os requisitos são poucos os graus de liberdade - o construtor constrói tanto um projecto bom como um projecto mau - mas na fase de construção pouco há a fazer:

Felizmente hoje já é normal que um conjunto de clientes valorize e exija as certificações ambientais, ou seja, a evidência de procedimentos na área ambiental. Frequentemente é exigido, por exemplo, que existam recursos humanos com qualificação em engenharia do ambiente. A Edifer tem casos, sobretudo de clientes internacionais, que visitam a empresa e querem ver e auditar no terreno estas práticas. Isto representa um claro caminho de evolução, quer na contratação pública quer na privada.

## REQUISITOS DE COMPRA

### SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL

- > Certificação segundo a norma ISO 14001:2004
- > Evidência dos procedimentos e práticas ambientais

### RECURSOS HUMANOS COM QUALIFICAÇÃO

- > Pessoas Licenciadas em Eng.<sup>a</sup> do Ambiente e inscritas na OE com 3 anos de experiência profissional na área de actividade

### AUDITORIAS DE VERIFICAÇÃO NOS SISTEMAS DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO

- > Auditorias aos processos internos e obras

### RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE

# UMA VISÃO SOBRE O FUTURO

## FERRAMENTAS DE SELECÇÃO DE FORNECEDORES 'À MÃO'

Nesta senda de perspectivar um desempenho ambiental cada vez melhor, a primeira acção a tomar é exigir, dando o exemplo com práticas internas em cada organização, para se poder exigir aos fornecedores, políticas e práticas de sustentabilidade ou ambientais. Cada um, à sua escala e à sua dimensão, tem de incorporar estes critérios sem que eles representem apenas mais uma obrigação a cumprir mas que sejam encarados com convicção de que isto é o que é preciso fazer.

Em segundo lugar, é importante que, quando se toma uma decisão, ela seja aplicada no dia seguinte, sob pena de se arrastar e de não passar de um laivo de boas intenções. Uma decisão para aplicar 'num futuro próximo', não é uma decisão. Portanto, já amanhã há um conjunto de instrumentos que podem passar a ser aplicados nos processos de contratação pública ecológica. Um exemplo é o facto de, apesar de hoje ser obrigatório, no sector da construção, todas as empresas estarem registadas no SIRAPA ou no SRIR (sistema equivalente de registo da produção de resíduos nos Açores), as entidades públicas não estarem a exigir este registo às empresas com quem trabalham. Este é um instrumento que temos ao nosso alcance, que entrou no panorama legislativo, e que pode passar a ser exigido - já amanhã - nos concursos públicos. Esta exigência obrigaria as empresas que ainda não efectuaram o seu registo a darem os primeiros passos nesta matéria e a cumprirem efectivamente os poucos requisitos legais que existem a este nível. Não se trata de fazer diferenciação positiva ou negativa - trata-se de cumprir obrigações legais. E quem contrata, se não impuser a aplicação destas medidas, não está a ajudar a fazer evoluir a legislação. Portanto, este é um primeiro desafio importante: o de utilizar aquilo que já está à mão, e fazê-lo já amanhã. Porque se for para o ano, já se perdeu um ano e, nos tempos que correm, perder um mês que seja pode significar perder a corrida.

## RÓTULOS ECOLÓGICOS E DE EFICIÊNCIA HÍDRICA

Nesta linha de pensamento, temos também a questão da rotulagem energética, que já existe. Legais ou voluntários, como é o caso do rótulo de eficiência hídrica, estes já são mecanismos que nos permitem, na compra, perceber a eficiência energética ou hídrica dos materiais que consumimos. Está ao nosso alcance utilizá-los para conseguir uma maior eficiência.

## INDICADORES DE DESEMPENHO AMBIENTAL

Trabalhar com base no desempenho, também é importante. No papel podem estar muitos procedimentos mas, no final, é necessário pedir mais

indicadores de desempenho. Quando alguém pede para apresentar uma taxa de reciclagem ou de separação de resíduos, estão subjacentes outras questões e outros conjuntos de princípios. É o mesmo que questionar quantas horas de formação em ambiente foram dadas ou quantas pessoas estiveram envolvidas nesta área, no ano anterior, naquela organização. Trabalhar neste domínio oferece um enorme poder; para avaliar correctamente propostas e saber o que está por detrás do desempenho ambiental de cada empresa. Outra vantagem de trabalhar com base em indicadores é a de marcar o ritmo e conhecer o que é que o mercado e o cliente desejam. Naturalmente que, a discriminação positiva projecto a projecto - com base na existência, ou não, de certificações, quadros com formação específica, planos de gestão ambiental ou auditorias de verificação - é outro instrumento que está à mão e que pode ser usado com facilidade.

## DEEP GREEN PROCUREMENT

Aprofundando esta matéria, é muito interessante verificar como a Estratégia de Compras Públicas portuguesa avançou com alguns critérios ecológicos mais rígidos. É com exigência que as coisas evoluem e a sua falta conduz, no limite, a nada. Quem compra tem um o grande poder de induzir a mudança e o Estado tem esse dever.

No entanto, é preciso pedir também transparência e planeamento, porque o mercado tem de ter tempo para se adaptar. Trabalhar só com empresas certificadas em vários domínios, ou exigir relatórios de sustentabilidade é possível. Para as empresas não é fácil e, quando estas questões se colocam na prática, há um conjunto grande de dificuldades que têm de ser ultrapassadas mas, a verdade, é que há países que já trabalham assim: as empresas têm de ter este perfil para trabalhar com o Estado. E elas adaptam-se. Hoje já é possível trabalhar de acordo com metodologias de carbono zero, avaliando e compensando as emissões de CO<sub>2</sub> dos projectos, e já há mecanismos de reparação na área da biodiversidade, para dar só dois exemplos.

Por outro lado já poderíamos efectuar contratação pública no sector da construção utilizando referenciais de sustentabilidade por exemplo na área de edifícios, tal como acontece já em alguns países da Europa, de que é exemplo o sistema BREEAM no Reino Unido. Isto significa que o estado, em vez contratar a considerar apenas o momento zero, passaria a ter em consideração todo o Ciclo de Valor, maximizando o benefício e a eficiência no período de vida do edificado. Os números são muito claros e suportam a importância da afirmação anterior: a construção de um edifício, por exemplo, do início até à sua fase final, representa 20% do custo total do ciclo de valor deste edifício; ou seja, 80% dos custos vão verificar-se na fase de exploração. Quando se decide com base no preço ou no momento zero, está a decidir-se apenas sobre 20% do custo total.

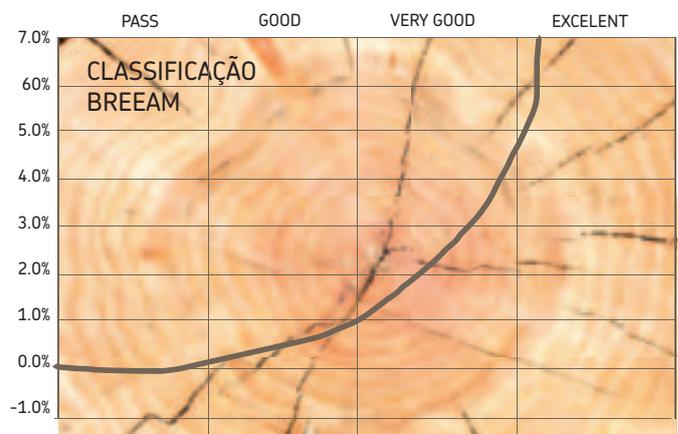
# UMA VISÃO SOBRE O FUTURO GREEN PUBLIC PROCUREMENT DEEP GREEN PROCUREMENT

**Adjudicar de acordo com um referencial de desempenho de sustentabilidade (ex: BREEAM, LEED) - CONTRATAR CONSIDERANDO O CICLO DE VIDA E NÃO O MOMENTO ZERO**

**+ 1% no preço de construção**

**+ 10% redução nos custos de manutenção**

**VÁLIDO NA FASE DE PROJECTO**



"Who Pays for Green? The Economics of Sustainable Buildings" 2009 - CBRE, Richard Ellis.

## REVISÃO DE PLANOS CURRICULARES PARA A SUSTENTABILIDADE

A Edifer todos os anos enquadra jovens engenheiros que têm um período de formação extra, durante um ano, antes de começarem a desenvolverem a sua actividade. Faz isto porque estas matérias praticamente não têm expressão nas estruturas curriculares. Mais uma vez, o ciclo tem de ser fechado e uma estratégia de compras públicas ecológicas não pode ignorar o ensino. Se um engenheiro, um gestor ou um economista, não tem formação nesta área, na prática da sua profissão, vai encarar o ambiente como algo secundário, uma mania de 'ambientalistas' sem conhecimento de causa. E, tal como o ensino, também a investigação é uma dimensão de extrema importância. Para os projectos públicos, as empresas construtoras já têm de canalizar entre 0,5% e 1% do valor da obra para projectos de investigação e desenvolvimento. Isto já é um requisito do Estado. Seria importante aplicar este valor em áreas críticas, como por exemplo, na criação do referencial de sustentabilidade de edifícios em Portugal.

## A COMPRA COMO MOTOR DA MUDANÇA

O País já deu passos muito interessantes nesta matéria e tem tudo ao seu alcance para fazer já amanhã a diferença. Ao longo dos últimos quatro ou cinco anos, esta frase de Albert Einstein - "Insanidade: fazer sempre as mesmas coisas e esperar resultados diferentes" - acompanhou o trabalho desenvolvido na Edifer. Isto porque, se continuarmos a fazer sempre o mesmo, no caso, a comprar da mesma forma, vamos obter a mesma coisa. Se queremos fazer coisas diferentes há que dar passos diferentes e, aqui, a Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas pode ser um veículo de aceleração do nosso desenvolvimento.

"O ambiente não é só um assunto dos engenheiros do ambiente – é um assunto dos decisores. Não é um assunto chique – é um assunto profundamente estratégico. A Edifer, já incorporou muitos benefícios com a sua estratégia ambiental. Esta deverá ser a proposta de exigência sobretudo para quem compra – porque quem compra faz a mudança."



# CASOS DE ESTUDO EM PORTUGAL

## 4.1.2 A PORTUGAL TELECOM

por César Pestana

*Administrador da PT Compras, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement.*

*“O grande objectivo da Portugal Telecom para a próxima década é reduzir a sua pegada de carbono em cerca de 50%. Mais importante do que ser exactamente 50% é a tendência definida pela organização e a certeza de que todas as acções do dia-a-dia são talhadas com este objectivo em vista.”*

## PT: UMA REFERÊNCIA NA ÁREA DA SUSTENTABILIDADE

A PT Compras foi constituída em 2003 e é a central de compras do grupo Portugal Telecom (PT). O *Green Procurement* é, já há alguns anos, uma prática incorporada na empresa mas não é uma função só das compras. Estando integrado na política de sustentabilidade do grupo PT e a função de comprar com critérios ecológicos é uma consequência deste eixo estratégico e da vontade de ser uma referência na área. Essa mesma vontade está reflectida nos cinco grandes objectivos do grupo para o triénio 2009- 2011: o crescimento da base instalada de clientes para os 100 milhões de clientes; alcançar 2/3 das receitas em mercados internacionais; tornar-se líder em todos os segmentos; conseguir o desempenho superior em termos de remuneração accionista e de rentabilidade financeira; ser uma referência na área da sustentabilidade. Isto faz parte da organização e está dentro daqueles que são os objectivos de todas as funções da Portugal Telecom. A área de compras apresenta-se assim como mais um contributo para esta função, considerando, obviamente, as suas diversas vertentes – económica, ambiental e social. O contributo da PT Compras faz-se com maior intervenção nalguns eixos, do que noutros, mas a organização está, toda ela, imbuída destes objectivos comuns, nos quais já trabalha há alguns anos. Um trabalho que tem sido reconhecido de diversas formas, uma delas através da entrada do grupo PT, em 2005, para o índice de sustentabilidade FTSE4GOOD e, em 2010, para o *Dow Jones Sustainability World Index*, ao qual pertencem apenas oito empresas no mundo dentro do sector das telecomunicações e apenas um operador de telecomunicações português.

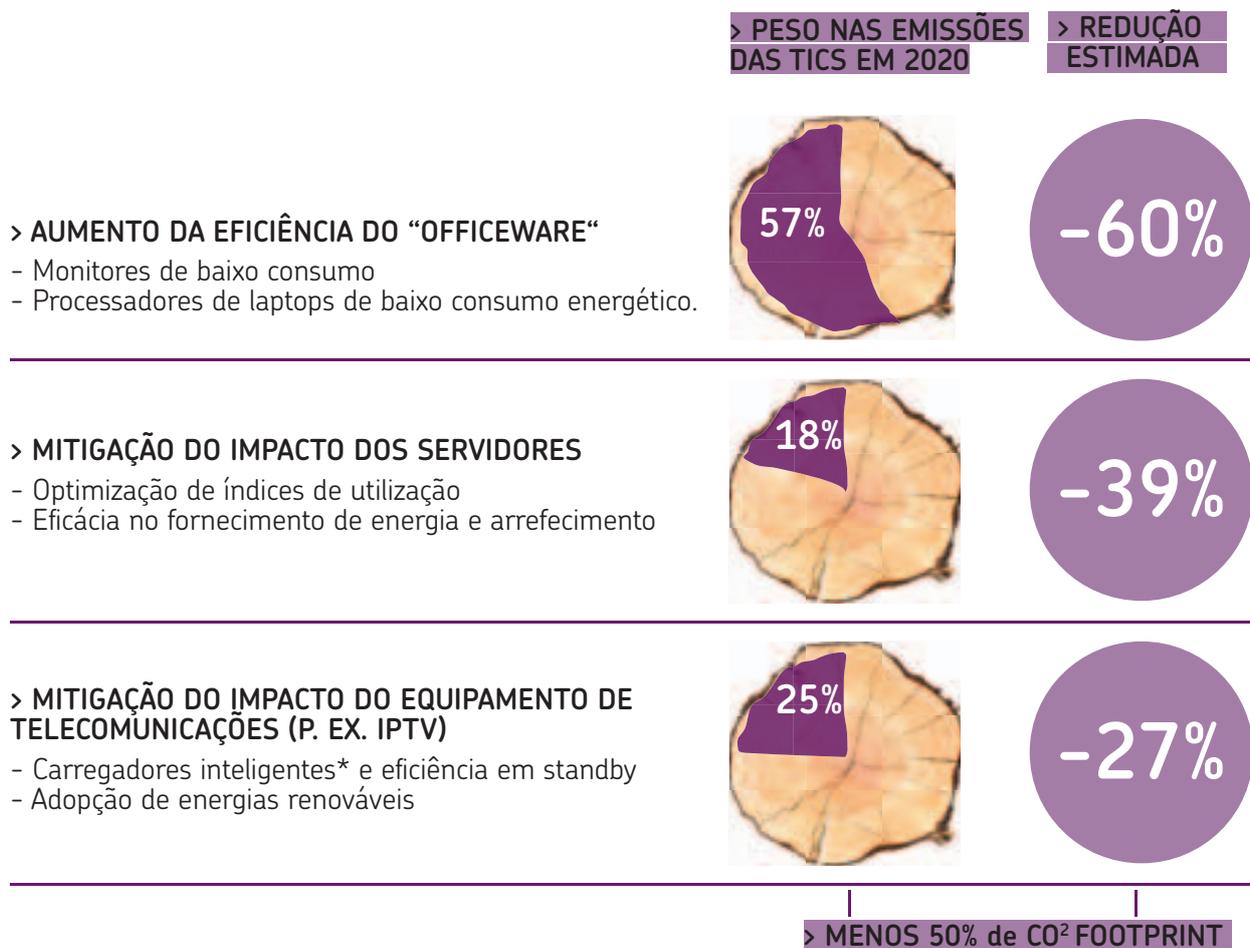
Este reconhecimento é mais um reflexo das vantagens de uma estratégia de sustentabilidade que, além dos enormes benefícios que trás a toda sociedade, representa, para uma empresa de telecomunicações como a PT, uma oportunidade de negócio. Aliás, a Portugal Telecom, como grande empresa portuguesa presente em vários continentes, além de trabalhar para reduzir o impacto ambiental da sua estrutura, posiciona-se, ela própria, como um contributo para que o resto da sociedade diminua a sua pegada ambiental, em grande parte graças às tecnologias de informação que produz e coloca no mercado.

Internamente, as acções desempenhadas dividem-se em quatro blocos: energia, onde se inserem programas de redução do consumo de energia e de utilização de energias renováveis; impacto ambiental, através de métodos de redução de impacto visual, sonoro e de campos eletromagnéticos das antenas; cargas ambientais, através de programas de gestão de resíduos e de emissões atmosféricas de gases de efeito de estufa; e consumo de recursos, para o qual existe, também, um programa de redução.

Em muitos destes blocos, nomeadamente no da gestão de resíduos, a PT Compras analisa projectos de modernização e renovação, tendo em conta as suas mais-valias, ou seja, a forma como pode ter benefício na recuperação de resíduos. É o caso das situações em que as renovações tecnológicas libertam equipamentos que têm valor de mercado. Esse valor entra na análise de custo quando se faz uma comparação entre propostas de fornecedores. Assim, a diferença entre a capacidade de reciclar ou não reciclar equipamentos é um dos factores que condiciona a escolha de determinada tecnologia.

O grande objecto da Portugal Telecom para a próxima década é reduzir a sua pegada de carbono em cerca de 50%. Mais importante do que serem, exactamente, 50%, é a tendência definida pela organização e a certeza de que todas as acções do dia-a-dia são talhadas com este objectivo em vista. A gestão criteriosa da forma como afecta os seus recursos é um processo já em curso - quer através do aumento da eficiência de equipamentos de escritório, como monitores ou processadores de laptops de baixo consumo, (redução estimada na ordem dos 60%) quer através da mitigação do impacto dos servidores (redução estimada na ordem dos 39%) e do equipamento de telecomunicações (redução estimada de 27%).

# O IMPACTO DIRECTO DO SECTOR NAS EMISSÕES DE CO2 PODERÁ SER REDUZIDO SIGNIFICATIVAMENTE



Como já foi referido, a estratégia de sustentabilidade da PT tem duas grandes vertentes: a directa, através da redução significativa das emissões de CO<sub>2</sub> dentro do sector, e a indirecta, através das externalidades positivas potenciadas pelas NGN (*Next Generation Network*). Ou seja, a nível dos impactos indirectos, muitos dos produtos e serviços que desenvolve ajudam a que muitos dos seus clientes alcancem, nos seus próprios sectores, benefícios significativos em termos de redução da pegada de carbono. Soluções como a telepresença, a telemedicina ou as videoconferências, por exemplo, permitem que várias organizações, de diversos pontos do globo, estejam ligadas entre si e conduzam reuniões e façam a sua gestão diária, reduzindo significativamente custos e impactos ambientais. Também a facturação electrónica, ou seja a desmaterialização de facturas, leva a reduções significativas do impacto ambiental, bem como todas as ferramentas de *e-government* que podem ser suportadas por soluções que a PT comercializa. Na mesma linha de pensamento, o entretenimento *online*, como os “vídeos *on demand*” do MEO, as soluções de acesso da TMN ou o *download*

de músicas do SAPO, são produtos que ajudam outros - empresas e privados - a conseguir poupar dinheiro, a sociedade e o ambiente. Por outro lado, há ainda que considerar o *input* que a ciência e investigação internas oferecem ao público em geral. Ou seja, muitos dos modelos aplicados internamente são depois produzidos e transformados em modelos que serão vendidos nos diversos sectores, acabando por contribuir para uma maior eficiência e uma óbvia redução de consumos. São exemplos, a optimização das linhas de produção, através de *software* de desenho e simulação de processos, a movimentação inteligente de mercadorias com recurso ao GPS e *software* de gestão de rotas, os sistemas de gestão de edifícios, ou a redução de consumo de energia através da monitorização, optimização e gestão das redes.

