# ANEXO METODOLÓGICO DA ESTRATÉGIA PARA AS COMPRAS PÚBLICAS ECOLÓGICAS 2030 – ECO360

# ECO360 - ANEXO METODOLÓGICO

## 1. Conteúdo do Anexo Metodológico

O processo metodológico que apoiou o desenvolvimento da presente Estratégia integrou diferentes fontes de informação que permitiu articular *inputs* de natureza distinta. Este Anexo apresenta em detalhe as diferentes fontes de informação que apoiaram a construção dos elementos constituintes da ECO360.

O Anexo encontra-se organizado em três partes principais:

- Documentos e orientações de política internacional e comunitária;
- *Benchmarking* de casos de sucesso internacionais, que permitiu retirar conclusões relativamente aos diferentes elementos que integram a ECO360;
- Processo participativo, que integrou diferentes fases de envolvimento:
  i) Entrevistas exploratórias (GAM; Grupos de Trabalho e entidades compradoras);
  ii) Inquéritos a departamentos de compras e gestão de topo;
  iii) Workshops colaborativos.

## 2. Documentos e Orientação de Política Internacional e Comunitária

Na tabela seguinte sintetizam-se os principais documentos e orientações de política internacional e comunitária que de algum modo se relacionam com o âmbito e objetivos da ECO360.

**Tabela 1 -** Principais documentos e orientações de política internacional e comunitária e relação com a ECO360

| Orientação de política/iniciativa | Relação com a ECO360 |
|---|---|
| **Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas** | O Objetivo 12 refere-se ao Consumo e Produção responsáveis. Umas das metas definidas (12.7) consiste em promover práticas de contratação pública sustentáveis. Não existe no entanto ainda uma metodologia de apoio à monitorização do progresso em relação a esta meta. |
| **One Planet Network on Sustainable Production and Consumption – Sustainable Public Procurement (SPP) Programme** | O programa One Planet Network for SPP é uma parceria multi-stakeholder global voluntária em que várias partes – governamentais, não governamentais, públicas e privadas, concordam em trabalhar em conjunto de forma sistemática com o objetivo de promover e acelerar a implementação de contratos públicos sustentáveis a nível global, como forma de garantir padrões de consumo e produção sustentáveis. |
| **Pacto Ecológico Europeu – EU Green Deal – COM(2019) 640 final** | O incentivo à produção e consumo sustentáveis é uma das prioridades apontadas no Pacto Ecológico Europeu. Neste domínio reconhece-se que as autoridades públicas, incluindo as instituições da EU, devem dar o exemplo e assegurar que os seus procedimentos de contratação são ecológicos. A Comissão proporá mais legislação e orientações em matéria de contratos públicos ecológicos. |
| **Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável. Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu – COM(2020) 21 final** | O Plano de Investimento do Pacto Ecológico aponta para uma crescente exigência na implementação de CPE, preconizando a definição de critérios ou objetivos ecológicos mínimos obrigatórios para os contratos públicos nas iniciativas setoriais, no financiamento da EU ou na legislação relativa a produtos específicos. Este Plano preconiza ainda que os adquirentes públicos venham, sempre que possível, a aplicar metodologias de cálculo dos custos do ciclo de vida, instando todos os intervenientes, incluindo as empresas, a desenvolverem metodologias fiáveis para esse efeito. |
| **Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável – COM(2008) 397 final** | Uma das ações apontadas para promover o consumo e produção sustentáveis refere-se à utilização de critérios de eficiência energética e de critérios ambientais para estabelecer uma base harmonizada para a atribuição de contratos públicos |

| Orientação de política/iniciativa | Relação com a ECO360 |
|---|---|
| | e incentivos da EU e respetivos Estados-Membros. O Plano de Ação aponta, por exemplo, para a definição de níveis de rotulagem ambiental de produtos abaixo do qual as entidades não estão autorizadas a contratar. |
| **Plano de Ação Europeu para a Economia Circular 2020 – COM(2020) 98 final** | Em termos de ações específicas relativas às CPE, a Comissão propõe a introdução de critérios e metas mínimas obrigatórias de CPE na legislação setorial. Além disso, a Comissão compromete-se a continuar a apoiar a capacitação através da orientação, formação e divulgação de boas práticas. |
| **Rótulo Ecológico Europeu<br>Regulamento (CE) n.º 66/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Novembro de 2009 relativo a um sistema de rótulo ecológico da EU** | Tal como as CPE, os rótulos ecológicos são instrumentos voluntários que visam estimular a oferta e procura de produtos e serviços com melhor desempenho ambiental no seu ciclo de vida. Os rótulos ecológicos, em particular o Rótulo Ecológico Europeu, podem ser utilizados como elementos de verificação do cumprimento de critérios, facilitando assim a operacionalização da CPE. As sinergias entre os dois instrumentos de política são evidentes e têm sido cada vez mais exploradas. |
| **Iniciativa do Mercado Único para os Produtos Ecológicos – COM(2013) 196 final** | Esta iniciativa visa contribuir para melhorar a disponibilidade de informações claras, fiáveis e comparáveis sobre o desempenho ambiental de produtos e organizações para todas as partes interessadas relevantes, incluindo os agentes ao longo de toda a cadeia de aprovisionamento. Por esta via, a UE visa promover um mercado interno mais integrado, em que os produtos e as organizações verdadeiramente ecológicos são reconhecidos pelos consumidores. A CE tem vindo a promover o desenvolvimento de métodos para avaliação da Pegada Ambiental dos Produtos (PAP) e da Pegada Ambiental das Organizações (PAO) para suportar esta iniciativa. Tal como no caso do Rótulo Ecológico Europeu, as sinergias entre esta iniciativa e as CPE devem ser potenciadas, harmonizando critérios e metodologias que permitam a utilização da PAP e PAO na definição e verificação de critérios de CE. |
| **Pacote Energia e Clima** | No âmbito do pacote Energia e Clima, a CE tem vindo a reforçar o papel da contratação pública na prossecução de objetivos de neutralidade carbónica. O novo pacote legislativo em aprovação inclui, por exemplo, metas específicas para o setor público como uma redução anual do consumo de energia de 1,7%, bem como a renovação anual de pelo menos 3% da área total dos edifícios pertencentes a todos os níveis da administração pública. O novo pacote estabelece também que os organismos públicos terão de ter sistematicamente em conta os requisitos de eficiência energética nos seus contratos públicos de produtos, serviços, edifícios e obras, reforçando assim o papel da CPE. |
| **Estratégia do Prado ao Prato – COM/2020/381 final** | No âmbito desta estratégia, e para melhorar a disponibilidade e o preço de alimentos saudáveis e promover dietas saudáveis e sustentáveis na restauração institucional, a Comissão determinará a melhor forma de estabelecer critérios mínimos obrigatórios para a aquisição saudável de alimentos. É estabelecido um calendário indicativo de 3.º trimestre de 2021 para a determinação das melhores modalidades para o estabelecimento destes critérios. |
| **Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida – COM(2020) 662 final** | Este programa visa impulsionar a renovação dos edifícios na Europa em prol da neutralidade carbónica e da renovação. No âmbito deste programa, a Comissão Europeia pretende estudar a possibilidade de definir critérios para contratos públicos ecológicos aplicáveis a edifícios públicos, tais como edifícios de escritórios e escolas, relacionados com o ciclo de vida e a resiliência climática e baseados no quadro Level(s). |
| **Compra Social – Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos (2.ª edição) – C(2021) 3573 final** | A Comunicação da Comissão tem por objetivo sensibilizar os adquirentes públicos para as vantagens dos Contratos Públicos Socialmente Responsáveis, e o seu potencial para promover objetivos estratégicos de natureza social como a melhoria de competências e a requalificação da mão-de-obra, o trabalho digno, a inclusão social, a igualdade de género e a não discriminação, a acessibilidade, a conceção para todos, o comércio ético, ou procurar alcançar uma maior conformidade com as normas sociais.<br>A CPSR é um elemento complementar da CPE na implementação de estratégias visando aumentar o contributo da contratação pública na promoção do desenvolvimento sustentável. |

## 3. Benchmarking – Lições de Casos de Sucesso Internacionais

Realizou-se uma pesquisa de exemplos inspiradores, focada nos países europeus, a partir dos quais fosse possível extrair ideias e recomendações para a ECO360. Para este efeito foram considerados os seguintes documentos:

- National GPP Action Plans (policies and guidelines), GPP Toolkit da EU;
- Comissão Europeia. (2019). Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe. SMART 2016/0040;
- Green Deal on Circular Procurement 2017-2019, Flanders.

**Figura 1 -** Quadro de referência do exercício de *benchmarking*

**Tabela 2 -** Casos de *Benchmarking* e sua relação com os elementos do Quadro de Referência

| Elementos do Quadro de Referência | Recomendações para a ECO360 |
|---|---|
| **Enquadramento da Estratégia** | A contratação pública deve ser considerada como uma oportunidade para contribuir para outras políticas ambientais e socioeconómicas. Esta interligação deve ser concretizada pela incorporação das compras verdes como uma ferramenta para atingir objetivos estratégicos nas políticas horizontais e setoriais, nomeadamente:<br>• Digitalização (NL)<br>• Inovação (NL, Flandres)<br>• Economia circular (DK, BE, EE, FI, NL)<br>• Objetivos sociais (FR, BE)<br>• Alterações climáticas/energia (DE, AT, IE)<br>• Bioeconomia (FI)<br>• Estratégia alimentar (BE) |
| **Quadro Político** | Estratégia dedicada para coordenar a implementação das compras verdes em todo o país com uma visão, linhas de orientação, objetivos/metas e plano de ação. |
| **Governação** | Tipos de estruturas que poderão ser equacionadas na ECO360:<br>• Ligação a setores estratégicos da economia (NO) - entidade que possa fazer a ligação a setores estratégicos da economia, como por exemplo a digitalização de forma a alavancar o potencial destes setores.<br>• GPP Task Force (DK), com um papel de aconselhamento junto da administração pública<br>• Circular Flanders Steering Group (Flandres) – constituído por todas as associações setoriais relevantes, a plataforma de emprego da Flandres, instituições de investigação e do ambiente<br>• Centro competências (DE) - A principal tarefa é a informação e formação de entidades públicas em compras públicas sustentáveis<br>• Forum for Sustainable Procurement (DK) - rede nacional de compradores de organizações públicas e privadas para partilha de boas práticas, métodos e ferramentas para compras ecológicas, por meio de um site, boletins informativos e vários eventos |