# PT COMPRAS: OS CONTRIBUTOS PARA O GREEN PROCUREMENT

Tudo o que foi dito anteriormente está também expresso no relatório de sustentabilidade da PT, onde está definido que a empresa procura desenvolver a cadeia de fornecimento. Este ponto toca, muito particularmente, a área das compras. Vários estudos mostram que as empresas líderes na área de sustentabilidade e responsabilidade social não deixam de estar preocupadas com a pressão sobre os custos. Por isso, a primeira questão que qualquer empresa, como a PT, coloca quando pensa em comprar produtos ecológicos é se eles têm um custo acrescido e se está disposta a pagar mais por eles. A resposta é "não". Nem é preciso, porque produtos e serviços que incorporam

vertentes ambientais e de responsabilidade social são soluções frequentemente mais vantajosas, mais uma vez, se se olhar para a compra numa lógica de *Total Cost of Ownership*, ou seja, para o ciclo total da compra. Ao preço de aquisição de um produto deve considerar-se um conjunto de outros valores que fazem parte do preço do seu ciclo de vida, e que estão relacionados com várias questões, desde a logística, às especificações do produto, passando pela sua utilização e eliminação. Tudo isso tem de ser considerado e analisado é da comparação entre todos estes itens que se pode saber qual é o *Total Cost of Ownership* de um determinado produto.

## OS MODELOS DE AVALIAÇÃO DEVEM INCLUIR TODAS AS COMPONENTES DE CUSTO NUMA LÓGICA DE TOTAL COST OF OWNERSHIP DA CATEGORIA



Esta análise já está incorporada na análise das compras da PT e nos seus modelos de avaliação. Os produtos são comparados e analisados em diferenciais - quais são os riscos associados a um e a outro, quais os potenciais efeitos de não qualidade ou os efeitos de tratamento e eliminação de cada um - através de um modelo de custeio que está em permanente evolução. A mensagem que passa dentro da organização é que é preciso ser ambientalmente responsável, que existem vantagens nisso e que, tal posicionamento, não implica gastar mais nem mudar objectivos de redução de custos. Na realidade, como demonstram diversos estudos, as empresas que são líderes na área da responsabilidade social são mais exigentes, em parte por se preocuparem em ter uma análise mais detalhada, feita ao nível do custo total.

BENEFÍCIOS IDENTIFICADOS	LIDERES CSR	OUTROS
> REDUÇÃO DE CUSTOS	38%	29%
> REDUÇÃO DE RISCO	53%	39%
> MOTIVAÇÃO DA EQUIPA	47%	24%

# COMPRAS ECOLÓGICAS OBJECTIVOS E MEDIDAS IMPLEMENTADAS

Além de introduzir critérios de sustentabilidade nas suas compras, a PT Compras esforça-se por tornar o seu próprio processo de compras mais sustentável. Para atingir as duas metas, tem objectivos e medidas já implementadas. Os primeiros desenham-se em três grandes linhas mestras: a centralização de todas as compras, nacionais e internacionais, numa única entidade com metodologias e técnicas comuns; a desmaterialização e automatização de processos através de sistemas de *workflow* e portais de partilha de informação com fornecedores; e na melhoria contínua, quer na abordagem quer na sistematização dos processos de compra para garantia de rapidez, controlo e transparência. Na centralização das compras existe um processo de negociação, numa lógica de *Total Cost of Ownership*, onde se tenta incorporar, na avaliação das propostas, o máximo destas componentes. Depois, existe a preocupação em desmaterializar ao máximo os procedimentos e os processos. Não há documentos em papel e a relação com os fornecedores é feita por via electrónica - o sistema de informação que suporta o processo de compra é todo informatizado, o que evita um grande consumo de energia e papel, associado tipicamente a uma função de *backoffice*.



# OBJECTIVOS E MEDIDAS IMPLEMENTADAS NA DEFESA DE UM MODELO SUSTENTÁVEL NA CONTRATAÇÃO DE FORNECEDORES

OBJECTIVOS	AS MEDIDAS IMPLEMENTADAS...
> <b>CENTRALIZAÇÃO DE TODAS AS COMPRAS</b> NACIONAIS E INTERNACIONAIS NUMA ÚNICA ENTIDADE COM METODOLOGIAS E TÉCNICAS COMUNS	> METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS COM BASE EM TCO; > CRIAÇÃO DE KPIS PARA REDUÇÃO DE CONSUMOS E EFICIÊNCIA NO PROCESSO NEGOCIAL; > NEGOCIAÇÃO DE PROGRAMAS DE REDUÇÃO DE CONSUMOS COMO DIFERENCIADOR DAS OFERTAS DOS FORNECEDORES.
> <b>DESMATERIALIZAÇÃO E AUTOMATIZAÇÃO DE PROCESSOS</b> ATRAVÉS DE SISTEMAS DE WORKFLOW E PORTAIS DE PARTILHA DE INFORMAÇÃO COM FORNECEDORES	> PT VALUE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA CONTROLO DE WORKFLOW E GESTÃO DOCUMENTAL; > INTEGRAÇÃO COM PLATAFORMAS DE CONTROLO/ERP CORPORATIVO/EMPRESAS DE INFORMAÇÃO DE MERCADO; > PORTAL DE FORNECEDRES.
> <b>MELHORIA CONTÍNUA NA ABORDAGEM E NA SISTEMATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRA</b> PARA GARANTIA DE RAPIDEZ, CONTROLO E TRANSPARÊNCIA.	> CLUBE DE FORNECEDORES/BASE DE DADOS DE FORNECEDORES; > VALIDAÇÃO DE FORNECEDORES COM BASE EM CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE; > AVALIAÇÃO DE PERFORMANCE DE FORNECEDORES; > MINUTAS CONTRATUAIS

A nível das medidas implementadas, existe uma grande preocupação com o registo e certificação dos fornecedores. No processo de pré-qualificação, são questionados sobre as suas políticas de sustentabilidade nos seus diversos parâmetros, desde a política laboral até às questões ambientais. Essa informação fica registada em base de dados, a par com as outras informações relevantes, como a informação societária, de risco financeiro, etc.. Anualmente, são aplicados questionários de avaliação, sobre a forma como encaram determinados temas ou problemáticas dentro da área da sustentabilidade. No final, a PT fornece *feedback* aos parceiros da sua análise. O segundo e mais recente questionário de sustentabilidade da PT envolveu mais de 500 empresas portuguesas em todos

esses processos. Os requisitos de sustentabilidade que já existem nos cadernos de encargos públicos são aplicados nos cadernos de encargos da empresa e fazem parte da avaliação aos fornecedores. Esta avaliação é feita, também, através do fornecimento e de visitas presenciais. Em suma, quer a base de dados de fornecedores, quer a verificação dos fornecimentos, quer a avaliação e a consideração da classificação para efeito de compra, quer as minutas contratuais que a empresa já obriga a ter, são funções já incorporadas nos processos de compra.

# UM MODELO SUSTENTÁVEL DE CONTRATAÇÃO DE FORNECEDORES

---

**BASE DE DADOS DE FORNECEDORES** > A FIM DE RECOLHER INFORMAÇÃO SISTEMATIZADA E SENSIBILIZAR OS SEUS FORNECEDORES PARA AS MELHORES PRÁTICAS, A PT COMPRAS PROCEDE À SUA AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA COM QUESTÕES DETALHADAS SOBRE AS POLÍTICAS SEGUIDAS NAS VERTENTES DE QUALIDADE, AMBIENTE, RESPONSABILIDADE SOCIAL E SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO.

---

**VERIFICAÇÃO DE FORNECEDORES** > A PT COMPRAS PROCEDE, REGULARMENTE, A UMA ANÁLISE MAIS RIGOROSA DOS FORNECEDORES CENTRADA NA VERIFICAÇÃO DA SUA ADEÇÃO AOS PRINCÍPIOS RELACIONADOS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS E DE DIREITOS HUMANOS.

---

**AVALIAÇÃO DE FORNECEDORES (PERFORMANCE)** > É AVALIADO, SISTEMATICAMENTE, O GRAU DE CUMPRIMENTO DOS DIVERSOS COMPROMISSOS CONTRATUAIS ASSOCIADOS A CADA FORNECIMENTO E SUBSCRITOS PELOS FORNECEDORES, DESIGNADAMENTE: CUSTO, ENTREGA, SERVIÇO, QUALIDADE E RELACIONAMENTO. A AVALIAÇÃO É PARTILHADA COM FORNECEDORES, INTERACÇÃO ESTA QUE CONSTITUI UM FACTOR DE MELHORIA DE PERFORMANCE COM IMPACTO NO SUPORTE A ESTA ACTIVIDADE.

---

**AS MINUTAS CONTRATUAIS** NEGOCIADAS COM OS FORNECEDORES ESPECIFICAM O CUMPRIMENTO, POR PARTE DESTES DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, APLICÁVEL À ACTIVIDADE DESENVOLVIDA NO ÂMBITO DO CONTRATO EM CAUSA, BEM COMO DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES RELATIVAS A SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO.

---

## EXEMPLOS DE INICIATIVAS, PRODUTOS E SERVIÇOS VERDES

Todo o enquadramento processual anteriormente descrito não tem razão de existência se não houver um benefício associado para o negócio e para a organização. Mas ele existe. É o caso dos consumos energéticos com a modernização da rede móvel que a PT fez. Uma das componentes da avaliação do projecto passou por saber quais eram os consumos energéticos dos equipamentos antigos e quais os consumos energéticos dos equipamentos actuais. No exercício feito apenas para metade das regiões, calculou-se uma poupança na ordem dos 2,3 milhões de euros por ano - apenas com a redução do consumo de energia de equipamentos novos para equipamentos antigos. Quando um fornecedor apresenta este nível de informação sobre o seu produto, a PT consegue incorporá-lo nos seus modelos de custos, comparado com outros fornecedores qual é o benefício marginal que consegue obter. A diferença tem, depois, obviamente, de ser certificada, validada e tecnicamente revista, sendo escolhido o produto que apresenta maior benefício.

Outro exemplo de um produto que se revela bastante vantajoso a vários níveis é o da rede móvel 3G: esta rede utiliza equipamentos de muito menor dimensão, facto que trás vários benefícios que, mais uma vez, são incorporados no modelo de avaliação de potencial. Entre eles, está os do custo de aluguer dos sites onde as antenas são instaladas (porque é preciso menos espaço, logo menos sites) e as reduções nos trabalhos de instalação, porque os equipamentos podem ser transportados à mão e não têm de ser carregados por várias equipas. Outro benefício é a poupança nos custos de transporte. Tecnicamente também há vantagens porque os equipamentos mais pequenos podem ser colocados mais perto das antenas e consegue-se ter melhor cobertura (e, teoricamente, seriam precisos menos sites para cobrir o mesmo tipo de equipamento). Ou seja, existe uma clara vantagem competitiva para quem apresenta produtos inovadores, tecnológicos e com menores impactos ambientais.

## UM EXEMPLO DE REDUÇÃO DO TAMANHO DOS EQUIPAMENTOS

- › EQUIPAMENTOS DA REDE MÓVEL
- › REDUÇÃO DE CUSTOS OPERACIONAIS



In 19" Rack



On Tower



Under antenna



On Wall



On Pole



On Wall

### OS BENEFÍCIOS PARA OS OPRADORES ADVÊM DE VÁRIOS FACTORES:

- › CUSTOS DE ALUGUER DOS SITES >60% MAIS BAIXOS
- › TRABALHOS DE INSTALAÇÃO >40% MAIS BAIXOS
- › CUSTOS DE TRANSPORTE >80% EM TEMPO E > 50% EM CUSTOS DE ENTREGA
- › MELHOR COBERTURA >30% MENOS SITES

Um terceiro exemplo prende-se com a reutilização de produtos de *marketing* e *merchandising*. Na tentativa de dar um melhor destino aos milhares de artigos de *marketing* e *merchandising* que a PT mete regularmente na rua - de brochuras a *placards* - o grupo fez uma parceria com outra empresa, a Tela Bags, que reutilizou os materiais das campanhas para produzir novo material de *merchandising*. Ou seja, foram recuperados produtos que tipicamente não são recuperáveis e não se costumam reintroduzir nas campanhas de *merchandising*.

## PARCERIA COM A TELA BAGS / NOVOS PRODUTOS DE MERCHANDISING DA PT



No capítulo dos produtos verdes lançados pelo grupo PT, é ainda de referir o caso da TMN, com dois produtos emblemáticos: o telemóvel *Samsung Blue Earth*, um produto inovador com carregador a energia solar e com base em plástico reciclado (ou seja, que contribui, desde o processo de fabrico, para a redução do consumo de combustível e emissões de carbono, sendo livre de substâncias prejudiciais), e o primeiro cartão reciclável do mundo, o *SIM Card*, em papel, com as características de ser tão forte e resistente como o de plástico, suportar temperaturas mais elevadas e ser esteticamente mais apelativo. Estes dois produtos fazem parte de uma cadeia de acontecimentos que não é gerada por modas e muito menos pelo acaso: é fruto de uma estratégia consciente da empresa, do mundo e do papel da empresa no mundo. É a concretização de um dos motes do grupo PT: ter a eco-responsabilidade com um elemento-chave da sua cultura e actuação.

## 4.1.3. CASOS DE ESTUDO EM PORTUGAL

### O LNEG

Por Paula Trindade,

*Investigadora Auxiliar da Unidade de Produção-Consumo Sustentável do LNEG, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement*

*“Um dos grandes objectivos do trabalho desenvolvido pelo LNEG tem sido mostrar que é possível fazer compras sustentáveis a nível das organizações, mesmo que não haja enquadramento político, e sem que isso constitua um custo acrescido.”*

## O QUE SÃO AS COMPRAS SUSTENTÁVEIS

O Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG), tem vindo a trabalhar intensamente, durante os últimos anos, na área das compras sustentáveis. Por compras sustentáveis, entende-se a compra de bens e serviços por parte das organizações, integrando nesse processo, não apenas considerações económicas (como o preço, a qualidade, a disponibilidade, a funcionalidade, etc.), mas também considerações ambientais e sociais. Estas considerações sociais são um aspecto ainda muito emergente em Portugal mas que, muito em breve, seguindo as tendências da União Europeia, vai passar a fazer parte da agenda política e dos agentes económicos.

No fundo, o que se pretende com as compras sustentáveis é conseguir, do lado da procura, alguns critérios de exigência que irão mais tarde reflectir-se do lado da produção.

Ou seja, alterar o binómio produção/consumo entre estes elementos que estão intimamente ligados. É necessário ser exigente para que, do lado da produção, os produtos e serviços tenham menor impacto ambiental e um aspecto positivo ao nível social.

# O LNEG E AS COMPRAS SUSTENTÁVEIS EM PORTUGAL

O laboratório tem vindo a trabalhar nesta área das compras sustentáveis desde 2004. Começou com um projecto internacional, o *GreenMed*, cujo principal enfoque foi a vertente prática das compras sustentáveis, posteriormente aplicada na Câmara Municipal de Torres Vedras. Deste trabalho, surgiu a publicação de um livro e de um CD-Rom e os resultados foram integrados na Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas.

---

## ALGUNS EXEMPLOS DE PROJECTOS DESENVOLVIDOS PELO LNEG NA ÁREA DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS

PROJECTO *GREENMED* (2003-2006) – APLICAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE TORRES VEDRAS, PUBLICAÇÃO DE LIVRO E *CD-ROM*, RESULTADOS APLICADOS NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS.

PROJECTO *START-IPP* (2004-2007) – IDENTIFICAÇÃO DOS SECTORES PRIORITÁRIOS PARA A IPP E PARA AS COMPRAS ECOLÓGICAS – APLICADO NA ESTRATÉGIA NACIONAL.

*BUYING GREEN WORKSHOP* (2006) – INETI, ICLEI, EC (PRÉMIO DE COMPRAS ECOLÓGICAS).

PARTICIPAÇÃO NO GRUPO DE TRABALHO PARA A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS (2006).

APOIO NA DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS – SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, IEFP, ANCP, MTSS, CCE-AML, MAOT, CMTV.

---

Um dos grandes objectivos do trabalho do LNEG tem sido mostrar que é possível fazer compras sustentáveis a nível das organizações, mesmo que não haja enquadramento político, e sem que isso constitua um custo acrescido. Além de trabalhar para a Estratégia Nacional das Compras Públicas Ecológicas, o LNEG tem vindo a apoiar diversos organismos na definição de critérios ambientais, desde o IFFP, à própria ANCP, vários ministérios e câmaras municipais. Mais recentemente, participou em projectos comunitários ao nível das compras, com o objectivo de perceber um pouco mais, não só sobre os aspectos práticos

das compras, mas também em como integrá-las em projectos de outra dimensão como, por exemplo, o *Pro-EE* (2007-2010), que se propôs explorar a forte ligação que há entre as compras e a eficiência energética. Esta última constitui um tema de importância crescente, cada vez mais discutido, e é preciso avaliar detalhadamente o papel das compras para alcançarmos as metas definidas pela União Europeia para a eficiência energética, o que pode acontecer, por exemplo, através da compra de equipamentos energeticamente eficientes, avaliando, não só o investimento inicial mas também os custos de utilização e manutenção.

---

## PROJECTO PRO-EE PRINCIPAIS OBJECTIVOS

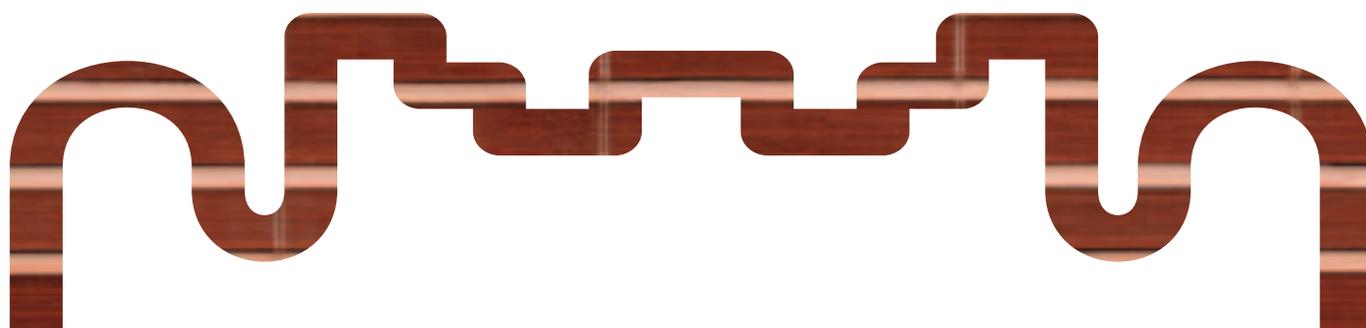
(2007-2010) – AUMENTAR A QUOTA DE MERCADO DE EQUIPAMENTOS ENERGETICAMENTE EFICIENTES ATRAVÉS DE COMPRAS CONJUNTAS.

PLANOS DE ACÇÃO LOCAIS PARA A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NAS AUTORIDADES LOCAIS, PARTINDO DE UMA MATRIZ DE IDEIAS PARA QUATRO ÁREAS CONSIDERADAS FUNDAMENTAIS: TRANSPORTES, EDIFÍCIOS, ILUMINAÇÃO E COMPRAS.

ESTUDO DE MERCADO PARA IDENTIFICAR PRODUTOS INOVADORES NA ÁREA DA ILUMINAÇÃO (EMPRESAS PORTUGUESAS).

CASCAIS E TORRES VEDRAS: CONTRATAÇÃO PÚBLICA PARA A ILUMINAÇÃO EXTERIOR POR TECNOLOGIA LED.

---

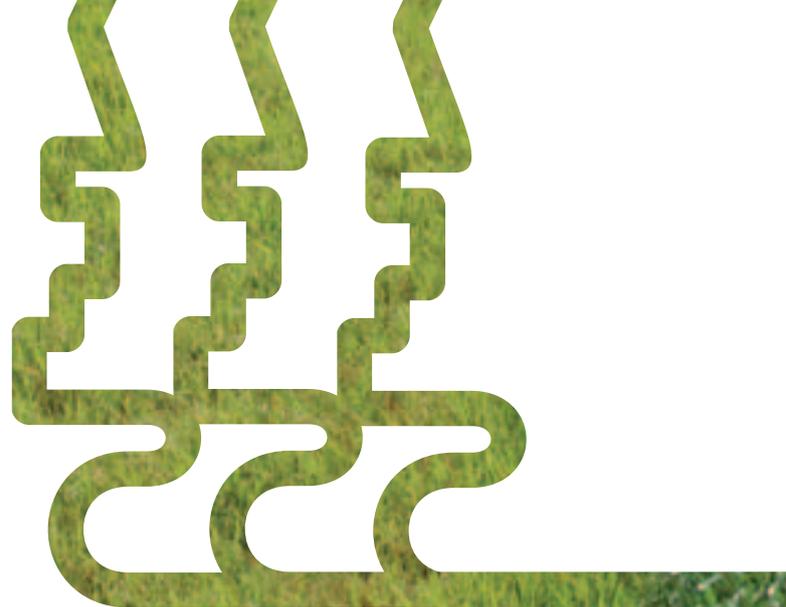


## O PROJECTO SMART-SPP

Outro projecto interessante no qual o LNEG participou foi Smart-SPP, que abordou a relação entre as compras sustentáveis e a inovação. As compras, especialmente as compras públicas, têm o poder de fomentar a inovação. Uma entidade pode comprar, não só produtos que já estão no mercado, como outros que ainda não existem, encomendando-os. Existem, obviamente, riscos grandes associados mas, as mais-valias que se podem obter, também poderão ser igualmente grandes. Foi assim que surgiu algo que, hoje em dia, toda a gente utiliza: a Internet. O primeiro conceito de ligação em rede surgiu nos Estados Unidos, graças a um concurso para ideias de comunicação dentro do Ministério da Defesa. O conceito-base que hoje conhecemos como sendo a Internet foi a ideia vencedora, ou seja, o produto da compra de um produto inovador: E uma coisa leva à outra: ao potenciar a inovação a nível das empresas potencia-se, também, a competitividade e a economia. O projecto *Smart-SPP* tentou explorar esta dinâmica, bem como, a ideia de que, nas compras, deve haver um grande envolvimento com os fornecedores, salvaguardando, claro, as regras de mercado e princípios fundamentais como a transparência ou a igualdade de oportunidades. Mas, de facto, este envolvimento é importante já que, muitas vezes, são eles que podem sugerir ideias e produtos inovadores. Outro aspecto deste projecto, foi a introdução da noção de custo de ciclo de vida de um bem ou serviço. Especialmente quando se compra com dinheiro público, é muito importante pensar além do custo do produto, isto é, do investimento inicial, mas inserir nos cálculos variáveis como o custo que esse produto vai ter quando for operado, ou seja, durante o seu tempo de vida, os de manutenção, e também os de deposição. Existem já instrumentos – e neste projecto foi desenvolvido mais um, a ferramenta LCC/CO<sub>2</sub> – para avaliar custos do ciclo de vida e perceber, entre várias alternativas, qual é a mais vantajosa, tendo em conta uma perspectiva integrada.

## A FORMAÇÃO EM ESTRATÉGIAS E COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Outra parte importante do trabalho do LNEG faz-se a nível da formação. Além de ser um aspecto fundamental, ela tem sido, claramente, negligenciada, já que, na maior parte dos casos, os compradores não têm formação em compras sustentáveis. Em 2010, o LNEG desenvolveu uma acção de formação onde estiveram presentes 33 participantes de vários ministérios, câmaras municipais, empresas privadas e da própria Agência Nacional de Compras Públicas.

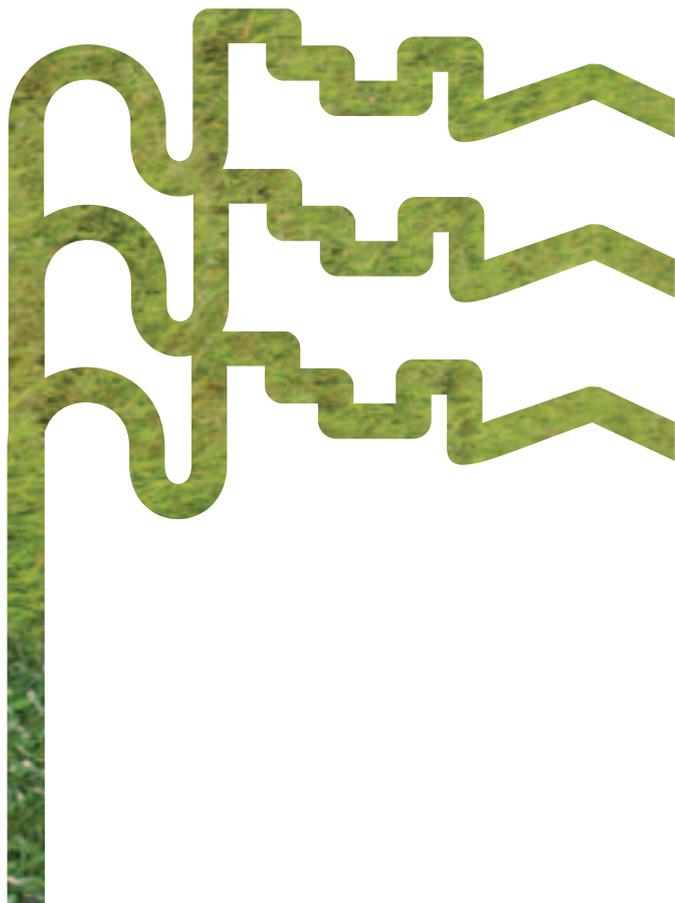


## A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTAIS

A par da formação, o laboratório tem, também, organizado conferências e dado um apoio relevante na definição de critérios ambientais. Esta definição é um processo fundamental, porque além de ser importante compreender que tipo de critérios podem ser colocados numa aquisição, é preciso conseguir antecipar a reacção dos fornecedores, para que todo o processo de compra não fique comprometido. Ou seja, é preciso conhecer o mercado e é preciso saber que tipo de critérios é que os fornecedores podem cumprir; não numa perspectiva proteccionista mas para tentar fornecer as ferramentas certas de adaptação. Neste contexto, o LNEG tem vindo a desenvolver critérios técnicos e ambientais quer para produtos correntes, como os de higiene e limpeza ou papel para cópia e impressão, mas também para produtos que entraram recentemente no mercado, como a iluminação LED. Este tipo de iluminação é um caso paradigmático da importância que têm o desenvolvimento de critérios porque, apesar de ser uma escolha óbvia (tem uma eficiência energética bastante superior aos outros tipos de iluminação), torna-se fundamental perceber, dos vários tipos de fornecedores e dos vários tipos de soluções LED, qual é a mais adequada a cada caso. É importante saber escolher e conhecer o mercado. E isto ainda poucas organizações sabem fazer.

## O PROGRAMA LIFE+

Até 2013 o LNEG estará a desenvolver mais um projecto internacional - o projecto 'SPP Capacity Building - Compras Sustentáveis' - onde se pretende criar uma capacidade básica em compras públicas sustentáveis em Portugal e na Grécia. No caso nacional, já existem experiências sobre compras com critérios ambientais - agora, é importante criar capacidade básica. O objectivo é generalizar esse conhecimento e, enquanto coordenador internacional, o LNEG pretende criar uma rede de compras sustentáveis, fundamental para possibilitar troca de experiências, partilhar informação e conhecimento, e estimular a formação de pessoas na área. Outra questão importante a ser desenvolvida, é a de dar conhecimento de técnicas de envolvimento com o mercado, criando grupos de trabalho com fornecedores, elaborando estudos de mercado e desenvolvendo novos critérios ambientais e sociais. Aliás, este será o primeiro projecto em Portugal onde se vai trabalhar; não só com critérios ambientais, mas também com critérios sociais. A nível da União Europeia, esta já é uma tendência e muito rapidamente vão surgir exigências relativamente a este tipo de critérios. Para isso, o projecto vai incluir alguns projectos-piloto, para experimentar vários aspectos, e em que vão participar entidades e empresas como a Lipor; a Câmara Municipal de Loures ou a Câmara Municipal de Torres Vedras. A Agência Nacional de Compras Públicas é outro parceiro importante, a quem caberá o papel de perceber, através de estudos de mercado, como é que a introdução destes critérios vai influir no mercado.



# CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

## ALGUNS EXEMPLOS PRÁTICOS

Para tornar clara a importância do desenvolvimento de critérios ambientais e sociais nas compras, surgem aqui alguns exemplos práticos que demonstram a abordagem integrada, assumida pelo LNEG, e a relevância deste posicionamento. O papel *tissue*, o papel higiénico ou os toalhetes de mão, são produtos adquiridos regularmente pelas organizações, públicas ou não. Em primeiro lugar é preciso ter consciência dos principais impactos ambientais deste tipo de produtos. Estes têm, sobretudo, a ver com a desflorestação e potencial perda de biodiversidade, com emissões de poluentes para a atmosfera e para a água durante o fabrico da polpa e do papel, com a utilização de produtos químicos durante a fase de produção e com a geração de resíduos tais como desperdícios e lamas. Portanto, os principais impactos dão-se em duas fases: na fase de extracção de matérias-primas (o abate de florestas) e, depois, no processo de fabrico. Assim, os critérios ambientais devem estar relacionados com estas fases em que se dão os principais impactos ambientais. Por isso, num primeiro passo, é importante olhar para a origem das fibras: as fibras devem ser geradas a partir de florestas sustentáveis ou através de fibras recicladas. Logo, um dos critérios que pode ser aplicado é o de que o papel seja 100% reciclado. Outro requisito tem a ver com a utilização de cloro e outros produtos químicos na fase de fabrico. Neste caso, pode ser exigido à empresa produtora de papel a não utilização de cloro e de outras substâncias químicas nocivas no processo de fabrico e que tenha um sistema de gestão de resíduos na sua instalação. Tudo isto são requisitos que podem ser pedidos nas várias fases do processo de aquisição. Posteriormente pode - e deve - ainda ser feita uma avaliação dos fornecedores.

No caso do sabonete líquido, os seus principais impactos têm a ver, principalmente, com a utilização de produtos químicos no próprio sabonete e, portanto, os requisitos devem estar relacionados com a toxicidade do produto. Também podem haver critérios relativos à embalagem do produto, de forma a minimizar a produção de resíduos, e exigir que a embalagem seja retornável, reutilizável ou concebida de forma a permitir uma dosagem adequada.

Os *minibus* eléctricos não são propriamente uma compra regular mas, a nível de entidades públicas governamentais ou municipais, por exemplo, representam uma tendência aquisitiva importante. Apesar das suas óbvias vantagens ambientais, também os veículos eléctricos carecem de critérios equilibrados e racionais. Os seus principais impactos ambientais estão relacionados com as emissões de CO<sub>2</sub> e outros poluentes associados à produção de electricidade, com a baixa densidade energética, o elevado custo das baterias, com a necessidade de substituição de baterias durante o tempo de vida útil do veículo e, por fim, com a depleção de recursos naturais. Neste caso, os critérios podem passar por medidas relacionadas com a redução do consumo, como sejam a

existência de um indicador de pressão de pneus ou de travagem regenerativa, ou, relativamente aos resíduos, passando pela recolha e valorização dos óleos usados, das baterias e dos pneus.

Os requisitos mencionados até agora têm, sobretudo, a ver com o produto. Mas existem outros como, por exemplo, de selecção de fornecedores. Isto é, relacionados com o desempenho da empresa que vai fornecer o produto. Nestes casos, pode ser pedido que a empresa tenha um sistema de gestão ambiental ou critérios sociais como o respeito pelos direitos dos trabalhadores, boas condições de trabalho ou que respeite a igualdade de oportunidades. Podem também ser incluídos critérios nas cláusulas de execução do contrato (por exemplo, a obrigatoriedade da existência de instruções de uso, relacionadas com o tipo de embalagem ou com a gestão de resíduos). Igualmente importante, nos processos de compras com requisitos de sustentabilidade, é a verificação. Ou seja, é muito importante pensar em formas para os fornecedores poderem evidenciar aquilo que dizem que cumprem, sob pena de descredibilizar as exigências feitas.

Todo este tipo de critérios pode ser incluído, no caso de um concurso público, nas várias fases de um procedimento de aquisições públicas. Isto começa no objecto do contrato, onde se pode indicar, por exemplo, a compra de um 'computador energeticamente eficiente' (ou seja, não é um computador qualquer, mas sim, um energeticamente eficiente e, portanto, todo o resto do concurso deve ser definido tendo em conta esta ideia base). Nas especificações técnicas devem ser indicados os valores mínimos de eficiência energética, nos critérios de adjudicação podem ser premiados os melhores (por exemplo, atribuindo mais pontos a quem consiga dar melhores índices de eficiência energética), e, nas condições do contrato pode haver um novo nível de exigências, bem como, na fase de qualificação dos candidatos.

Todo este processo não precisa - e, muitas vezes, não pode - ser internalizado de um momento para o outro. As estruturas precisam de se adaptar e, por isso, pode ser adoptada uma abordagem faseada, começando pela aplicação gradual de critérios, numa primeira fase em apenas alguns produtos e/ou serviços, por exemplo, aqueles que se sabe que terão maiores impactos ambientais ou para os quais se conhecem alternativas interessantes no mercado. Depois, aos poucos, avança-se para os outros produtos.

## O FUTURO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Em Portugal existem muitas organizações que, de uma forma ou de outra, já fizeram uma compra ecológica, com critérios ambientais. No entanto, é importante passar de uma abordagem pontual para uma abordagem sistemática, isto é, em que a organização desenvolve uma estratégia de compras alinhada com outros objectivos internos. As compras podem e devem ser vistas como um instrumento para operacionalizar outras políticas. Isto passa, essencialmente, pela definição de uma política comum com base na sustentabilidade, pela gestão criteriosa do processo de compra, e pela envolvimento com o mercado.

Para que este processo seja uma realidade amplamente praticada é preciso existir, em primeiro lugar, uma perspectiva abrangente que inclui, por exemplo, a perspectiva de ciclo de vida de um produto ou serviço. Como resultado, a nível

das compras públicas, haverá uma mais-valia para os contribuintes. Por outro lado, as estratégias de compras sustentáveis ajudam a potenciar novos mercados, promovem o envolvimento dos fornecedores e permitem implementar outras políticas públicas, como sejam as políticas ambientais de eficiência energética, de redução das emissões de CO<sub>2</sub>, as convenções da Organização Internacional do Trabalho ou políticas de inovação. O Reino Unido deu o exemplo ao alinhar a sua estratégia de compras com uma estratégia de inovação. Os primeiros resultados desta política estão agora a surgir: a inovação nas empresas nacionais foi claramente potenciada porque o governo deu um sinal claro ao mercado de que, se forem produzidos determinado tipo de produtos, eles iriam ser comprados. Com isto fica claro que o potencial das compras vai muito além da melhoria ambiental ou energética.

# A ADAPTAÇÃO DO MERCADO ÀS COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Até agora, a abordagem incidiu sobretudo na perspectiva dos compradores e em como fazer compras sustentáveis. Mas os fornecedores também terão de se adaptar e a resposta deles é crucial para a existência de um mercado saudável. Um ponto de partida interessante é a abordagem proactiva. Foi o que a Exporlux, empresa produtora de LEDs, fez. Desde início que esta empresa tem tentado antever os critérios que poderão vir a ser aplicados à iluminação. Esta perspectiva vai permitir-lhe manter-se no mercado, graças à antecipação desses critérios, através da comunicação ambiental, onde fornece dados relativamente ao seu desempenho ambiental. Numa situação oposta, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social português lançou, através de um concurso, a intenção de compra de produtos de higiene segundo determinados critérios e, apenas um fornecedor, foi capaz de demonstrar que os conseguia cumprir. Ou seja, é importante ter uma função pedagógica junto dos fornecedores, nomeadamente informando sobre o tipo de instrumentos de comunicação ambiental, entre os quais a rotulagem ambiental, que podem ser utilizados.

O objectivo de um rótulo ambiental é encorajar a procura e a oferta de produtos que causam menores pressões no ambiente ao longo do seu ciclo de vida, através da comunicação da informação, verificável e fiável. As empresas precisam de conhecer os rótulos ambientais e saber se podem recorrer a eles, ou não, ou em que casos a podem utilizar. É necessário saber distinguir entre um rótulo ecológico, que comunica o desempenho ambiental de um produto e um sistema de certificação de empresas (EMAS, ISO 14001), cujo objectivo é a comunicação do desempenho da empresa. Seja através de um rótulo, de uma certificação ou de outro instrumento não formal, o que importa é que a necessidade de fazer comunicação ambiental vai tornar-se crucial a curto prazo. De outro modo, os fornecedores não podem evidenciar que cumprem determinados critérios.

Outro tipo de informação que as empresas terão, em breve, de começar a dar é a informação relativa aos custos de ciclo de vida dos seus produtos. A maioria das empresas não está ainda preparada para dar este tipo de informação que,

a curto prazo, os compradores vão necessitar: Quanto é que custa operar o equipamento? Quanto é que custa a sua manutenção? Estas são informações vitais para qualquer comprador e para as quais os produtores terão de ter respostas.

Voltando à rotulagem ambiental, é muito importante saber distinguir as características dos diversos tipos. Dentro dos rótulos ecológicos, existem vários tipos: os rótulos ecológicos certificados, como o rótulo ecológico europeu, e os rótulos nacionais, ambos certificados por uma terceira parte, depois existem as auto-declarações ambientais, que são rótulos emitidos pela própria empresa sob determinadas regras, e existem ainda as declarações ambientais do produto, que são formas de comunicação do desempenho do produto com uma vertente técnica muito forte e que são sobretudo utilizadas em B2B, porque um consumidor comum não sabe ler este tipo de informação.

Também os novos produtos provenientes da incorporação de matérias-primas recicladas - que têm em si próprios um enorme potencial ambiental, económico e social - vão precisar, em breve, de ter uma certificação ou rotulagem. Uma forma de promover este tipo de produtos é a incorporando, nas compras públicas, critérios de percentagens de reciclagem (por exemplo, pedir papel 100% reciclado ou equipamento electrónico com alguma percentagem de materiais reciclados). Mais uma vez, as compras desempenham aqui um papel fundamental na promoção e aceitação deste tipo de produtos porque, a oferta e a procura nunca estão desligadas. E, neste caso, como noutros, o Estado deve ser o primeiro a dar o exemplo.