| Elementos do Quadro de Referência | Recomendações para a ECO360 |
|---|---|
| **Financiamento** | Exemplos de esquemas de financiamento:<br>• Estónia - A "Estonian Entrepreneurship Growth Strategy 2014-2020" do Ministério da Economia tem uma medida de compras de inovação - O Estado como consumidor inteligente - gerida pela EAS no valor de 20 milhões de euros cofinanciada pelo ESIF<br>• Espanha - Incentivos financeiros para projetos elegíveis para cofinanciamento do programa ESIF da UE, de acordo com as prioridades de especialização inteligente da Espanha<br>• Holanda – Incentivos financeiros para os compradores públicos no programa setorial de High Water Protection |
| **Metas** | <u>Metas de despesa</u><br><br>Os Estados Membros definiram metas de despesa específicas para compras ecológicas como uma percentagem das despesas anuais com aquisições públicas.<br>Exemplos de países comparáveis a Portugal, ou que podem ser considerados uma referência por constituírem boas práticas.: EE 15% 2023; LT 50% 2025; FR 30%; ES 25-100%; DK 50%; BE 100%<br><br><u>Metas setoriais</u><br><br>Foram identificados dois países que referem objetivos setoriais relacionados com CPE, mas ainda de uma forma incipiente: estratégia digital (NO), objetivos por categorias (Flandres) |
| **Objetivos Específicos** | Para além das metas de despesa, alguns países e referem objetivos específicos para as CPE:<br>Envolvimento do mercado (NL); gestão do contrato (NL); custos de ciclo de vida (DE); utilização de PEMV (UE); participação de SME (NL, BE); aumentar a concorrência (UE); possibilitar variantes (UE); aumentar a transparência (UE); melhorar a qualidade da informação (UE). |
| **Operacionalização da estratégia** | • Formalização de compromissos - Green Deal on circular procurement 2017-2019 (Flandres)<br>• Profissionalização da contratação pública (NL)<br>• Projetos-piloto (AT)<br>• Boot camps (Flandres) |
| **Critérios CPE** | A existência de critérios CPE para determinadas categorias de produtos e serviços facilita e torna mais consistente a integração de considerações ambientais nos procedimentos de contratação pública. A União Europeia definiu critérios CPE e a grande maioria dos Estados Membro definiu critérios CPE com base nos da EU (PT, AT, BE, EE, FI, IT, SI, ES). GE e IE definiram critérios CPE que não se basearam nos da EU.<br>Apesar da tendência para os critérios CPE estarem alinhados com os da EU, existem um conjunto de especificidades que merecem ser apontadas:<br>BE: informação para 150 categorias de produtos e serviços<br>NL: critérios para 45 categorias de produtos e serviços<br>Flandres: a nova estratégia focada nas Compras Circulares pode vir a incluir objetivos por categorias<br><br>**Obrigatoriedade**<br>As estratégias CPE são maioritariamente aplicadas de forma voluntária na UE. Existem no entanto algumas exceções:<br>Itália tem critérios mínimos obrigatórios; Holanda: tinha como objetivo 100% Compras Sustentáveis em 2015; Espanha: o governo de Barcelona aprovou a utilização obrigatória de critérios CPE |
| **Capacitação** | A falta de know-how e experiência entre os compradores públicos é uma barreira significativa para as CPE. Vários países em toda a Europa estabeleceram medidas para desenvolver as competências dos compradores públicos em CPE e/ou assistência:<br>• Guias e manuais: Gerais e específicos - eficiência energética (FI); envolvimento no mercado (FI,NL); critérios sociais (FR,NL); rotulagem ambiental (IT,NO); critérios funcionais (NO); plásticos (NO); aspetos legais (NL)<br>• Formação: compradores, decisores, fornecedores (AT); plano de formação (IT,LT); integração de CPE nos curricula das escolas de administração pública (ES)<br>• Informação: conferência anual (AT)<br>• Apoio: helpdesk (BE,FI,IT,NL) compradores e fornecedores (SE)<br>• Concursos GPP (GE)<br>• *Website* |
| **Cooperação** | As atividades de cooperação facilitam a troca de experiências e aprendizagem dos compradores com outras organizações, cidades, regiões, setores ou países. Exemplos de medidas para a cooperação no âmbito das CPE:<br>Cooperação nacional: Fora de discussão, rede de compradores (AT, BE, DK, FI, ES)<br>Cooperação internacional: projetos europeus |

| Elementos do Quadro de Referência | Recomendações para a ECO360 |
|---|---|
| **Monitorização** | São necessárias evidências sobre o progresso CPE até ao momento atual para que os decisores possam formular políticas com metas realistas e ambiciosas e projetar medidas de políticas para recuperar o atraso nas áreas que estão a ficar ara trás. Portanto, os países em toda a Europa estão a criar ou a melhorar os sistemas nacionais de monitorização das CPE. Exemplos:<br>• Questionário regular aos vários níveis governativos (AT, DK, FI, ES, NO)<br>• Monitorização automática (AT, DK, EE, LT, SI, NO)<br>• Análise de procedimentos (FI)<br>• Indicadores: FR (sistema bónus); Barcelona (EU GPP indicators)<br>• Relatórios (LT)<br>• Monitorização em 4 pilares (NO): 1) condições GPP, 2) práticas; 3) custo e efeitos ambientais; 4) benefícios para a sociedade |

## 4. Processo Participativo

O desenvolvimento da ECO360 envolveu um processo participativo com diferentes fases e níveis de consulta e envolvimento de *stakeholders* distintos, como ilustra a Figura 2. A articulação destas diferentes fases permitiu integrar perceções e expectativas face a diferentes componentes do processo de revisão da ENCPE2020 e da elaboração da nova ECO360.