*“As compras podem e devem ser vistas como um instrumento para operacionalizar outras políticas. Isto passa, essencialmente, pela definição de uma política comum com base na sustentabilidade, pela gestão criteriosa do processo de compra, e pela envolvimento com o mercado.”*

## 4.1.4 O DESAFIO DA SOCIEDADE DE CONSUMO

por Sofia Guedes Vaz,

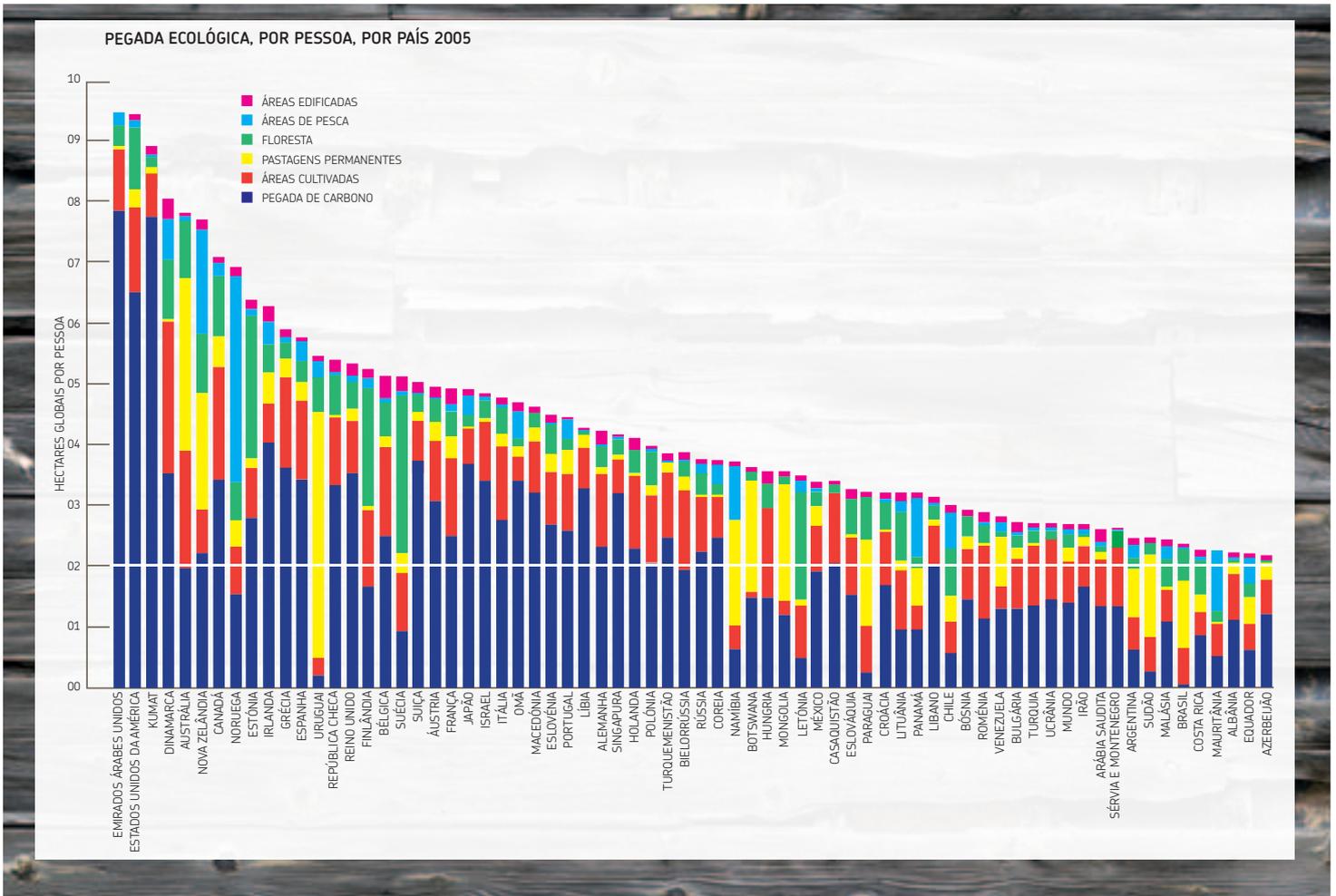
*investigadora no CENSE (FCT/UNL) na área de consumo sustentável, com base na sua intervenção no Seminário Green Procurement*

*“Generalizou-se a ideia de que consumir, como muitas outras actividades, é um acto privado, que não deve ser controlado por terceiros. Precisamos de repensar este conceito. Consumir não é um acto privado - é um acto público. É um acto de cidadania, é um acto ético e é um acto político.”*

O grande objectivo das sociedades modernas é a sustentabilidade. Uma definição possível de sustentabilidade é, muito simplesmente, o acto de 'viver bem'. Não no sentido de ter muitas posses materiais mas, 'viver bem', num sentido aristotélico, de estar em paz e harmonia connosco próprios, de ter um objectivo na vida e de sermos capazes de reflectir sobre ela e tudo o que nos rodeia. Uma vida que não é reflectida, dizia o filósofo grego Sócrates, é uma vida que não vale a pena ser vivida. 'Viver bem' é também viver dentro

dos limites do planeta. Mas, esta é um ideia relativamente recente. Até há algumas décadas atrás as pessoas só se preocupavam em 'viver bem'; hoje as condições do planeta são uma preocupação. Tudo porque temos levado uma vida insustentável, usando demasiados recursos, produzindo demasiados resíduos e criando uma pegada ecológica demasiado grande - por isto, temos de reavaliar a nossa forma de viver.

# PEGADA ECOLÓGICA, POR PESSOA, POR PAÍS



A linha branca que atravessa o gráfico anterior; mostra o limite de hectares globais que cada pessoa deveria ter, por país. No entanto, todas as pessoas de praticamente todos os países do mundo ultrapassam este limite. Ou seja, já não estamos sequer numa situação em que, a pegada de um país que polui menos, compensa a de outro que polui muito. Gastamos, diz o *Global Foot Print Network*, 1,4 planetas por ano. Estamos a pedir planeta emprestado ao passado e, pior do que isso, ao futuro.

O principal enfoque da política ambiental até aos dias de hoje, tem sido, essencialmente, o sistema de produção. Toda a legislação ambiental e todo o sistema político e económico foi direccionado para trabalhar com a produção,

os principais poluidores, o que até faz sentido, porque, trabalhar com os consumidores, milhões e milhões de indivíduos, torna o trabalho mais complicado. Generalizou-se a ideia de que consumir, como muitas outras actividades, é um acto privado, que não deve ser controlado por terceiros. A verdade, é que precisamos de repensar este conceito. Consumir não é um acto privado - é um acto público. É um acto de cidadania, é um acto ético e é um acto político. Esta é uma mensagem difícil de passar porque o consumo está na base da economia e estrutura grande parte da forma como definimos as nossas vidas. Questiona premissas fundamentais de como funcionam as sociedades, sobretudo as ocidentalizadas, implica reflexividade, desafia mudanças a nível global e pessoal e ameaça interesses estabelecidos. Mas é fundamental que passemos a ter, além de uma produção sustentável, um consumo sustentável.

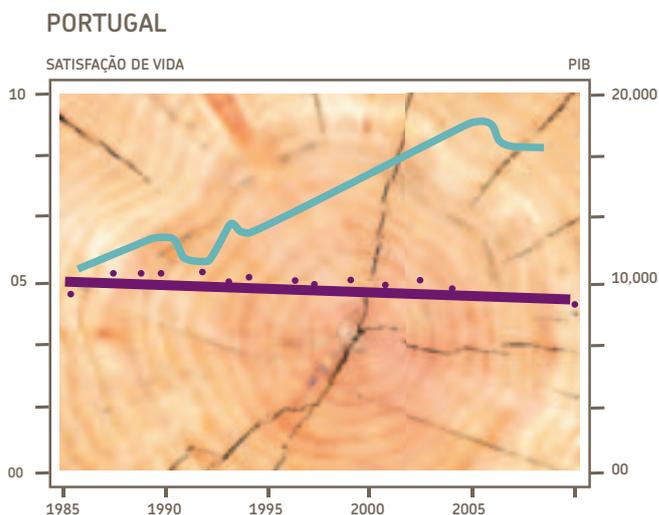
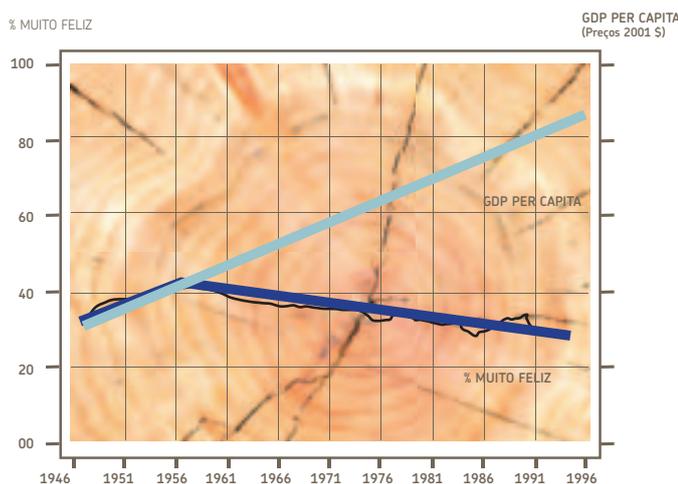
## O CONSUMO SUSTENTÁVEL

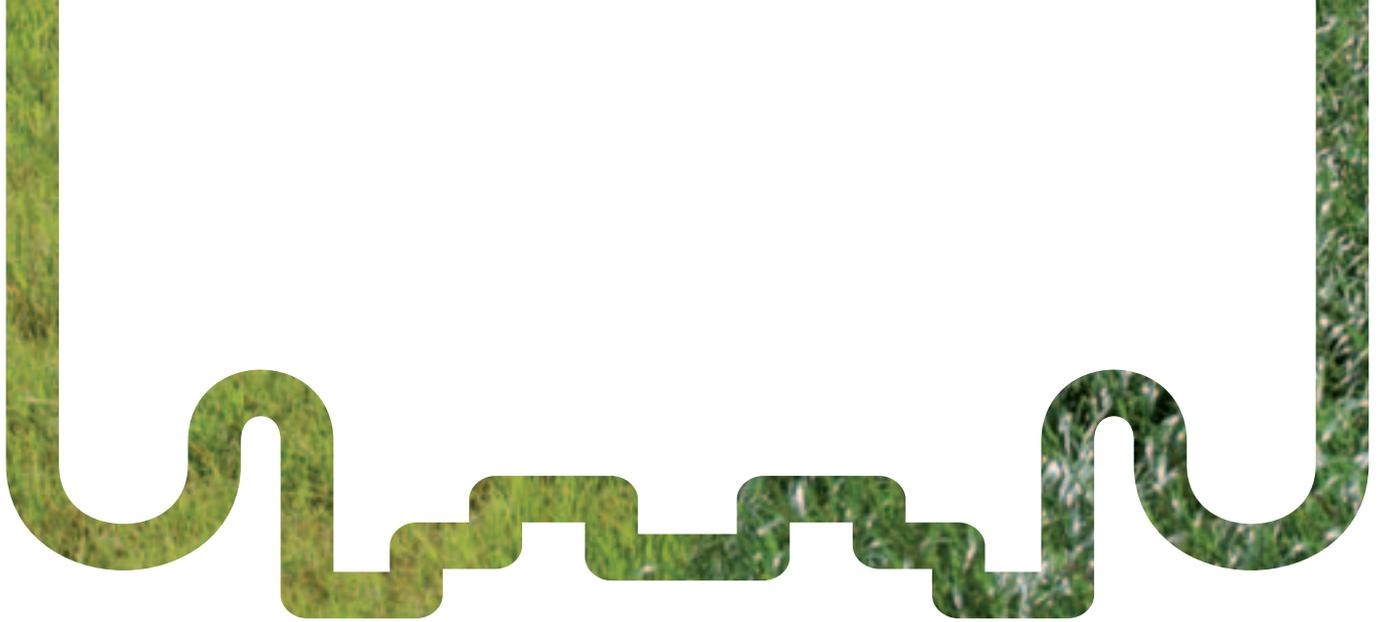
A noção de consumo sustentável já não é uma ideia restrita ao meio académico. Tem tido alguma repercussão no meio político e, já em 1992, na conferência do Rio, a Agenda XXI da União Europeia incluíu um capítulo sobre “mudar os padrões de consumo”. Em 1998, as Nações Unidas desenvolveu um relatório sobre consumo, inserido no seu programa de desenvolvimento, e, mais tarde, o programa de ambiente da ONU publicou uma estratégia sobre consumo. Em 2002, quando se alavancou a ideia de se trabalhar, não só com produção, mas também com consumo, a ONU desenhou três grandes objectivos para se atingir o desenvolvimento sustentável: entre eles estavam, precisamente a produção e o consumo sustentáveis. Nesta altura, teve início um outro processo político extremamente importante, o processo de Marraquexe, cuja missão era criar uma série de programas a nível mundial para desenvolver estratégias de produção e consumo sustentáveis. Pouco depois, em 2008, a União Europeia, lançava o seu primeiro *Action Plan*, também em produção e consumo sustentável - embora ainda muito mais focado na produção do que no consumo - e, tanto a Agência Europeia do Ambiente como a OCDE e a UNEP, têm publicado extensos relatórios sobre consumo e produção sustentável. No meio académico, a profusão de documentação sobre esta matéria é enorme, com inúmeras revistas académicas a publicar vários artigos sobre todos os aspectos do consumo e do consumo sustentável.

Perante este quadro, já se pode dizer que há uma consciência, mais ou menos generalizada, de que os nossos padrões de consumo são insustentáveis e, mais do que isso, são injustos, se pensarmos nos problemas ambientais como problemas éticos. São injustos numa dimensão espacial, temporal, a nível nacional, internacional e a nível de gerações e intergerações (isto é, para as gerações futuras). Se formos mais longe e considerarmos a ética ambiental e o valor intrínseco da natureza, também são injustos para com a natureza. Para além disso, são pouco saudáveis - é perverso e quase obsceno que 60% da população ocidental seja obesa ou pré-obesa. Este factor advém, em grande parte, de uma falta de conceito de limites. Consideramos que tudo é ilimitado. Essa é a ideia que passa e que a publicidade promove: que não há limites para nada e que, certamente, não há limites para o crescimento económico. O problema é que há e, na saúde humana, é bem óbvio o que a falta de limites tem feito.

O paradoxal é que nem o consumo desenfreado nem esta falsa sensação de poder ilimitado, nos têm feito mais felizes. Vários estudos relacionados com a felicidade demonstram que, a nível social, não estamos mais felizes: os números mostram que não existe uma relação entre o crescimento do PIB de um país e o grau de felicidade da sua população.

## RELAÇÃO ENTRE PIB E FELICIDADE





Podemos, então, questionar porque é que os países estão tão obcecados com o crescimento económico quando, o grande objectivo da política é, basicamente, proporcionar uma vida boa. Começamos por pensar que, para ter uma vida boa, precisamos do crescimento económico, o problema é que, em pouco tempo, esquecemo-nos do objectivo original e passamos a concentrarmo-nos apenas em ter mais dinheiro. Se esta atitude fazia sentido no pós-guerra e anos subsequentes, agora já não faz. Precisamos de nos recentrar e avaliar o que é que realmente faz falta para 'viver bem', mais uma vez, no sentido aristotélico do termo.

A grande questão é, então, "será que conseguimos ter uma vida boa sem crescimento económico?" Durante séculos apostámos tudo nesta ideia e, agora, a sociedade e o Estado Social estão dependentes de uma economia pujante. Sem ela, não há emprego e não há Estado Social. Como é que vamos re-equacionar as coisas para ter Estado Social, ter emprego e não ter crescimento económico? Nunca se pensou nisto e, por isso, não existe uma solução - o que é grave. E é mais grave ainda, porque o tempo do "ilimitado" está-se a acabar. Vamos agora passar por um grande período de transição e é fundamental interiorizar a ideia de que o crescimento e os recursos têm limites. Quanto mais

depressa começarmos a pensar sobre isto e a estudar alternativas, melhor. Até agora, temos vivido com a obsessão de que é a tecnologia que nos vai salvar, que nos vai permitir continuar a crescer, a continuar a usar os recursos naturais e a manter o mesmo estilo de vida. Mas será que é assim?

O sistema de produção e consumo pode ser visto, de uma forma mais ou menos linear, da seguinte maneira: os materiais, o capital e o trabalho geram a produção, esta produz bens e serviços que serão, posteriormente, consumidos e este consumo oferece satisfação, que, por sua vez, gera well-being e, assim, sentimo-nos felizes. Depois há os aspectos marginais, como a produção de resíduos, a delapidação dos recursos e todos os outros impactos ambientais. Temos olhado para esta equação considerando a produção e o consumo como aspectos primordiais e os impactos ambientais como sendo algo marginal. No entanto, os diagramas de fluxos mostram-nos que a realidade não é assim. Tudo está ligado entre si. E a única forma de resolver a actual problemática ambiental é enquadrar governos, produtores e consumidores naquilo que se pode chamar um "triângulo amoroso". Este triângulo tem de ser bem gerido porque, de facto, nem os governos, nem os produtores nem os consumidores podem trabalhar sozinhos. Ou estamos todos em sintonia ou não podemos avançar.

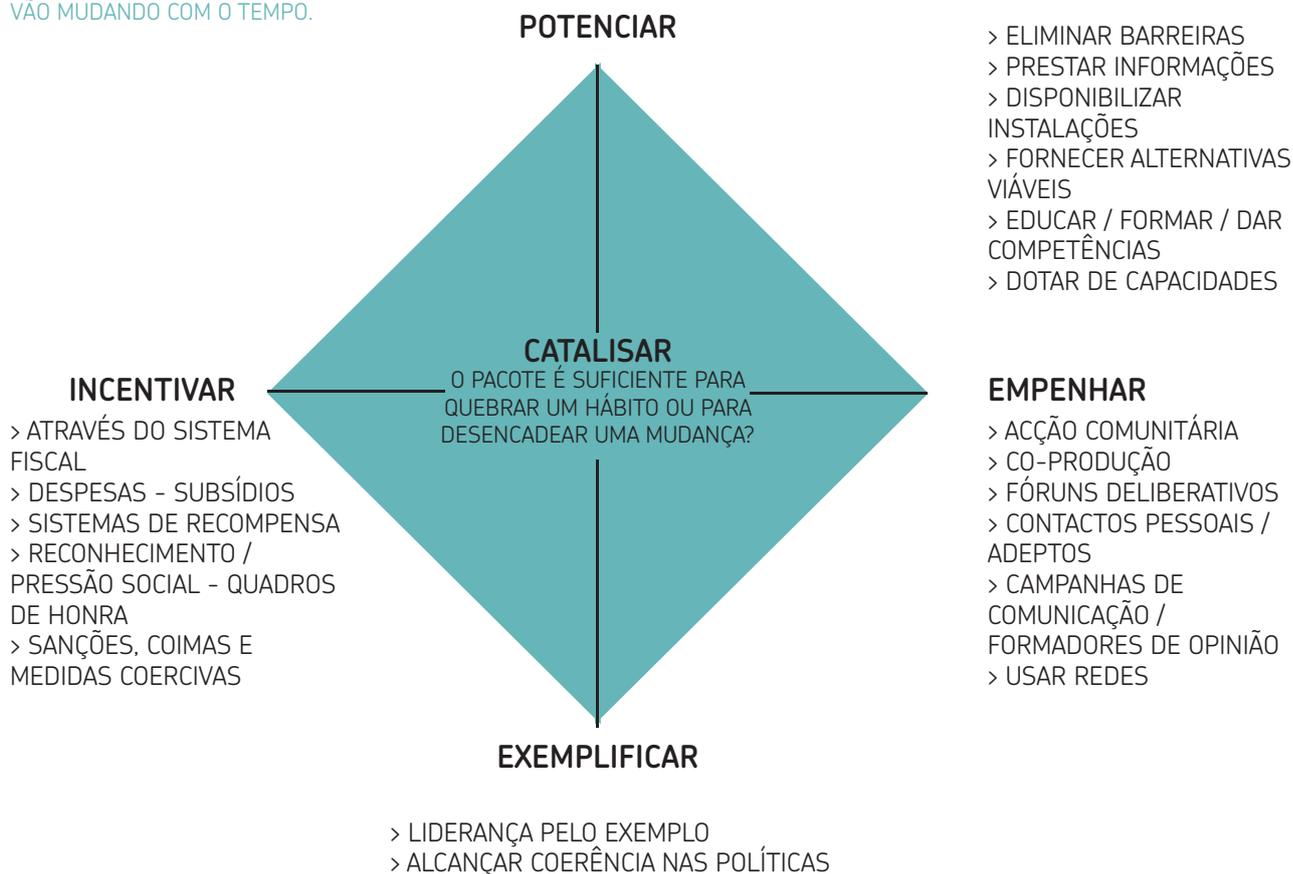
## GOVERNO, PRODUTORES E CONSUMIDORES A CADA UM O SEU PAPEL

Nas universidades discutem-se duas perspectivas fundamentais relativamente à mudança de comportamentos: o *top down*, em que o Governo vai influenciando os padrões de consumo através dos seus instrumentos, e o *bottom up*, em que é a própria sociedade, os consumidores, quem exerce cidadania ambiental e obriga os governos e os produtores a repensarem algumas das suas instituições e produtos. Estas são duas atitudes complementares, não exclusivas. Os instrumentos regulatórios (as leis), económicos (impostos, taxas e subsídios), a comunicação (campanhas de informação) e a educação ambiental são os instrumentos de política de consumo mais frequentes. Através deles, os governos podem, e devem, facilitar, incentivar e promover estilos de vida mais sustentáveis e saudáveis mesmo que, por vezes, isso colida com outro tipo de interesses. Neste capítulo, a Agência Europeia do Ambiente fez uma grande conferência sobre produção e consumo sustentável onde elencou uma série de instrumentos políticos que deviam ser utilizados na alavancagem da produção e consumo sustentável: intervenções no mercado, investimento na criação de infra-estruturas públicas, criação de instrumentos regulatórios, a criação de *standards* (voluntários ou vinculativos), coordenação central e acordos institucionais, acção voluntária e o investimento na informação e educação. Por seu lado, a União Europeia, no seu Plano de Acção, publicado em 2008, recomendou a criação de preços certos, de um reforço nas compras públicas ecológicas, o investimento

nas políticas de ordenamento, a criação de metas de sustentabilidade, a revisão da etiqueta ecológica europeia, uma avaliação ambiental estratégica de políticas nacionais e a criação de um acordo internacional na definição de produtos verdes. Ou seja, já estão desenhados vários instrumentos políticos, que podem ser adoptados pelos Estados-membros, para que a produção e o consumo sejam mais sustentáveis. No entanto, poucos países têm, ainda, uma verdadeira visão estratégica nacional de produção e consumo sustentáveis e, Portugal, é um deles. Na nossa estratégia de desenvolvimento sustentável fala-se só do lado da produção mas não há referências em relação ao consumo sustentável. Já os ingleses, que gostam muito de pensar sobre estas coisas e as levam muito a sério, criaram um esquema interessante - a que chamaram *Diamond of Change* - e que sintetiza a ideia de *policy making* para mudar comportamentos. É composto por quatro 'Es' - *enable, engage, exemplify* e *encourage* (possibilitar, participar, dar o exemplo e encorajar) -, acreditando que é assim que se pode trabalhar para mudar comportamentos.

## ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA PROMOVER UM MUDANÇA DE COMPORTAMENTO A NOVA ABORDAGEM - APRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA

A ABORDAGEM EVOLUI À MEDIDA QUE  
AS ATITUDES E OS COMPORTAMENTOS  
VÃO MUDANDO COM O TEMPO.



Fonte: UK's Government Sustainable Development Unit, disponível em:  
<http://www.sustainable-development.gov.uk/what/priority/changing-behaviour.htm>

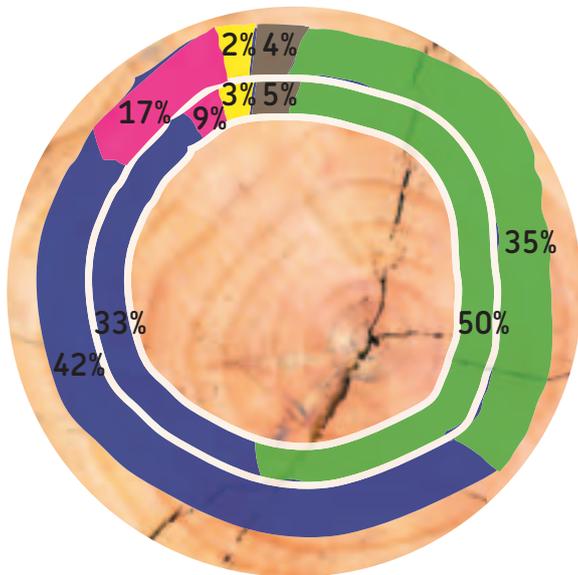
Há, portanto, três vectores fundamentais sobre os quais os governos devem trabalhar para facilitar o consumo sustentável: criar consciência ambiental entre os consumidores, tornar o consumo sustentável mais fácil (por exemplo, criar uma boa rede de transportes para permitir uma menor utilização dos carros) e promover a criação de um mercado "verde", para que as pessoas possam comprar bem e a bom preço produtos e serviços desta natureza.

Os produtores têm também, como tem sido amplamente discutido, um papel fundamental na mudança de comportamentos. Está ao seu alcance investir em produtos mais verdes, no *eco-design*, nas chamadas energias limpas, fazer análises de ciclo de vida dos seus produtos/serviços, investir na formação, nas compras ecológicas ou na responsabilidade social.

### E QUANTO AOS CONSUMIDORES?

O consumidor pode definir-se como uma pessoa preocupada em satisfazer as suas necessidades. Sendo um consumidor também um cidadão, pessoas desejavelmente conscientes do seu papel na sociedade e no mundo, poder-se-ia pensar que é fácil transformar o acto de consumo num acto de cidadania. Mas não é. Existe um fenómeno, a que os ingleses chamam de "*action-value gap*", que dificulta esta passagem. Trata-se da diferença entre o que pensamos e o que fazemos, ou seja, quando a acção não corresponde aos valores que temos. Por exemplo, a maior parte dos leitores deste livro terão preocupações ambientais mas quanto é que realmente fazem pelo ambiente? Quanto é que estão dispostos a abdicar do seu conforto material? Há estudos que revelam que cerca de 75% dos portugueses concordam que é bom comprar produtos ecológicos mas que, no entanto, só 7% o fazem.

# INFORMAÇÃO VS ATITUDE



Muitas vezes não se faz mais por falta de estruturas organizadas nesse sentido ou porque já se estabeleceram uma série de hábitos sociais e culturais com os quais é difícil romper. Devo, ou não, oferecer presentes de Natal? O que é que vale mais, a tradição e o sorriso da família e amigos quando lhe ofereço os presentes, ou o ambiente? Estamos sempre a negociar dilemas morais e, por vezes, o enquadramento social, psicológico e físico, constringe-nos a consumir de determinada maneira. Existe, portanto, um trabalho sério a fazer nesta temática.

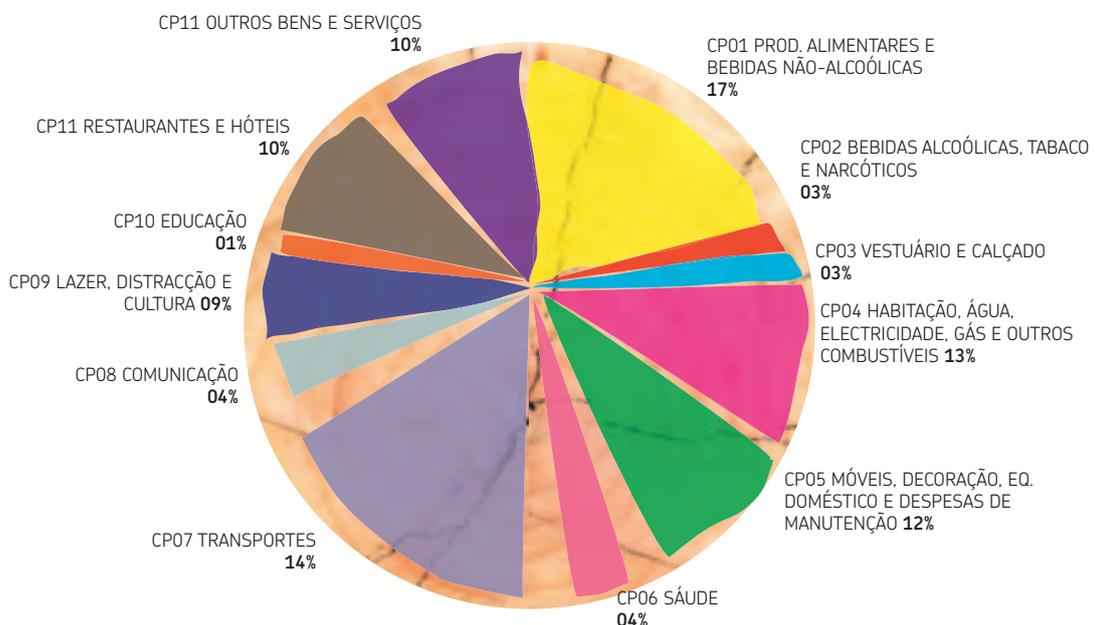
Em segundo lugar, temos de tentar compreender o consumidor e o que é que o leva a consumir, porque, se não soubermos isso, também não sabemos onde devemos actuar. O que sabemos é que o consumo está ligado ao bem-estar e à necessidade, mas também ao desejo, à rotina ou a questões de identidade. O carro, a casa ou as roupas (ou a ausência deles) passam uma mensagem sobre quem somos, sobre a identidade de cada um. O consumo é uma forma de diálogo social. Ou seja, as pessoas não consomem por uma determinada razão – consomem por muitas razões e, se queremos ir na direcção de um consumo mais sustentável, é preciso levar este factor em consideração.

- MUITO BEM INFORMADO
- BEM INFORMADO
- MAL INFORMADO
- MUITO MAL INFORMADO
- NÃO SABE

UE-27: ANEL EXTERIOR  
 PT: ANEL INTERIOR

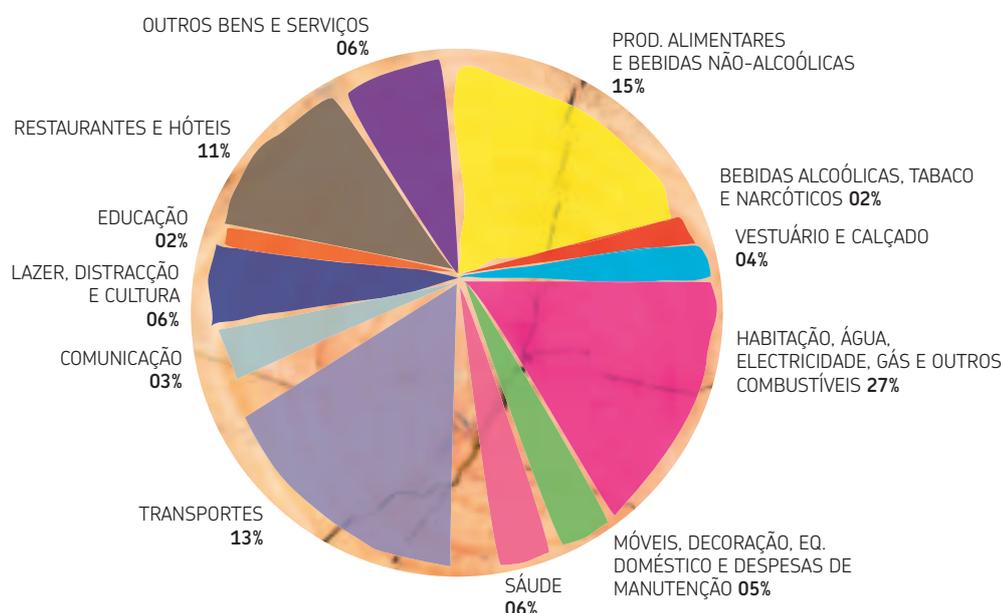
# PERCEBER O CONSUMO

Além de tentarmos compreender o consumidor é igualmente importante perceber o consumo. O gráfico seguinte, baseado em estatísticas europeias formuladas segundo a classificação COICOP dos produtos, dá uma ideia das áreas onde se consome mais na União Europeia.

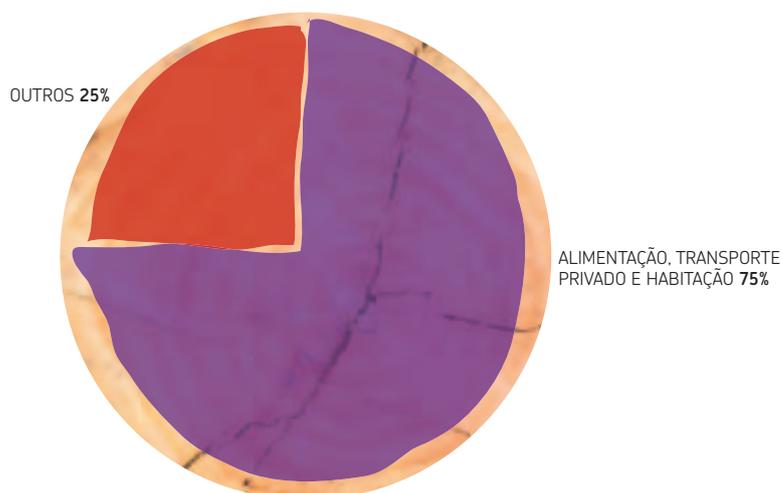


Em Portugal o panorama não é muito diferente. Essencialmente gastamos o dinheiro em alimentação, habitação e transportes. Quando se analisam os impactos ambientais do consumo das famílias verifica-se que, 75% destes, vêm, igualmente, da alimentação, do transporte privado e da habitação. Portanto, se queremos ser eficientes, estas são as áreas-alvo onde devemos actuar para melhorar o consumo.

## DESPESAS DAS FAMÍLIAS EM PORTUGAL 2005/2006



## IMPACTOS AMBIENTAIS





## A ÉTICA E O AMBIENTE

O modo como formulamos um problema tem implicações na forma como o vamos resolver e, até agora, a maior parte dos problemas ambientais tem sido formulados como problemas políticos, ambientais ou científicos. Raramente são encarados como problemas éticos. Apesar do termo, nos últimos anos, já estar associado às alterações climáticas - o que faz com que se olhe para elas de uma maneira diferente e se tente resolver o problema também de outra maneira - é preciso desenvolver a ideia de uma ética do consumo e do consumidor. Como foi referido, há uma grande fatia do consumo que não é intencional mas, antes, imposto, pela sociedade, pela cultura ou por outros motivos que podem ser questionados. Por outro lado, existe uma boa dose de irracionalidade e de impulsividade no acto de comprar. Estes dois factores sugerem que é preciso começarmos a pensar; isto é, que é preciso sermos mais reflexivos em relação ao consumo. Isto faz-se quando, numa compra intencional, em vez de usarmos só os critérios habituais, do preço, da estética, da originalidade, do tamanho ou da cor, introduzimos outro tipo de critérios como saber se o fabrico daquele produto respeitou os direitos humanos, a natureza, os direitos dos animais ou, até, as gerações futuras. Além deste processo - que pode ser introduzido gradualmente nos hábitos de cada um - podemos agir ainda de duas maneiras em relação ao consumo: através do consumo positivo, ou seja, consumindo só de determinada maneira, através do comércio justo, biológico, ecológico ou que

sabemos que não utiliza processos cruéis para com os animais, ou, através do consumo negativo, recusando-nos a consumir determinados produtos e fazer boicotes a determinadas marcas.

O consumidor ético tem também vantagens. Em primeiro lugar porque normalmente está mais informado, pensa sobre os assuntos e, como pensa, escolhe melhor - portanto tem mais poder. Por outro lado, o facto de ser mais racional e exigir mais informação, implica que procure determinados produtos e não outros, desafiando produtores e mesmo o sistema político a evoluir. Quando os consumidores assumem algum poder, relativamente aos governos e aos produtores, é o que se chama de soberania do consumidor. Outra vantagem está relacionada com a ideia de que a identidade é formada, em grande parte, pelas nossas acções. Sendo o consumo uma prática diária, através dele podemos realizar a nossa identidade, nomeadamente, o nosso "eu" moral. Desta forma, o consumo consciente e moral produz uma sensação de bem-estar que, normalmente, está associada às boas acções. Portanto, através do consumo, podemos não só expressar a nossa identidade mas também moldá-la e reformulá-la. No fundo, trata-se de encarar o consumo como um acto ético, um acto público e um acto político - isto é, um acto de cidadania.

# O LADO POLÍTICO DO CONSUMO E AS POLÍTICAS DE CONSUMO

Há uma expressão em inglês - *Consumption as Voting*, que veicula a ideia de que podemos exprimir um acto político quando estamos a comprar; no sentido em que estamos a expressar a nossa opinião em assuntos como direitos humanos, regimes opressivos, relações de trabalho, trabalho infantil, ambientes, direitos dos animais ou outros. Quando compramos estamos a expressar opiniões políticas.

O grande problema é saber como expressar esta ideia a um nível macroeconómico. É um diálogo difícil, porque o que é fácil de fazer num contexto micro, nem sempre funciona a um nível macro e, muitas vezes, o impacto só se cria quando existe massa crítica. E isto leva-nos a outra questão: à ideia generalizada de que precisamos de consumir cada vez mais para que a economia se mantenha. O problema é que, como sabemos, o planeta não suporta mais consumo. Surge, assim, uma série de propostas algo radicais, dentro da economia ecológica, lançadas por economistas que fogem aos cânones clássicos, recuperando a teoria do *Steady-state* (1848), de John Stuart-Mill, que previa que um dia o país e a sua população chegariam a um momento de satisfação, em que sentiria que não precisava de continuar a crescer e passaria a ter um tipo de preocupações mais espirituais, como a arte ou a literatura. Esta

teoria está a ser agora reavivada por uma série de economistas, organizados em torno do CASSE (*Center for the Advancement of the Steady State Economy*), que estabelecem uma série de medidas que poderiam ajudar a passar do actual estado, a um nível de suficiência, sem crescimento económico. Depois de Tim Jackson, com o seu livro *Prosperity Without Growth: Economics for a Finite Planet*, ou Peter-Victor, em *Managing Without Growth – Slower by Design, not Disaster*, que defende que a inevitabilidade de uma catástrofe à escala planetária vai obrigar à mudança e que a humanidade deveria começar a mudar já, apostando no design da mudança e não no desastre, porque, depois de uma catástrofe, pode ser tarde demais. Ambos os livros oferecem uma série de pistas acerca de como podemos fazer isso. Há ainda um movimento mais radical, conhecido como o de “*décroissance*” ou “*de-growth*” que, mais do que um Estado estacionário, defende a necessidade de decréscimo das economias ocidentais, e, neste contexto, estudam novos mecanismos e paradigmas, novas instituições e novas maneiras de organização da sociedade que permitam que o decrescimento da economia.

Em suma, o nosso futuro depende muito de uma série de opções que se tomem nesta matéria do consumo sustentável.

## 4.2 GERIR AS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS O CASO DA SUÉCIA

Por Sven-Olof Ryding,

CEO do Conselho de Gestão Ambiental Sueco, Estocolmo, Suécia - baseado nas experiências do Conselho de Gestão Ambiental Sueco (SEMCO).

“É uma crença comum que o trabalho ambiental resulta num aumento de preços e custos dos produtos e serviços. Porém, existem exemplos que indicam o contrário, isto é, que o trabalho ambiental pode, na verdade, levar a uma redução de custos. (...) Para a Suécia, [a introdução do GPP, segundo a abordagem do Custo do Ciclo de Vida] resultou numa poupança de 1,24% [nas compras públicas], o equivalente a cerca de seis mil milhões de coroas suecas (SEK).”

### O CONTEXTO

O Governo Sueco é da opinião de que o sector público deve, sempre que possível e de acordo com a Directiva da Comissão Europeia sobre Compras Públicas, fazer uso de critérios ambientais eficientes nas suas compras. Assim, o Governo Sueco acolhe o encorajamento da Comissão da União Europeia relativamente ao *Green Public Procurement* (GPP) e reconhece a necessidade urgente de um plano de acção com objectivos e medidas para ajudar a tornar as compras públicas mais ecológicas.

O Parlamento Sueco aprovou, no princípio de 2007, um Plano de Acção Nacional (PAN) para o País, por um período inicial de três anos. O Conselho de Gestão Ambiental Sueco (*Swedish Environmental Management Council* ou SEMCo) foi identificado como o actor-chave para a promoção e execução da maior parte do PAN Sueco. Sob a direcção do Governo, o SEMCo representa

a Suécia em todas as colaborações sobre GPP, na União Europeia e a nível internacional. Ao Conselho foram atribuídas várias tarefas relacionadas com o PAN Sueco, que podem ser divididas em três áreas:

- ▶ desenvolver apoios e critérios ambientais que funcionem como uma ferramenta completa, se possível para todos os grupos de produtos habitualmente identificados como alvos de *green procurement*,
- ▶ criar consciência ambiental e reforçar capacidades e competências nesta área entre os agentes e responsáveis pelas compras públicas.
- ▶ executar acções estratégicas relacionadas com o GPP, como por exemplo, junto dos alvos de consumo, análises de Ciclo de Custo de Vida (*Life Cycle Cost* ou LCC) e desenvolvimento do conceito de compras tecnológicas e inovadoras.

# O DESENVOLVIMENTO DE CRITÉRIOS NAS COMPRAS PÚBLICAS

O desenvolvimento de critérios feito pelo SEMCo resulta em propostas de requisitos ambientais para utilização em contratos de compras públicas para todos os bens e serviços. Para os grupos de produtos mais relevantes, este trabalho tem a ambição geral de facilitar o uso de critérios ambientais nos contratos de compras, mas também de informar fornecedores e contratantes sobre quais os requisitos ambientais que podem vir a ser aplicados, no contexto de compras, num futuro próximo.

O desenvolvimento de critérios de compras é um processo gradual, baseado numa participação aberta que envolve todas as partes interessadas. Os critérios são desenvolvidos de acordo com um processo de garantia de qualidade detalhado e um processo de decisão consensual. A sequência de acções do desenvolvimento do processo é construída, na sua maioria, com base na estrutura do ISO 14001 (ver Figura 1).

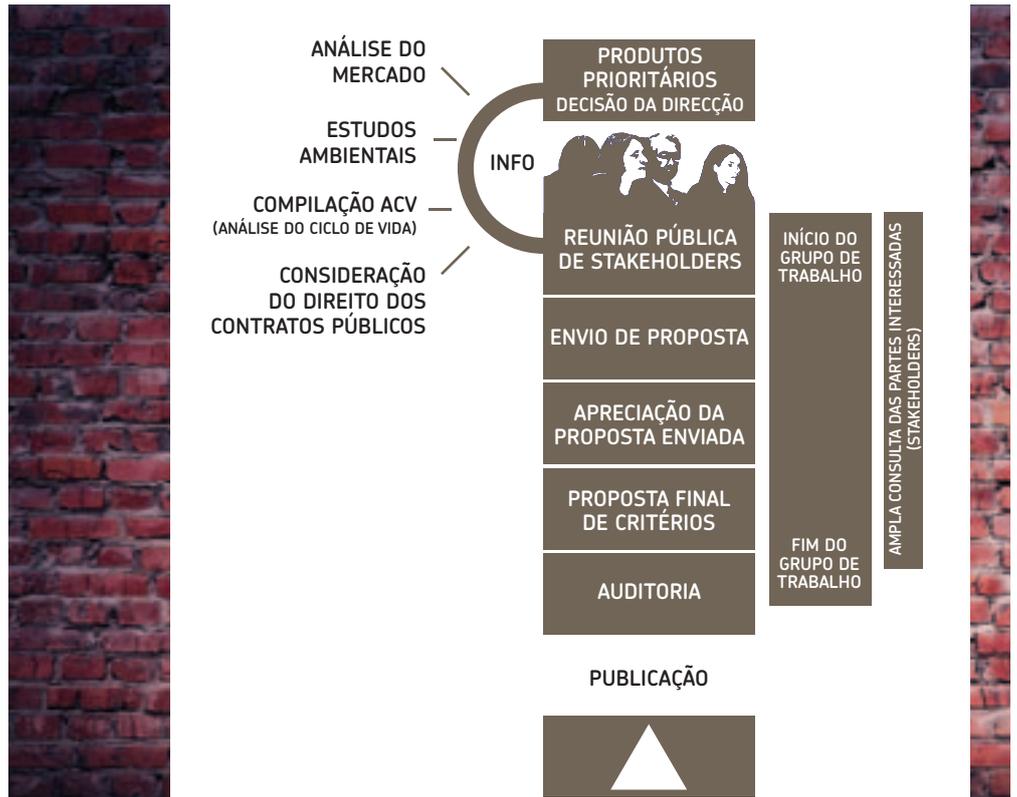


Figura 1. Esquema do trabalho prático de desenvolvimento de critérios de compras como é usado pelo SEMCo.

## DESENVOLVIMENTO DE CRITÉRIOS DE COMPRA A DIFERENTES NÍVEIS

Uma parte importante do trabalho de desenvolvimento de critérios do SEMCo consiste em conduzir uma análise global do mercado e identificar o leque disponível de produtos com performances ambientais variáveis, com o objectivo de desenvolver requisitos de compra a vários níveis, sempre que apropriado (ver Figura 2).

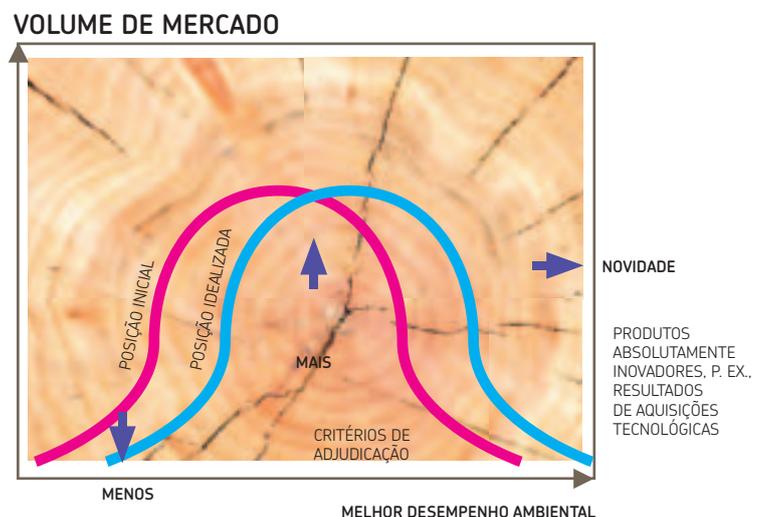


Figura 2. Descrição de como o leque de produtos no mercado, com bom desempenho ambiental, pode aumentar através de critérios de compra eficazes e bem formulados.

Os critérios são desenvolvidos para três níveis diferentes de ambição e rigor:

**NÍVEL 1:** requisitos básicos - abrangem os produtos que preenchem os níveis básicos de desempenho ambiental (excedendo ligeiramente os requisitos legais).

**NÍVEL 2:** requisitos avançados - abrangem produtos dentro do quartil inferior (25%) da melhor performance ambiental, aproximadamente ao mesmo nível dos critérios correntes do *eco-labelling* (rótulo ecológico).

**NÍVEL 3:** requisitos de topo/*spearhead criteria* (ver abaixo) - abrangem produtos na absoluta vanguarda dos desenvolvimentos/inoações ambientais, baseados, por exemplo, no conceito de *Best Available Technology* (BAT).

Dada a selecção de diferentes níveis de critérios de compra, um comprador tem a possibilidade de decidir que nível, ou níveis, usar nas suas compras, de acordo com as suas preferências ou ambições.

Os critérios de topo (*spearhead criteria*) devem ser considerados para produtos que estão na absoluta vanguarda da inovação ambiental (ver Figura 3). Devem ser usados para encorajar os agentes de compras que pretendam adquirir produtos de excelência ambiental e, simultaneamente, motivar os fornecedores a expandir o seu trabalho no sentido de desenvolver e produzir bens com um desempenho ambiental superior.

## VOLUME DE MERCADO

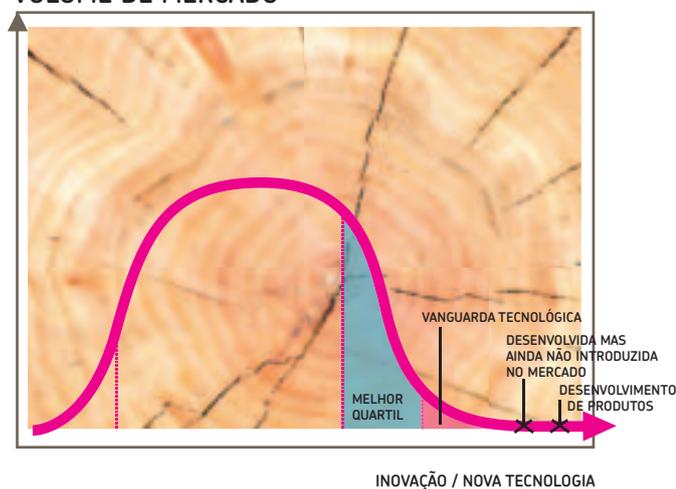


Figura 3. O volume de produção do mercado pode ser dividido em diferentes níveis de performance ambiental, de acordo com o conjunto de requisitos ambientais e reflectindo a inovação e as novas tecnologias.

# PERSPECTIVAS FUTURAS

O *Green Public Procurement* é, em si próprio, um conceito razoavelmente complexo e multi-facetado, que envolve um grande número de factores, todos com influência no resultado final. Segundo as directivas do SEMCo, os compradores têm de ser capazes de ir ao encontro da visão do Governo Sueco e dos objectivos nacionais estabelecidos em 2010 no PAN Sueco, de aumentar a proporção de GPP com critérios ambientais bem formulados. Ao tentar criar uma abordagem de avaliação que incluísse o maior número possível destes factores, o SEMCo descobriu aqui um conceito interessante. O principal objectivo deste "modelo de avaliação de *green procurement*" é identificar os parâmetros mais importantes que influenciam o uso de critérios ambientais nas compras públicas privadas. A lista dos parâmetros é apresentada na Tabela 1

Tabela 1. Lista de contributos dos parâmetros seleccionados, internos e externos, a considerar num modelo de avaliação para identificar e avaliar os factores mais importantes e influentes no uso de critérios ambientais nas compras públicas e privadas.

CONTRIBUTOS DE PARÂMETROS EXTERNOS	CONTRIBUTOS DE PARÂMETROS INTERNOS
Apoio governamental.	
Apoio político a nível regional e local.	Nível de compromisso dos responsáveis da organização
Políticas empresariais.	Alocação de recursos pelos gestores de topo.
Efeitos de instrumentos legais.	Estrutura de colaboradores e hierarquias em organizações de compras.
Casos legais existentes.	Coordenação entre o estabelecimento de critérios e outras actividades de gestão de compras e a compra em si mesma.
Acesso a funções de apoio geral.	Competências dos agentes e responsáveis de compras.
Ferramentas disponíveis e a sua eficácia.	Existência dos chamados "especialistas" ("champions").
Atenção mediática.	Diálogo entre compradores e fornecedores na cadeia de valor.
Influência de ONGs.	
Concorrência de organizações semelhantes.	

A criação de competências para a identificação dos factores mais influentes no GPP é, também, extremamente importante na tentativa de descrever a tendência positiva, que indica um aumento na utilização de critérios de compras do SEMCo nos últimos três a cinco anos. A resposta positiva do mercado foi encorajada pelos resultados finais do conjunto de actividades levadas a cabo durante o primeiro PAN Sueco, entre 2007 e 2009. No entanto, o SEMCo tem ainda muitos desafios pela frente.

## OS DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DE CRITÉRIOS

Ao longo dos anos, a abordagem do SEMCo no desenvolvimento de critérios de compra foi aumentada e refinada até chegar ao processo que hoje existe, acompanhando as normas do ISO 14001, e que consiste em procedimentos de participação aberta envolvendo todas as partes interessadas. Mas, ser capaz de contribuir para "ecologizar" as compras públicas a um nível alargado, não é apenas uma questão de estabelecer bons critérios de compras. Existem vários aspectos importantes a considerar para conseguir o máximo de aceitação dos critérios - acções de marketing como relatórios de actividades, campanhas de informação, educação, boas práticas, etc.

O SEMCo conseguiu alcançar a maioria dos objectivos, relativamente ao desenvolvimento de critérios, descritos no PAN Sueco, ou seja, estabelecer um "conjunto completo de critérios de compra para grupos de produtos habitualmente usados nas compras públicas". Contudo, considerando os resultados de todos os estudos sobre a resposta do mercado a este feito, torna-se

claro que a receptividade dos critérios pode ser vista como mais lenta do que o esperado. A crítica mais comum aos critérios de compra estabelecidos pelo SEMCo é que eles são encarados como sendo demasiado técnicos, complexos e difíceis de entender. No trabalho futuro do SEMCo, é óbvio que terão de ser feitos grandes esforços para simplificar os critérios de forma ficarem mais perceptíveis e fáceis de usar, especialmente para as pequenas autoridades públicas que não têm acesso a tantos recursos e especialistas.

Experiências apontam, igualmente, para a necessidade de haver uma quantidade de trabalho substancial para manter a qualidade dos critérios já existentes, através de monitorizações regulares, revisões e actualizações. Pode ser mais sensato continuar com a quantidade de requisitos de compras já disponíveis, e mantê-los actuais e eficazes, a desenvolver muitos critérios novos.

Três caminhos distintos resumem a forma como o SEMCo deverá continuar a trabalhar com os critérios de compras - simplificar os critérios e torná-los mais inteligíveis e úteis a uma audiência mais vasta, preservar a qualidade e continuar a manter o conjunto de critérios já existentes actualizados, e manter o objectivo de continuar a desenvolver critérios de compra de diferentes níveis de ambição, continuando a trabalhar nos chamados critérios de topo (*spearhead criteria*) no contexto das compras tecnológicas e inovadoras. Cada um destes caminhos deve contribuir para transformar os critérios de compra do SEMCo em "bem aplicados, além de completos".

Outros elementos têm de ser considerados para se conseguir um bom uso de todo o potencial do *green procurement*. Eis alguns contributos ao processo de desenvolvimento de critérios, identificados ao longo do tempo, e cuja incorporação pode trazer benefícios:

- > A inclusão de aspectos éticos e sociais no estabelecimento de critérios, considerados frequentemente por todos os participantes em grupos de trabalho de desenvolvimento de critérios e outros agentes exteriores.
- > Boa orientação na verificação e no *follow-up* de procedimentos.
- > Condução de critérios de pegada de carbono baseados nas declarações do clima.
- > Aplicação regular do conceito de Custo do Ciclo de Vida relativamente a todos os conjuntos de critérios.

O SEMCo tem a capacidade de assumir responsabilidades relativamente a um dos apoios mais desejados por muitas organizações de compras relacionados com o *green procurement* - a verificação e o *follow-up*. Tende a ser uma realidade o facto das entidades de compras não possuírem, nem conhecimento de fundo nem os recursos necessários, para examinar e julgar, de forma profissional, a veracidade de vários tipos de declarações e verificações relacionadas com a documentação de práticas, seja na forma de documentos assinados, certificados ou sistemas de selos, dados pelos fornecedores e que fazem prova dos requisitos atribuídos. Nesta área, o SEMCo pode dar apoio na forma de uma "função especializada" e ajudar na avaliação dessa documentação.

## O DESAFIO DA BAIXA PEGADA DE CARBONO

Nos últimos anos, a consciência sobre o problema das alterações climáticas e das consequências devastadoras do efeito de estufa cresceu consideravelmente. Quando a comunidade científica reportou novas e assustadoras descobertas relativamente às alterações climáticas, ficou a sensação de que "a ciência andava mais depressa do que a sociedade podia acompanhar".

Não há dúvida de que podemos lidar muito melhor com as questões climáticas no contexto do *green procurement*, por exemplo, ao:

- > estabelecer-se um método de cálculo da pegada de carbono (*Carbon Footprint* /CF) comum, reconhecido a nível internacional, e, assim, evitar a confusão no mercado originada pela corrente introdução de um grande número de iniciativas nacionais,
- > introduzir, de forma alargada, informação sobre o impacto directo do clima (por exemplo, em termos do Potencial Global de Aquecimento), em vez de impactos indirectos (como sobre o consumo de energia nos selos energéticos), e
- > assegurar a possibilidade de comparar a performance climática de diferentes produtos, o que representa uma necessidade na maior parte das actividades de compra.

Durante os últimos anos, após as emergentes preocupações relativas às alterações climáticas, vários *stakeholders* sublinharam a necessidade de haver métodos cientificamente válidos e relevantes para medir e quantificar as emissões de gases com efeito de estufa, quer a nível de organizações quer de produtos. Como consequência, em vários países, estão a surgir diferentes tentativas de quantificar a pegada de carbono de produtos, o que resulta numa enorme proliferação de modelos e metodologias. Como a racionalidade destes modelos de cálculo é muito diferente entre si, isto conduziu a uma grande confusão no mercado.

A *Consumer Reports* analisou, recentemente, as formas de cálculo de pegada de carbono mais usadas para fins específicos, detectando divergências de resultados na ordem dos 350%, e, entre os produtos mais comuns, não é raro ver diferenças de 200% ou mais nas estimativas de pegada de carbono entre produtos iguais.

É de vital importância que qualquer conceito na base um possível selo climático que venha a ser lançado no mercado seja inquestionável e correcto desde o princípio. De acordo com um estudo inglês sobre consumo, qualquer selo climático que venha a ser introduzido no mercado tem apenas uma chance - se falhar, o mais provável é que os consumidores regridam e voltem a fazer as suas escolhas baseadas apenas no preço.

Existem vários desafios a superar para exprimir uma mensagem simples e inteligível a uma audiência grande e diversificada, que não entre em conflito com a necessidade de uma abordagem científica credível. A Figura 4 apresenta alguns caminhos possíveis para se desenhar um selo climático/de pegada de carbono (CF), baseados no sistema internacional EPD® e associados aos padrões do ISO.

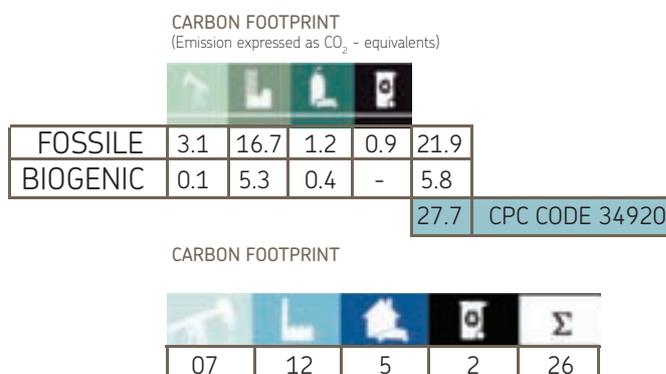


Figura 4. Exemplos de caminhos a seguir para construir um selo climático/CF, como uma apresentação gráfica consolidada do impacto climático de um produto durante o seu ciclo de vida (expresso em equivalentes de CO<sub>2</sub>).

Faz parte das ambições do SEMCo criar, no futuro, um sistema de selo climático/CF para as compras públicas ecológicas. Contudo, o tipo de conceito usado na Figura 4 deve ser flexível no sentido de permitir modificações para capturar e criar 'informação à medida' para fins específicos, por exemplo:

- > Indicar o impacto climático de todos os transportes até ao "ponto de venda",
- > separar as emissões de gases de efeito de estufa de origem biogénica das de fontes fósseis (para indicar eventuais "sumidouros de carvão" e "neutralidade de carvão"),
- > publicar os resultados para promover as melhorias dos impactos climáticos dos produtos, e
- > apresentação de programas de compensação de emissões (*off-set programmes*).

## O DESAFIO DA ECO-EFICIÊNCIA

Uma visão futura de sucesso na transição global para uma sociedade sustentável será, muito provavelmente, seguida por uma receptividade substancial de desenvolvimento de produtos eco-eficientes. Contudo, há bases sólidas para crer que as medidas de mitigação, para combater os problemas ambientais, podem dificultar o crescimento económico, a competitividade e o emprego, se não forem correctamente aplicadas. Isto parece ser especialmente verdade para os sectores que usam muita energia, orientados para a exportação e sujeitos a políticas unilaterais.