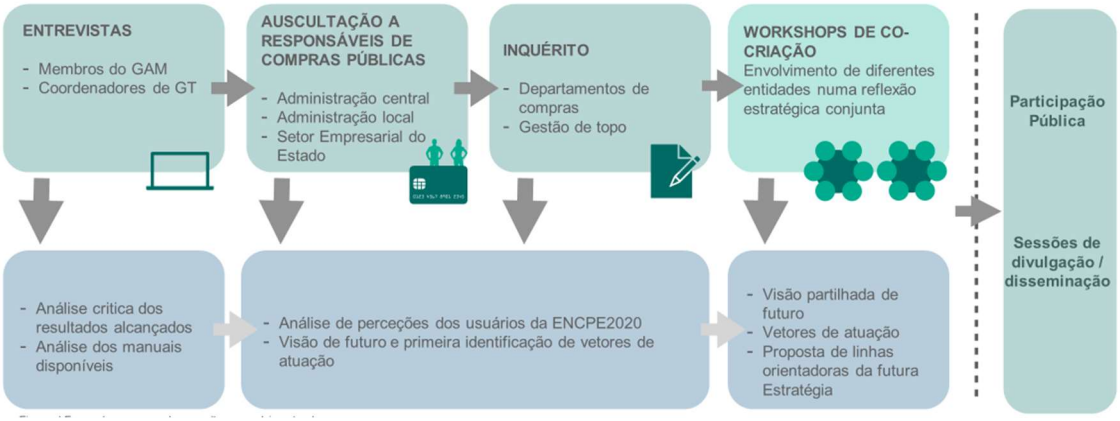


**Figura 2 -** Fases do processo de consulta e envolvimento de stakeholders

### 4.1. Entrevistas Online a membros do GAM e GT (Fase 1)

A primeira fase do processo participativo integrou um conjunto de entrevistas a membros do GAM e a coordenadores dos Grupos de Trabalho. Teve como principais objetivos:

- Captar perceções face aos resultados alcançados com a ENCPE2020;
- Aprofundar o conhecimento do processo de coordenação e desenvolvimento dos manuais de compras públicas ecológicas desenvolvidas; e
- Identificar expectativas e oportunidades para a nova ECO360.

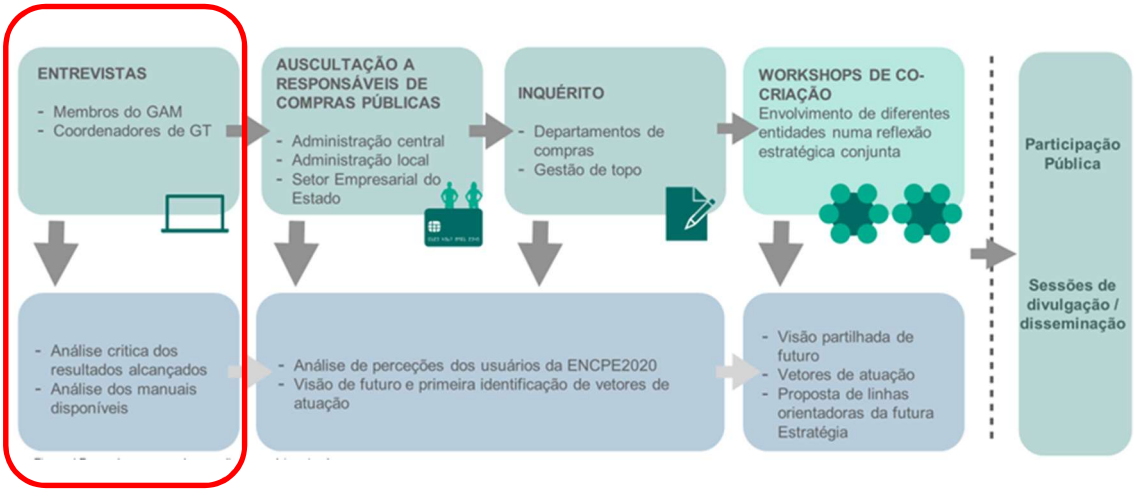


**Figura 3 -** Pormenorização da Fase 1 do Processo Participativo

Foram realizadas 7 entrevistas entre 2 de setembro e 6 de outubro de 2021, de acordo com a Tabela 3 que se apresenta:

**Tabela 3 -** Entidades entrevistadas, membros do GAM e coordenadores GT

| Nome | Entidade | Contacto | GAM / GT | Reunião |
|---|---|---|---|---|
| Rodrigo Gonçalves | APA | rodrigo.goncalves@apambiente.pt | GAM 2019 | 2.9.21 - 10h00 |
| Ana Vieira | ESPAP | ana.vieira@espap.gov.pt | GAM 2020 | 29.7.21 - 9h30 |
| Mónica Tinoco | SPMS | monica.tinoco@spms.min-saude.pt | GAM (atual) | 10.9.21 - 10h30 |
| Isabel Lico | APA | maria.lico@apambiente.pt | Coordenação GT3 \| Iluminação | 10.9.21 - 14h30 |
| Paulo João | SPMS | paulo.joao@spms.min-saude.pt | Coordenação GT2 \| EEE na Saúde | 17.9.21 - 11h30 |
| Cristina Pereira | CM Amadora | cristina.pereira@cm-amadora.pt | Coordenadora GT8 \| Espaço Público | 15.10.21 - 15h00 |
| Luisa Piller | IMPIC | luisa.piller@impic.pt | Coordenação GT1 \| Edifícios e GT7 \| Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção | 6.10.21 - 10h00 |

Os principais resultados obtidos foram analisados e agrupados nos seguintes temas, que se exploram de seguida:

- Pontos fortes e fracos do processo ENCPE2020;
- O que correu bem e o que poderia ter sido feito de forma diferente, relativamente ao processo ENCPE2020, aos manuais de contratação pública ecológica e ao GAM;
- Principais dificuldades na implementação da ENCPE2020;
- Desafios futuros;
- Eixos de intervenção e ações a implementar.

**O processo ENCPE2020**

A identificação dos pontos fortes e fracos, associados ao processo de desenvolvimento dos manuais de contratação pública ecológica e da implementação da ENCPE2020, permitiu perceber, para as próximas fases:

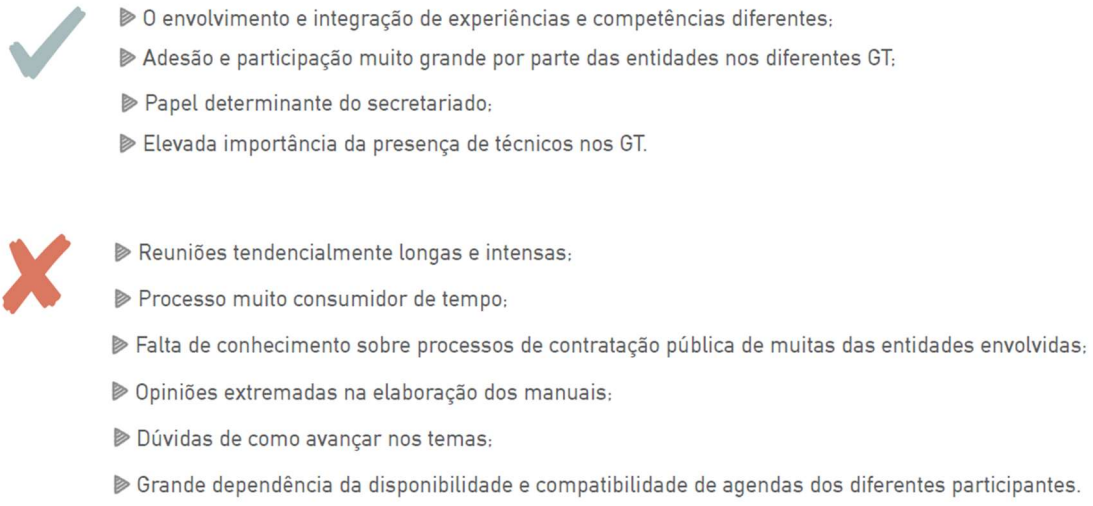


**Figura 4 -** Pontos fortes e fracos associados ao processo de desenvolvimento dos Manuais e implementação da ENCPE2020

Os entrevistados identificaram os principais fatores positivos e negativos associados à ENCPE2020, aos manuais de contratação pública ecológica e ao funcionamento e impacto do GAM.

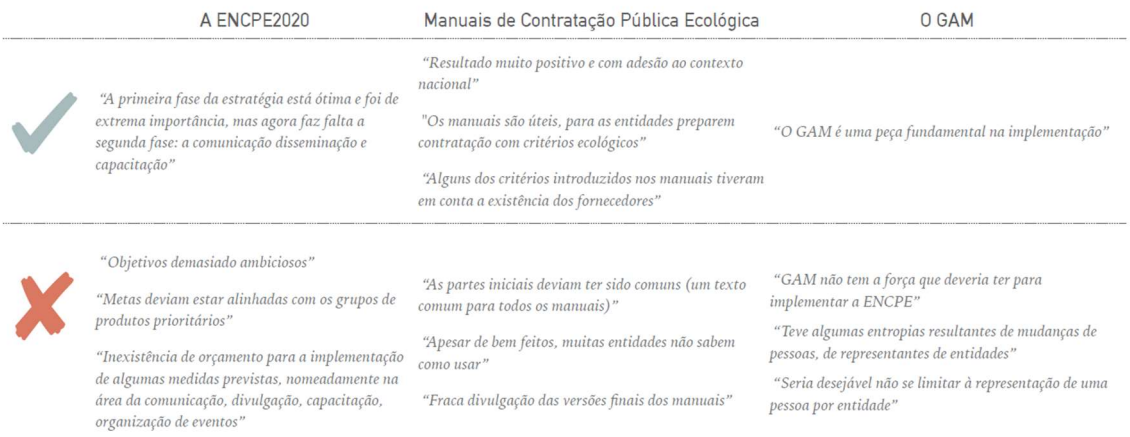


**Figura 5 -** Fatores positivos e negativos associados à ENCPE2020, aos manuais de contratação pública ecológica e ao funcionamento e impacto do GAM

No que respeita às dificuldades de implementação da ENCPE2020, os recursos humanos, a litigância, o tempo e a natureza voluntária, foram apontadas como as áreas onde se verificam mais dificuldades.