São necessárias mudanças nos padrões de consumo e produção para alcançar a sustentabilidade nas sociedades. É uma crença comum que o trabalho ambiental resulta num aumento de preços e custos dos produtos e serviços. Porém, existem exemplos que indicam o contrário, isto é, que o trabalho ambiental pode, na verdade, levar a uma redução de custos. Um desses exemplos está relacionado com o GPP e foi descrito num estudo da União Europeia, feito pela PriceWaterhouse Coopers (PWC), em que o principal objectivo era monitorizar os níveis de GPP nos sete Estados-membros com melhor desempenho. O estudo mostrou que o GPP pode resultar em redução de custos em vez de aumento de custos. Ao usar-se a abordagem de Custo do Ciclo de Vida no cálculo do impacto financeiro do GPP, descobriu-se que a média dos benefícios económicos era de, aproximadamente, 1%. Isto leva a concluir que, embora a prática de *green procurement* induza a custos de compra directos mais elevados, estes são compensados pelos menores custos de operação, por exemplo, o que faz com que os custos globais decresçam. Para a Suécia, estes cálculos resultaram numa poupança de 1,24%, o equivalente a cerca de seis mil milhões de coroas suecas (SEK).

O SEMCo tem várias formas de enfrentar o desafio da eco-eficiência. A mais importante é a perspectiva de se tornar um parceiro cooperante no trabalho de incorporar a Directiva europeia (2006/32/EG) no uso final eficiente de energia e serviços relacionados com a energia. Para uma utilização final eficiente de energia no sector público, os Estados-membros devem assegurar que o sector público actue como um bom exemplo e que informe os cidadãos sobre as medidas adoptadas. A Directiva afirma ainda que, sem compromisso da legislação nacional ou europeia, todos os Estados-membros devem escolher duas medidas da lista de medidas potenciais e facilitar a sua implementação através da publicação de documentos orientadores sobre eficiência energética e poupança energética, a serem usados como potenciais critérios e a serem atribuídos em contratos de compras públicas. A lista de medidas potenciais inclui recomendações de: uso de instrumentos financeiros para poupança de energia, a compra de equipamento e veículos com baixo consumo de energia, substituir ou modificar o equipamento existente, o uso de inspecções de energia, compra ou arrendamento de edifícios energeticamente eficientes. O SEMCo está preparado para assumir responsabilidades na aplicação desta parte da Directiva graças ao elo claro que existe com o tipo de trabalho que tem vindo a desenvolver.

Outras formas de superar o desafio da eco-eficiência podem passar por: Dar um melhor uso da abordagem especial de compras eco-eficientes, baseada em conjuntos de critérios para bens e serviços consumidores de energia, ao expandir o marketing da educação *online* desenvolvida pelo SEMCo, e incluir cálculos de Custos de Ciclo de Vida em todos os conjuntos de critérios desenvolvidos.

Outro conceito interessante seria o de aumentar o desenvolvimento do conceito de *Energy Performance Contracting*, EPC, a outras áreas além das relacionadas com edifícios de propriedades e motivar consultores e empreendedores a expandir as suas ambições, de forma a estabelecerem um contrato com o objectivo de alcançar um nível de eficiência-energética maior do que o acordado. Além do sector da construção, o estudo da PWC mencionado antes indicava também poupanças de custos noutros sectores, nomeadamente nos transportes.

### O DESAFIO DA INOVAÇÃO AMBIENTAL

Os potenciais benefícios das compras como veículo para a inovação têm tido uma atenção crescente ao gerarem "lead markets" para as novas tecnologias. Este conceito introduz uma nova abordagem organizacional, na qual as organizações contam com o incentivo para investir mais dinheiro em pesquisa, uma vez que sabem que existem compradores com a capacidade de encomendar em quantidades suficientes para cobrir o investimento feito em I&D e, desta forma, a competitividade desvia-se do foco primário (o preço) à tentativa de criar produtos que incorporem novas soluções técnicas mais sustentáveis a longo prazo. Neste caso, é preferível alterar os conceitos de compras tradicionais, com especificações técnicas mais ou menos fixas, para passar a especificar produtos ou serviços pela sua funcionalidade, uma vez que os documentos de compras demasiado descritivos podem desincentivar a inovação. Concretizar a ambição de inovar através das compras públicas de bens e serviços é um

empreendimento de grande monta mas, ao mesmo tempo, um grande desafio para a Europa.

O surgimento de novas tecnologias resultante de um sistema de compras públicas mais inovador influencia, certamente, as compras do sector privado e, muito provavelmente, o contrário também é verdade. O estabelecimento de práticas de compras mais inovadoras beneficiam de outro tipo de objectivos políticos como a sustentabilidade.

O contributo do SEMCo em relação ao desafio da inovação ambiental estaria inicialmente ligado à promoção do desenvolvimento e prática do conceito de "the twinning", por sua vez ligado ao trabalho do SEMCo com o desenvolvimento de critérios de compra de diferentes níveis, incluindo o de "requisitos de topo" ("spearhead criteria"), como sendo o nível mais ambicioso dentro do conceito mais tradicional de compras tecnológicas, ora existindo na forma de promoção geral do desenvolvimento do conceito de compras tecnológicas, como ferramenta para todo o tipo de grupo de produtos, ora na forma de um processo concreto entre diferentes agentes de compras em projectos separados.

A realização da referida abordagem "twinning" dever-se-ia basear, preferencialmente, em alguns estudos-piloto para diferentes tipos de grupos de produtos ou serviços, com o objectivo geral de criar uma base para a possível criação de um futuro programa nacional de tecnologia ambientalmente vocacionada/compras inovadoras. O trabalho, numa perspectiva a curto prazo, poder-se-ia basear, preferencialmente, no trabalho em curso do PAN Sueco para o GPP, conduzido pelo SEMCo, focando-se especificamente no desenvolvimento de critérios de compra na vanguarda da *Best Available Technology* (BAT) e nas inovações ambientais, com intuito de estimular o desenvolvimento de "produtos de ponta" ambientalmente benéficos e em servir como guia e apoio às organizações de compras que quisessem incluir este processo nas suas actividades diárias. O objectivo deste trabalho é, não só aumentar a quota de mercado de produtos com bom desempenho ambiental mas também de protótipos e outras soluções inovadoras ainda não disponíveis comercialmente.

O esforço do SEMCo, através destes Fóruns de Inovação, pode influenciar o mercado, tendo um efeito "push-and-pull", através do encorajamento de diálogos (match-making) entre compradores e fornecedores (ver Figura 5), mas também através da organização de "Fóruns de produtos de topo" ("Spearhead Forums") em cooperação com redes de negócios.

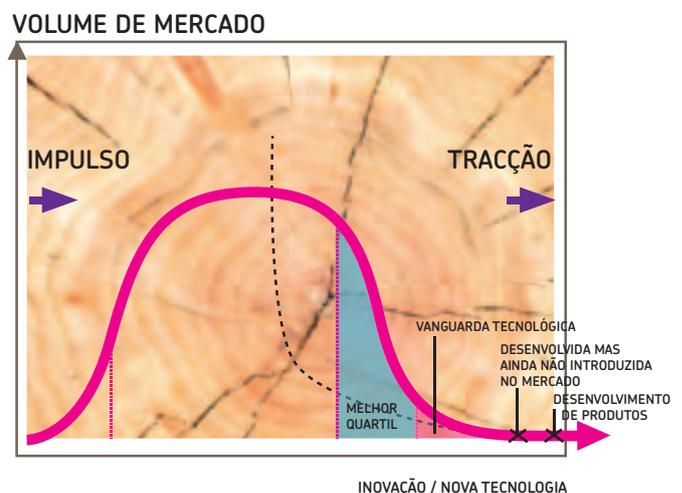


Figura 5. O trabalho do SEMCo com os fóruns de inovação pode ter um efeito de "push-and-pull".

Deve ser claramente enfatizado que as novas Directivas Europeias para as compras públicas incluem diferentes opções de aplicação de procedimentos de compras, com o propósito de estimularem a técnica e favorecem as soluções ambientalmente inovadoras. As oportunidades existem:

- › Na negociação de procedimentos e nos diálogos competitivos, que podem ser usados como opção para estruturar o processo de compra em certas situações e para facilitar o elemento crítico no diálogo entre o cliente e o seu fornecedor;
- › Nos diálogos técnicos, na fase de preparação que antecede a contratação.
- › No pé de igualdade que hoje existe entre as especificações técnicas de compras, feita em termos de funcionalidade e de performance, e às referências feitas relativamente aos standards.
- › Nas opções de submeter variantes.
- › Nas condições que permitem a transferência da propriedade intelectual para o fornecedor.

## O DESAFIO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL

Hoje em dia a maioria das pessoas concorda que o sector empresarial tem de se comprometer a uma nova abordagem da sua responsabilidade social. A lentidão na implementação e receptividade das compras socialmente responsáveis, a nível geral, entre empresas e organizações é, até certo ponto, indicadora da falta de políticas estabelecidas, quer no sector público quer no privado. A isto, acrescem as várias definições disponíveis na literatura especializada com diferentes intenções e o facto de haver divergências significativas na sua integração e disposição dentro das organizações, quando as políticas existem.

As recomendações políticas da existência de considerações de ordem não económica nas actividades comerciais parecem ter mais força no sector público do que no privado. No entanto, apesar de estarem sob maior pressão política, as compras públicas tendem a ser mais restritivas na possibilidade de utilizarem exigências não-económicas aos fornecedores, nas suas actividades de compra. Em contraste, as organizações privadas podem usar o *green procurement* como uma ferramenta multi-facetada para obterem uma vantagem competitiva, assegurar quotas de mercado, aumentar a base de clientes, melhorar o seu desempenho entre muitos actores da cadeia de produção e aumentar a competitividade no mercado.

Do ponto de vista do SEMCo: enquanto potencial contributo para o desafio da responsabilidade social e para o mapeamento das condições de contexto, baseado na análise da literatura, parece ser um contributo modesto a ajuda no desenvolvimento de um modelo genérico de integração dos contributos sociais no processo de compras de uma organização e na sua cadeia de produção. O objectivo de conceber este modelo genérico é fornecer uma visão geral

do processo de incorporar, implementar e manter um sistema de compras socialmente responsáveis (SRP ou *Socially Responsible Procurement*) numa organização, seja de origem privada ou pública. A modesta ambição deveria ser a de providenciar uma fonte de informação e inspiração para as organizações que estão a considerar a hipótese, ou que estão em processo de, desenvolver SRP nas suas actividades. O modelo pode ainda ser potencialmente usado como uma ferramenta de *benchmarking* pelas organizações que estão a desenvolver um sistema de SRP ou que são líderes nesta área.

Em princípio, este modelo deveria ser amplamente baseado em experiências anteriores, em grande parte adquiridas no sector privado, e separado em várias fases conceptuais, tais como:

- › desenvolvimento de um Código de Conduta (CoC),
- › implementação de acções na organização em foco,
- › implementação de acções na cadeia de produção,
- › requisição e avaliação de informação dos fornecedores,
- › auditoria do desempenho do fornecedor no local.

O SEMCo também pretende explorar na prática as conclusões do estudo que conduziu sobre o uso potencial de indicadores sociais seleccionados pela *Global Reporting Initiative* (GRI) no SRP. Certamente que revelar-se-ia de grande interesse explorar a utilidade destes indicadores da GRI no GPP, já que foram largamente aceites como operacionais e razoáveis, dum ponto de vista empresarial, uma vez que é da responsabilidade das empresas fornecer este tipo de informação.

Outro desafio para o SEMCo seria juntar-se ao trabalho de solicitar a informação necessária aos fornecedores para se tornar membro de entidades de partilha de dados, como a SEDEX, e ser "uma forma segura, eficiente e com boa relação qualidade-preço para os nossos fornecedores comunicarem e garantir boas condições de trabalho e para monitorizarmos, gerirmos e, sempre que necessário, intervir na melhoria dos padrões de trabalho". Neste tipo de sistemas, a informação transmitida pelos fornecedores só pode ser revelada a outras empresas com a permissão dos primeiros.

Por fim, outro desafio para o SEMCo seria conquistar a aceitação, por parte das organizações de compras, de ferramentas simples para guiar e ajudar a entender os princípios base do SRP e colocar ao seu alcance várias certificações/sistemas de selos habitualmente usados neste contexto.

## FONTES DE INFORMAÇÃO EM GPP E SRP NA UNIÃO EUROPEIA

Comissão Europeia (2001). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement*. Bruxelas 24.

Comunicação da Comissão (2003). *Integrated Product Policy on Environmental Life-Cycle Thinking*. COM 302 final. Bruxelas.

Comissão Europeia. (2004). *Buying green! A handbook on environmental public procurement*. Bruxelas.

Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K. och Szuppinger, P. (2006). *Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview*. Haarlem. Virage Milieu & Management bv.

EIPRO – *Environmental Impact of Products: EUR 22284 EN*, Maio 2006.

Comunicação da Comissão (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment (Impact assessment)*. COM 400 final, Bruxelas.

Comunicação da Comissão (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (Action Plan)*. COM 397 final. Bruxelas.

PricewaterhouseCoopers (2009). *Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU*. PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys.

AEA (2009). *Assessment and Comparison of the National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes. Interim Report to the European Commission, ENV.G.2/SER/2009/0059r*.

Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, Maio 2010.

Comissão Europeia (2011). *Buying Social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*. Bruxelas.

# CONTRIBUTO DOS MATERIAIS RECICLADOS ATRAVÉS DO PROCESSAMENTO DE RESÍDUOS DE EMBALAGENS PARA AS COMPRAS ECOLÓGICAS<sup>24</sup>

*“Failing to appreciate the economics of waste is a waste of economics. Waste – in all its myriad forms – is a resource that constantly redefines innovation opportunities.”  
Michael Schrage in “Garbage In, Innovation Out”*

[www.technologyreview.com/articles/schrage0702.asp](http://www.technologyreview.com/articles/schrage0702.asp) [2002]

*“Contemporary civilization could not get rid of packaging any more than the chicken could get rid of the egg. Packaging is part of who we are. It is sometimes wasteful, sometimes misleading. But it is also clever, inventive, colorful, and full of life. And packaging is indispensable. It allows food to be distributed more widely and more efficiently. It helps make consumption predictable and has thus been essential to the development of many industries.”*

Thomas Hine in *The Total Package* [1995]

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a produção de resíduos tem ganho uma importância considerável nas sociedades modernas em resultado de alterações nos hábitos de consumo e estilos de vida dos consumidores. A evolução das sociedades tem ditado fenómenos de consumo em massa, donde resultam quantidades cada vez maiores de resíduos gerados e um acrescido impacto ambiental associado a estes mesmos resíduos. É por isso fundamental, não só, reduzir a produção de resíduos através de hábitos de consumo mais racionais, mas também de garantir um fecho do ciclo de vida dos materiais eficaz e eficiente.

A embalagem não foge a esta corrente do consumo em massa, mas mesmo sem detalhar as diversas vantagens aduzidas pelas mesmas, importa compreender que desempenham hoje um papel fundamental nas sociedades modernas que vai muito para além da visão da embalagem como uma indústria ou uma combinação de tecnologias para a produção de algo que vai conter ou envolver os produtos que consumimos. Adicionalmente, importa não esquecer que a embalagem é um produto com um ciclo de vida curto e a sua produção com matérias-primas virgens aumenta a intensidade de exploração dos recursos finitos do planeta. No entanto, comparativamente com outros produtos, os ciclos tecnológicos da embalagem são mais longos e as possibilidades de recuperação da mesma caracterizam-se por valores de eficiência normalmente mais elevados.

Naturalmente que muitos produtos incorporando reciclados concorrem directamente contra os mesmos produtos feitos com matérias prima-virgem (por exemplo, o papel de escrita e impressão), mas outros há que conseguiram criar os seus nichos de mercado distanciando-se assim das cadeias de valor dos produtos que já foram antes da reciclagem (por exemplo, a madeira plástica feita com plásticos mistos ou o betão leve feito com poliestireno expandido, vulgo, esfervite).

## A RECICLAGEM

Dos vários destinos de reciclagem que podem ser dados às embalagens, numa óptica de sustentabilidade, importa não só explorar aquelas opções de maior valor acrescentado mas essencialmente as de aplicações em massa de reintrodução de outros (ou os mesmos) produtos no mercado, preferencialmente para aplicações com ciclos de vida mais longos. Neste sentido, as compras públicas ecológicas posicionam-se como um destino preferencial para muitas aplicações feitas com materiais reciclados, particularmente no campo das obras públicas. Através de compras públicas ecológicas incentiva-se mais e melhor reciclagem e dessa forma:

- › Aumenta-se a vida útil dos aterros enquanto destino final para os resíduos;
- › Diminui-se a intensidade de consumo de matérias primas virgens;
- › Gera-se um menor impacto ambiental com a produção de novos produtos;
- › Dinamiza-se a economia e geram-se postos de trabalho.

# AS APLICAÇÕES DOS MATERIAIS E AS COMPRAS PÚBLICAS

Seguidamente ficam alguns exemplos de aplicações competitivas que incorporam matérias-primas recicladas que tiveram como proveniência resíduos de embalagens:

PRODUTO	APLICAÇÃO	ORIGEM
Varões de Aço	Betão Armado	Resíduos de embalagens de aço e outros resíduos deste material
Esferovite triturada	Betão Leve	Resíduos de embalagens de EPS (poliestireno expandido) e outros resíduos deste material
Aglomerado madeira	Painéis para mobiliário	Resíduos de embalagens de madeira e outros resíduos deste material
Tubos de Polietileno	Rega, passagem de cabos, saneamento	Resíduos de embalagens de PE e outros resíduos deste material
Alumínio	Caixilhos, móveis, peças de equipamentos de queima, indústria automóvel.	Resíduos de embalagens de alumínio e outros resíduos deste material



## BETÃO LEVE

O betão leve é produzido com poliestireno expandido reciclado e é um caso de sucesso em construção civil pela sua leveza, acrescentando assim pouco peso à carga dos edifícios em áreas não estruturais. Além do peso, as principais vantagens do betão leve são o isolamento térmico e acústico que o mesmo aporta à construção.



## PAINÉIS DE AGLOMERADO DE MADEIRA

Os resíduos de embalagem de madeira (caixas e paletes em fim de vida), depois de triturados e descontaminados são encaminhados para a produção de painéis de aglomerado cujo destino mais comum é a utilização em peças de mobiliário.



## PAPEL RECICLADO

O papel reciclado é hoje o artigo de casa e escritório mais visível para os consumidores como exemplo de incorporação de reciclado. Já é inclusivamente possível produzir papel reciclado com níveis de branquidão comparáveis com os do papel feito exclusivamente com fibra celulósica virgem.



## TUBAGENS DIVERSAS PRODUZIDAS COM POLIETILENO RECICLADO

O polietileno reciclado tem uma das suas aplicações mais comuns nos tubos e acessórios de tubagem com aplicação diversificadas na construção civil e agricultura. Quando conjugados com matérias primas virgens em tubos multi-camada (em que a interior pode estar em contacto com água potável) vêem também o seu leque de aplicações alargado.



## MADEIRA PLÁSTICA

A madeira plástica é um produto feito com plásticos mistos de embalagem e permite a fabricação de diversos tipos de perfis que podem ser trabalhados como a madeira na construção de todo o tipo de peças de mobiliário urbano, apoios de praia, cercas e vedações, barreiras anti-veículo (pilaretes), parques infantis, tutores de vinha, separadores de auto-estrada etc.



A durabilidade deste produto é muito elevada e a sua composição confere-lhe propriedades naturais para resistência aos elementos.T

As mangas de rega, embora se tratem de uma aplicação flexível para o polietileno, são também comumente produzidas com plástico reciclado.