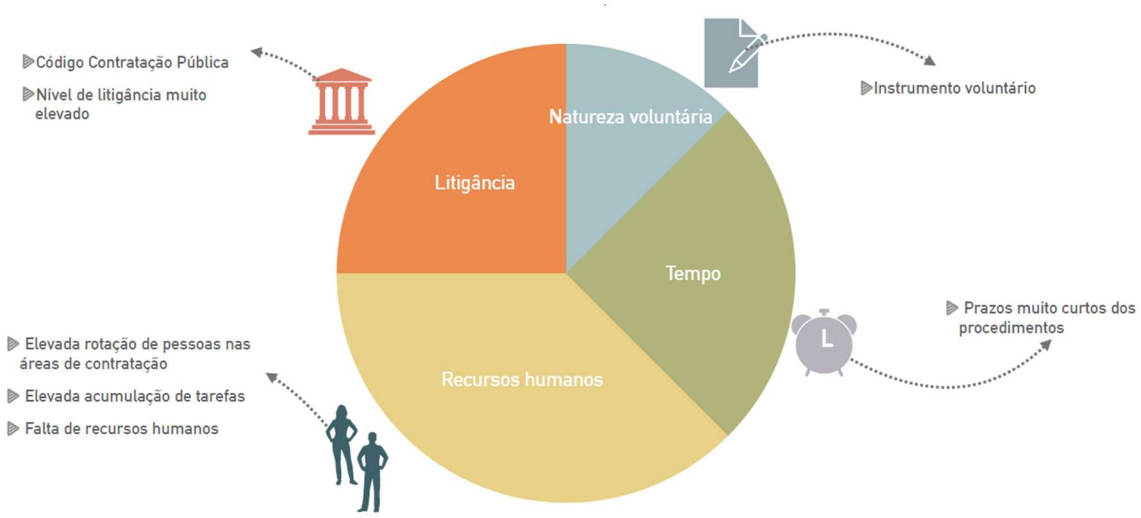


**Figura 6 -** Áreas onde se verificam maiores dificuldades na implementação da ENCPE2020, de acordo com os elementos do GAM e de coordenação dos GT

Durante as entrevistas foram referidos diferentes desafios futuros, para os quais se devem encontrar respostas e medidas concretas, relacionados com a própria estrutura de implementação da estratégia mas também com a sua divulgação e o papel da administração pública.

Os principais desafios futuros passam por:

- GAM mais interventivo;
- GAM com capacidade de passar melhor a estratégia;
- GAM mostrar às entidades as vantagens de aplicar critérios ecológicos, principalmente à gestão de topo;
- Desmistificar o preço de compra;
- Sensibilizar quem compra, quem vende e quem certifica;
- Administração pública tem de ser o exemplo das compras públicas ecológicas;
- Deixar de ser uma estratégia voluntária;
- Apostar na certificação;
- Mais compromisso por parte do Governo nas compras ecológicas;
- Critérios Ecológicos são muito subjetivos.

Foram identificadas diferentes ações a implementar numa nova estratégica, agrupadas em diferentes eixos de intervenção. É possível verificar que o eixo “disseminação e capacitação”, foi o que reuniu maior número de propostas, seguindo-se os “instrumentos de política”, a “operacionalização da ENCPE”, e por fim a “ligação com outras políticas” e o “acompanhamento”. Sendo que a “investigação e análise” do que alguns países mais avançados nesta matéria deve ser uma constante transversal a diferentes eixos.

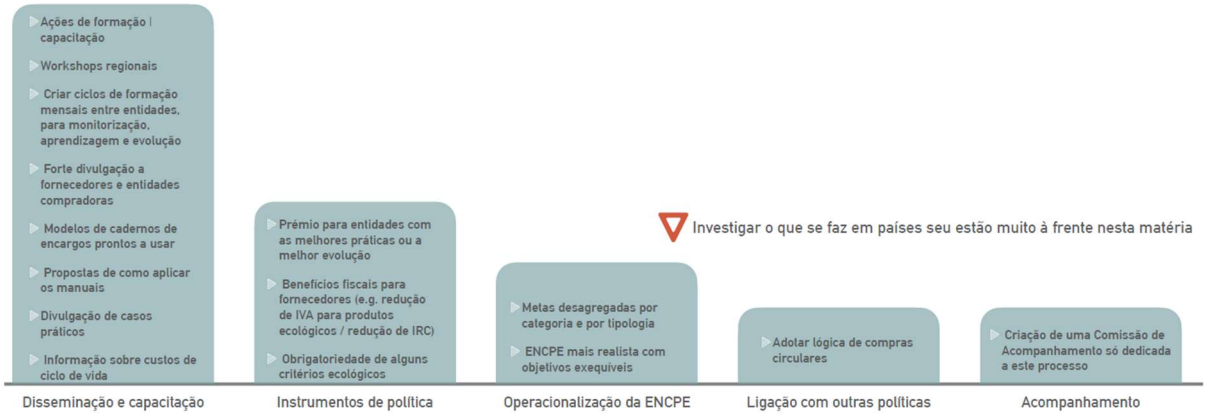


**Figura 7 -** Ações a implementar por cada eixo de ação identificado, de acordo com os elementos do GAM e de coordenação dos GT

### 4.2. Auscultação a Responsáveis por Compras Públicas (Fase 2)

A segunda fase do processo participativo integrou um conjunto de reuniões com responsáveis de compras públicas em entidades reconhecidas pela integração de critérios ecológicos. Teve como principal objetivo captar perceções sobre a ENCPE2020 e mais concretamente os critérios ecológicos nos processos de contratação pública.

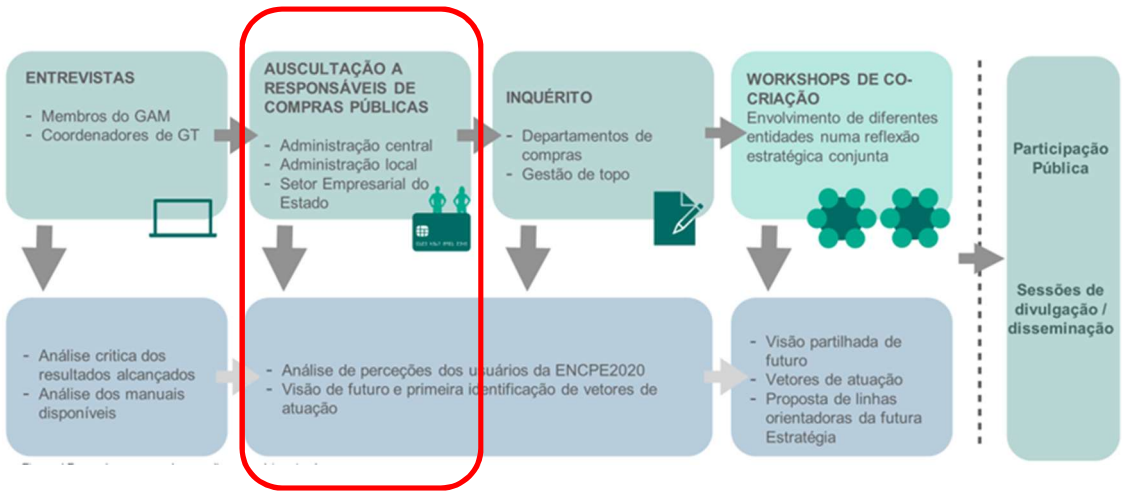


**Figura 8 -** Pormenorização da Fase 2 do Processo Participativo

Foram realizadas 7 entrevistas entre 4 de outubro e 11 de novembro de 2021, de acordo com a tabela que se apresenta na página seguinte. Os principais resultados obtidos foram analisados e agrupados nos seguintes temas, que se exploram de seguida:

- Organização das entidades e das suas estratégias de compras;
- Principais dificuldades na implementação da ENCPE2020;
- Desafios futuros;
- Eixos de intervenção e ações a implementar;
- Elementos de visão de futuro.

**Tabela 4 -** Entidades compradoras entrevistadas

| Nome | Entidade | Contacto | Reunião |
|---|---|---|---|
| Margarida Rafael; Vitor Raimundo | Simarsul | a.rafael@ADP.PT | 4.10.21 - 14h00 |
| Silvia Seco; António Loureiro | IPC | silvia.seco@ipc.pt | 11.10.21 - 15h00 |
| Paula Silvestre | CIM- Centro | paula.silvestre@cim-regiaodecoimbra.pt | 18.10.21 - 10h00 |
| David Barranqueiro; Ana Dias; Catarina Carvalho Lopes; Fátima Marinheiro; Miguel Águas; Margarida Fernandes | AdP | d.barranqueiro@ADP.PT | 18.10.21 - 15h00 |
| **Fernando Martins**; Teresa Duarte; Ricardo Silva | CM Porto | fernandomartins@cm-porto.pt | 26.10.21 - 09h00 |
| Sónia Santos | CIM MT | sonia.santos@cimt.pt | 11.11.21 - 15h00 |
| Gonçalo Negrão; Isabel Camacho; Maria João Pinto; Maria Reves; Paula Alves; Paula Costa | CM Lisboa | ext.goncalo.negrao@cm-lisboa.pt | 09.11.21 - 14h30 |

Das entrevistas realizadas a compradores foram identificadas diferentes abordagens/formas de dar resposta a tópicos diversos. A tabela identifica as diferentes respostas obtidas, mostrando que há uma tendência semelhante entre as entidades consultadas nesta fase.

**Tabela 5 -** Respostas a questões relativas às Estratégias de Compras pelas entidades consultadas

| Pessoas afetas às compras | Estratégia de Compras da Entidade | Verificação | ENCPE + Manuais de contratação pública ecológica | Integração de Critérios Ecológicos | Aprendizagem do processo de contratação pública ecológica |
|---|---|---|---|---|---|
| Até 5 pessoas | Manual de compras da própria organização que têm de seguir \| mas não inclui critérios ecológicos | Declarativa \| Fornecedor obriga-se através de declarações | Conhecem mas têm dificultar em verter os manuais em cadernos de encargos | Preferencialmente nas especificações técnicas | Introdução de critérios circulares surge na sequência de participação num projeto |
| Mais de 20 pessoas | Existência de metas concretas (dentro do Plano Estratégico) | Alguns bens e serviços são feitas verificações (e.g. produtos de limpeza) + verificação de alguns equipamentos pelo gestor do contrato | Os Manuais mostram o que se pode fazer, mas não como fazer | Critérios de valoração de propostas (e.g. proximidade de produtos alimentares para escolas) | Troca de Cadernos de Encargos com outras entidades estrangeiras para aprendizagem |
| - | Estratégia de Compras Sustentáveis - para além das metas e vetores também de processo - que vá para além da unidade de compras | Verificação artificial | Conhecem mas não utilizam | Especificações técnicas são sempre enviadas aos compradores (municípios) para confirmarem que corresponde às suas necessidades - CIM | - |