Em todas as aplicações apresentadas, as principais barreiras à compra ecológica são facilmente ultrapassadas, como sejam:

- > Preço;
- > Estabelecimento de convicção corporativa do consumidor, desde o gestor de topo ao responsável de compras. *Está muitas vezes associada à resistência à mudança, porque comprar um novo produto alterando as relações fornecedor-cliente?*
- > Insuficiente conhecimento do produto;
- > Disponibilidade de produtos no mercado como alternativa a soluções convencionais;
- > Falta de especificações técnicas ou marcação CE.

## AÇO E ALUMÍNIO RECICLADOS

A reciclagem dos metais permite já uma presença consistente em variadíssimas indústrias, como seja por exemplo a automóvel, construção civil, aquecimento, etc. A grande vantagem associada à reciclagem destes materiais está na poupança de energia obtida com a reciclagem (comparativamente com a produção de matérias primas virgens) e com o facto destes materiais poderem ser reciclados infinitamente. Todas as indústrias siderúrgicas que utilizem para fundição dos metais ferrosos fornos de arco eléctrico (como os que existem em Portugal, no Seixal e na Maia) só consomem sucata metálica.

# 5. OPORTUNIDADES COM IMPACTO POSITIVO PARA A ECONOMIA PORTUGUESA

Na reflexão sobre como é que Portugal pode reagir e sair da actual crise económica que atravessa, podemos considerar algumas das seguintes vantagens que tem a seu favor: está integrado numa zona de estabilidade cambial, como é a zona Euro; tem um nível de segurança relativamente elevado; tem condições climáticas, paisagísticas e factores de acolhimento humanos capazes de atrair o turismo e o interesse de pessoas que querem viver no sul da Europa; tem um património histórico, cultural e arquitectónico, secular e moderno, de interesse mundial; tem o acesso ao Oceano Atlântico, o que abre oportunidades para o desenvolvimento de múltiplas actividades científicas, tecnológicas, económicas e turísticas; a língua portuguesa tem mais de 240 milhões de falantes autóctones e é a quinta mais falada no mundo e na Internet; é a mais falada no hemisfério sul e a terceira mais falada no mundo ocidental. É, ainda, a língua oficial de países com economias emergentes, como Angola e Brasil; geograficamente, Portugal situa-se no centro de rotas internacionais de pessoas e mercadorias; tem recursos geológicos que podem ajudar a reduzir a dependência externa de matérias-primas não energéticas; tem um património natural considerável e riqueza em termos de biodiversidade; tem uma das mais elevadas taxas de produção primária florestal da Europa.

Todos estes factores, entre outros, representam oportunidades com potencial positivo para a economia portuguesa. O que Portugal não tem é dimensão de mercado interno nem recursos ou um tecido empresarial ao nível de países como a França, Alemanha ou o Reino Unido, para referir apenas alguns dentro da Europa. Considerando que a produção de bens e serviços, a nível global, está bastante definida, e o esforço hercúleo que o País tem de fazer - criando quase de raiz infra-estruturas, dotando recursos humanos de conhecimento especializado ou elevando o seu peso negocial a nível internacional - para competir no mercado *mainstream*, é de bom senso reconhecer que aposta nacional não deve passar pela produção de produtos que concorram com *players* mundiais como a China ou os Estados Unidos. No entanto, o mercado de produtos e serviços de carácter ecológico e inovador revela-se um nicho com enorme potencial de mercado, no qual o País pode e deve apostar, podendo tornar-se uma referência a nível mundial com enormes benefícios para a economia nacional.

Um dos propósitos da política de compras públicas ecológicas é precisamente promover este mercado que pode - e deve - aliar tradição e inovação, dispensado, a muitos níveis, estruturas industriais que correm o risco de ficar obsoletas e que são, elas próprias, uma ameaça ao ambiente. Para promover as compras públicas ecológicas e, em grande medida o mercado de produtos

"verdes", são aqui propostas algumas medidas muito concretas que se podem revelar, nas contas finais, como oportunidades interessantes para a economia nacional:

**DEFINIR METAS NACIONAIS PARA CONSUMO PÚBLICO MAIS AMBICIOSAS.** As metas definidas para a primeira Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas já foram ambiciosas, ultrapassando em 10%, o nível de compras públicas ecológicas dos Países-membros da União Europeia com melhor desempenho nesta matéria. É expectável e necessário que a próxima Estratégia, para o triénio 2011/2013, - e que em breve será apresentada - aumente ainda mais estas metas.

**ESTREITAR O CONTROLO/MONITORIZAÇÃO JUNTO DAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS.** Para garantir que os critérios ambientais estão a ser devidamente aplicados e cumpridos, é preciso acompanhar de perto o trabalho das agências governamentais. O controlo e a monitorização deve também ser incrementado ao nível dos fornecedores, para garantir que todas as exigências e requisitos são cumpridos pelas empresas e que não passam de meras formulações teóricas impressas em papel.

**ENVOLVER OS POLÍTICOS E LÍDERES LOCAIS.** São eles, mais que ninguém, que têm poder de influência junto das organizações que gerem. O seu envolvimento, além de representar um estímulo à persecução destas políticas, pode resultar numa avaliação e identificação mais eficaz das necessidades da organização para a implementação do *green procurement*.

**CRIAR UMA PLATAFORMA OPERACIONAL E DE FÁCIL INTERACÇÃO PARA COMPRAS ECOLÓGICAS.** Através de tal sistema, todos os processos ficariam facilitados o que permitia alargar as compras ecológicas a uma audiência mais vasta, já que seriam sobretudo os utilizadores menos experientes que beneficiariam desta aplicação.

**CRIAR UM HELPDESK PARA COMPRAS ECOLÓGICAS.** Na sequência do ponto anterior, um serviço de apoio aos utilizadores para suporte e resolução de problemas técnicos, seria mais um processo facilitador e incentivador das compras.

FORMAR RECURSOS HUMANOS NA ÁREA DO *PROCUREMENT* E REALIZAR CURSOS *WEB* SOBRE COMPRAS ECOLÓGICAS. A falta de conhecimentos especializados nesta área é uma das questões identificadas, a nível europeu, como sendo um obstáculo à prática de *green procurement*. É fundamental apostar na formação nesta área, não só para aumentar o conhecimento do mercado como para desenvolver mais e melhores critérios ambientais e facilitar e aumentar a sua aplicação.

CRIAR UMA *NETWORK* PARA ACESSO À INFORMAÇÃO NA ÁREA DO AMBIENTE E EM PARTICULAR NA ÁREA DO *GREEN PROCUREMENT*. A partilha de experiências é uma excelente forma de evitar erros, poupar dinheiro e rentabilizar procedimentos. A existência de uma rede nacional (ou até internacional) na área do ambiente e do *green procurement* em particular facilitaria a troca de informações, o esclarecimento de dúvidas, o estabelecimento de parecerias, a criação de sinergias, entre outros benefícios.

REFORÇAR A INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE AMBIENTE NAS OUTRAS POLÍTICAS, QUER A NÍVEL DO GOVERNO QUER A NÍVEL DAS EMPRESAS. As considerações ambientais devem passar a ser, tendencialmente, omnipresentes. Um exemplo prático do resultado desta proposta poderia ser o facto de as considerações de natureza ambiental passarem a fazer parte das especificações técnicas de produtos.

PRODUZIR E EDITAR MATERIAL INFORMATIVO SOBRE OS REQUISITOS, LEGISLAÇÃO E OUTROS ASPECTOS TÉCNICOS. A existência de informação sobre os procedimentos técnicos, legais e outros relativos ao *green procurement* é igualmente importante. Esta deve ser completa, clara, fácil de compreender e amplamente disseminada, tanto a nível governamental, como a nível regional e local.

POTENCIAR, ATRAVÉS DA MAJORAÇÃO DOS CRITÉRIOS, AS EMPRESAS COM CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL. A discriminação positiva, como já se observou em diversas áreas, pode ter resultados surpreendentes. Esta medida, iria, certamente, estimular as empresas portuguesas a melhorarem os seus desempenhos ambientais de forma a conseguirem a certificação.

PRIVILEGIAR PRODUTOS AOS QUAIS JÁ TENHA SIDO ATRIBUÍDA UMA CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL (POR EXEMPLO, O RÓTULO ECOLÓGICO). Tal como pode passar a haver majoração de critérios para as empresas com certificação ambiental, também os produtos certificados devem ter privilégios especiais.

IMPLEMENTAR A OBRIGATORIEDADE DE CONSIDERAÇÃO E MAJORAÇÃO DA PONTUAÇÃO DAS SOLUÇÕES QUE INCORPOREM MATERIAIS RECICLADOS NOS CONCURSOS PÚBLICOS. Na óptica do ponto anterior, também os bens, produtos e serviços que incorporem a reciclagem e reutilização de materiais devem ser preferidos em relação aos outros que utilizem apenas matérias-primas virgens.

INTRODUZIR A OBRIGATORIEDADE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS ESPECÍFICAS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS, NOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.

FACILITAR PROCESSUAL/ADMINISTRATIVA OU FINANCEIRAMENTE A OBTENÇÃO DA MARCAÇÃO CE EM APLICAÇÕES QUE INCORPOREM MATERIAIS RECICLADOS, QUANDO ESTA FOR NECESSÁRIA PARA PENETRAÇÃO NO MERCADO. Conforme está estabelecido pela Comissão Europeia, as iniciais "CE" são a abreviatura da designação francesa *Conformité Européene* que significa Conformidade Europeia. A marcação CE é a evidência dada pelo fabricante de que os produtos estão em conformidade com os requisitos estabelecidos em directivas comunitárias "Nova Abordagem", permitindo-lhes a sua livre circulação no Espaço Económico Europeu (EEE). Os procedimentos de avaliação da conformidade dos produtos com as normas das directivas, visam garantir que os produtos colocados no mercado estão de acordo com as exigências expressas nas directivas, nomeadamente no que concerne à saúde e segurança dos utilizadores e consumidores. Esta marcação pode, e deve, ser aplicada nas soluções que incorporem materiais reciclados.

REDUZIR O IVA PARA PRODUTOS QUE INCORPOREM MATERIAIS RECICLADOS. A correcção de preços para este tipo de produtos (e também para os outros bens e serviços com bom desempenho ambiental) pode ser feita pela via fiscal. Aplicar uma redução no IVA, seria uma das formas de o fazer.

ENVOLVER TODOS OS STAKEHOLDERS (FORNECEDORES, COMPRADORES, CONSUMIDORES, ETC.). Só uma acção concertada entre toda a sociedade pode conduzir a um verdadeiro desenvolvimento sustentável. Por isso, é preciso actuar de forma a envolver todos actores sociais, do Governo, aos cidadãos, passando pelos agentes económicos. Além da criação de políticas sustentáveis ou da introdução de medidas fiscais, a Educação e as campanhas de informação, são outras das formas de promover este envolvimento.

REFORÇAR E RE-ORIENTAR AS POLÍTICAS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE FORMA A PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DE UM MERCADO QUE:

- > reduza o consumo de recursos naturais através de uma abordagem integrada para a gestão eficaz desses mesmos recursos;
- > seja energeticamente eficiente;
- > promova a inovação em tecnologias mais amigas do ambiente;
- > promova a integração transversal do ambiente em todos os processos geradores de produtos ou serviços;
- > promova a alteração dos padrões de produção e consumo.

ALARGAR A ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS AO SECTOR PRIVADO. As novas directivas europeias já indiciam que, em breve, também o sector privado deverá passar a fazer *green procurement*. Portugal, em linha com a União Europeia, deve antecipar estas medidas e começar a identificar as áreas do sector privado, os produtos e os serviços prioritários, para aplicar o *green procurement*.



## 6. O FUTURO: DO **GREEN PROCUREMENT** AO **SUSTAINABLE PROCUREMENT**

Ao longo deste livro temos falado, sobretudo, em Compras Públicas Ecológicas (*Green Public Procurement - GPP*) e abordado, ocasionalmente, as Compras Públicas Sustentáveis (*Sustainable Public Procurement - SPP*). Mas, o que é que define uma e outra e quais são as grandes diferenças entre ambas?

Durante muito tempo as compras públicas eram apenas uma questão de economia e de eficiência. No entanto, as emergentes questões ambientais, já amplamente aqui referidas, tiveram de começar a ser levadas em linha de conta na formulação de políticas e medidas legais como forma de atenuar os problemas delas resultantes. Graças à aceitação do Desenvolvimento Sustentável como um modelo a seguir, por um lado, e aos efeitos que se fizeram sentir com a recente crise económica - a nível da ausência ou da precariedade de emprego, do aumento da pobreza, da degradação das condições de trabalho ou da crescente exclusão social a que cada vez mais pessoas estão sujeitas -, por outro, os aspectos sociais, a par com os económicos e ambientais, tornaram-se, também, cada vez mais importantes para as compras públicas.

Segundo a Comissão Europeia<sup>25</sup>, a Política de Compras Públicas Ecológicas prevê que as autoridades públicas - dos governos e institutos nacionais às diversas entidades regionais e locais - apliquem critérios ecológicos à compra de bens e serviços que precisam para funcionar, elas e o país ou região que tutelam. Ou seja, que privilegiem os bens e serviços com menor impacto ambiental durante o seu ciclo de vida, em relação àqueles com a mesma função primária e sem os referidos benefícios ambientais e que, sem a aplicação destes critérios, seriam os mais procurados. A aplicação da GPP, conforme aqui é descrita, representa um enorme salto qualitativo já que, como também foi referido, os montantes gastos em compras públicas têm o peso substancial e podem, pela sua dimensão e massa crítica moldar toda a estrutura de mercado. Esse poder de influenciar e transformar a oferta de bens e serviços existentes, de criar novas tendências de consumo entre os particulares, constitui por si uma oportunidade sem paralelo na história económica recente.

No entanto, as Compras Públicas Ecológicas são um aspecto de uma política que pode ir ainda mais longe. Ao juntar-se, ao ambiental, outros dois vectores fundamentais - os aspectos sociais e económicos - consegue-se uma política verdadeiramente integrada com uma força ainda maior: As Compras Públicas Sustentáveis definem-se como uma "tentativa de alcançar um equilíbrio ideal entre os três pilares do desenvolvimento sustentável - económico, social e ambiental - na procura de bens e serviços em todas as fases do projecto", afirma a Comissão Europeia. Ou seja, pretende-se, ganhar com eficiência económica, criar menos impacto ambiental e alcançar maiores benefícios sociais.

A tentativa de regular o mercado através das compras públicas no sentido de introduzir noções de justiça social não é nova. Christopher McCrudden usa o termo "*linkage*", no seu trabalho *Using public procurement to achieve social outcomes*<sup>26</sup>, para definir este papel das compras públicas. O autor relembra a popularidade que esta medida teve no século XIX, na Europa e na América do Norte, na tentativa de melhorar as condições de emprego e combater o desemprego, a sua expansão no século XX para promover a inserção de pessoas com deficiências e o papel que teve, durante a II Grande Guerra, nos Estados Unidos, para nivelar as oportunidades de emprego das minorias raciais. Na Malásia, na África do Sul pós-*apartheid*, no Canadá e na União Europeia foi também, posteriormente, usado para promover a igualdade entre géneros, etnias e religiões e, em geral, proteger os direitos humanos.

Mais recentemente a Comissão Europeia emitiu alguns comunicados importantes nesta matéria: em 2001, o texto *Integrando Considerações Sociais nas Compras Públicas (Integrating social considerations into public procurement*<sup>27</sup>); em 2010, um Guia para aplicação das regras comunitárias nos Serviços de Interesse Económico Geral e o *Buying Social*, um guia para se levar em conta as considerações sociais nas Compras Públicas<sup>28</sup>. Aqui é introduzida a noção de Compras Públicas Socialmente Responsáveis (*Socially responsible public procurement - SRPP*), definida como "relativa a operações de compras públicas que levam em consideração, entre outras coisas, a promoção das oportunidades de emprego, garantias de respeito pelas condições de trabalho, que tenta apoiar a inclusão social (nomeadamente de pessoas com deficiências), a economia social e as PME (Pequenas e Médias Empresas), que promove a igualdade de oportunidades e a 'acessibilidade e o *design* para todos', leva em conta questões de Comércio Justo e Ético, bem como os Direitos Humanos e do Trabalho, e que procura conseguir uma maior adesão voluntária às questões de desenvolvimento social e responsabilidade social enquanto se rege pelos princípios do Tratado da União Europeia e as Directivas Comunitárias de Compras Públicas." São dados como exemplos, as compras públicas a empresas que promovam o emprego de jovens, de desempregados de longa duração ou de pessoas mais velhas, cujos donos pertençam a minorias étnicas ou que empreguem pessoas nas mesmas condições ou que tenham um número significativo de pessoas com deficiência nos seus quadros. Também podem existir especificações técnicas em termos de "acessibilidade e *design* para todos" que garantam, por exemplo, semáforos com avisos sonoros para invisuais ou autocarros adaptados para cadeiras de rodas. A tentativa de incluir as PME nas compras públicas, directa ou indirectamente (através de sub-contratações), é outra medida que, além de social, tem uma vertente económica muito concreta. Em suma, o aspecto social da visão sustentável das compras públicas leva em conta o seu efeito em matérias como a erradicação da pobreza, a equidade internacional, a igualdade de oportunidades entre géneros, raças, credos ou faixas etárias, uma justa distribuição de recursos, a aplicação de boas condições de trabalho e os direitos humanos.

O pilar "economia" das SPP está, desde sempre, e por definição, ligado às compras públicas: a ideia base é que se consiga a melhor relação qualidade-preço para um produto, levando ainda em consideração aspectos como a sua disponibilidade no mercado e a sua funcionalidade. Contudo, há uma dimensão de valor acrescentado nas políticas de compras públicas "verdes": por exemplo, quando se compram produtos ecológicos e se beneficia das suas vantagens considerando o seu ciclo de vida (menos necessidade de manutenção, menos gastos energéticos, menor produção de resíduos, etc.) e no estímulo que a GPP cria em novos mercados (os dos produtos ecológicos) e na inovação. Quando se incorporam critérios de ordem sustentável estamos a dar outro passo em frente. Exemplo disso, é o favorecimento do mercado justo e ético: em muitos casos, isto significa que estamos a canalizar investimento para países em vias de desenvolvimento (veja-se o que acontece em relação à produção de café, cacau, chá ou dos cereais produzidos e comercializados em regime de *Fair Trade*) ou, a um nível microeconómico, quando as compras públicas sustentáveis permitem redistribuir riqueza a grupos que, de outra forma, dificilmente teriam poder de compra (sejam as minorias étnicas, imigrantes, pessoas de capacidades limitadas ou outras).

Estamos, assim, já muito longe da definição básica de compras públicas com a sua visão puramente economicista. Saltámos da máxima algo autista "procurar o melhor para a minha organização" para tomarmos consciências de que nada é estanque e tudo está interligado e, tentarmos, assim "procurar o melhor para a minha organização e, ao mesmo tempo, para a sociedade que nos rodeia e o mundo".

25) Ver: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/versus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm).

26) Natural Resources Forum 28 (2004) 257-267 ver: <http://www.edf.org.uk/news/ChrisMcCruddenPaper.pdf>

27) Ver: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:EN:PDF>.

28) Links para os respectivos guias, e outros documentos nesta matéria, em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/other\\_aspects/index\\_en.htm#social](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/other_aspects/index_en.htm#social).

Primeira edição: Maio 2011

Redacção: Sociedade Ponto Verde, Alexandra Silva, Laura Patrício

Projecto Editorial: GCI

Capa: EURO RSCG Design & Arquitectura

Grafismo: EURO RSCG Design & Arquitectura

Paginação: EURO RSCG Design & Arquitectura

Impressão: Palmigráfica - Artes Gráficas, Lda.

Tiragem: 100

Depósito Legal: 328433/11

Este livro foi produzido em papel reciclado.