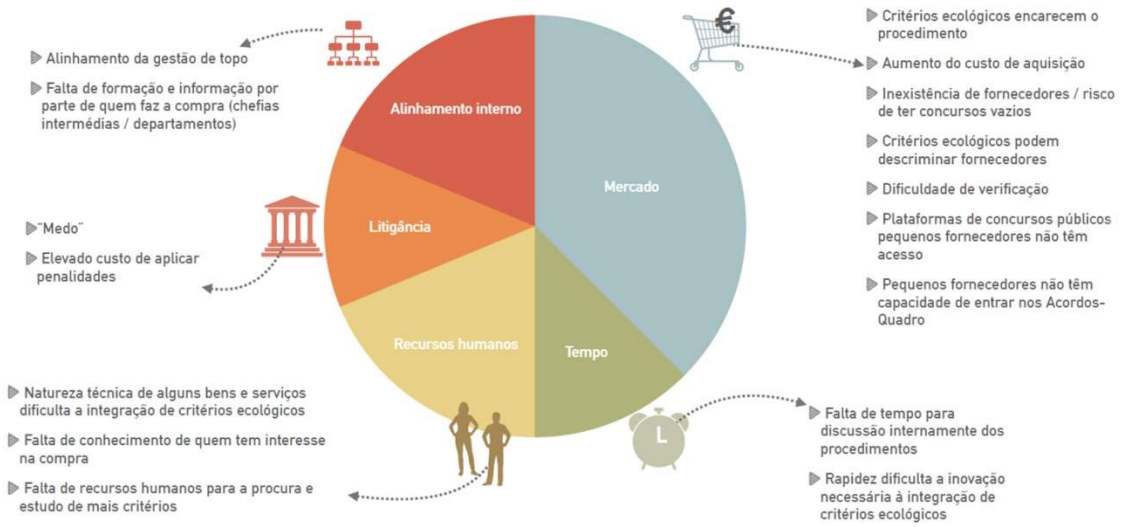


**Figura 9 -** Áreas onde se verificam maiores dificuldades na implementação da ENCPE2020, de acordo com os compradores

Os desafios futuros apontados pelos compradores diferem dos identificados na Fase 1 pelos elementos do GAM e dos GT, a saber:

- A ENCPE2020 tem muitas ambições difíceis de se materializar na prática;
- Produtos e serviços em que o custo da poluição não é contabilizado;
- Dificuldade em prever o efeito económico;
- Alinhamento da gestão de topo;
- Falta de conhecimento dos fornecedores;
- Conseguir o equilíbrio entre os vetores ecológico e económico;
- Coragem para colocar critérios na valoração de propostas;
- Equipas pequenas.

Na auscultação a compradores, foram identificadas ações a implementar para os mesmos eixos de intervenção. Na Figura 10 apresentam-se as ações identificadas pelos membros do GAM e grupos de trabalho (dentro das colunas) e adicionalmente, pelos compradores (fora das barras). Nota-se uma identificação de medidas de acompanhamento muito superior.

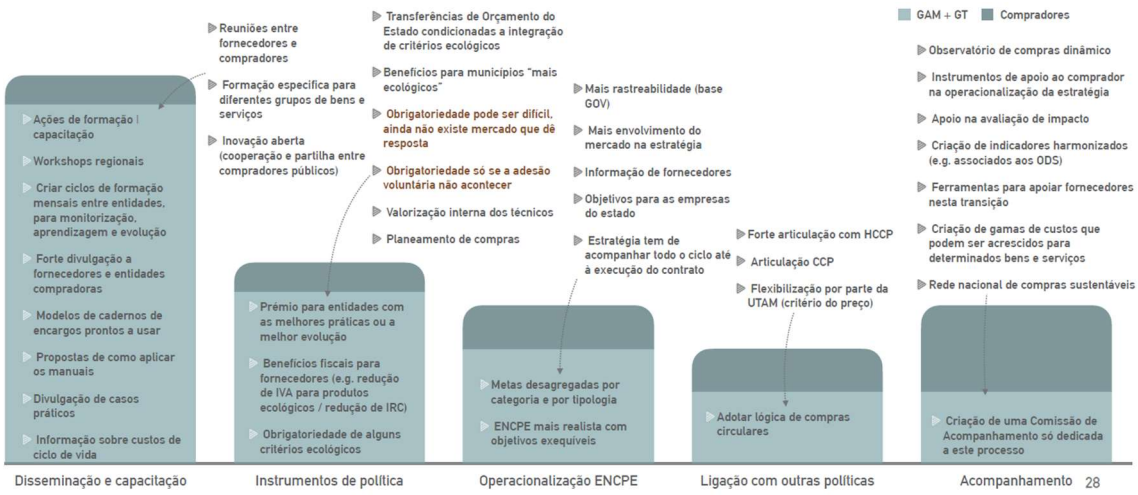



**Figura 10 -** Ações a implementar por cada eixo de ação identificado, de acordo com os compradores

As reuniões com os compradores permitiram questionar sobre elementos relacionados com uma visão de futuro para as compras públicas ecológicas. Foi possível perceber a dificuldade de identificar uma visão a médio/longo prazo, o que salientou a importância de proporcionar um momento de reflexão e co-criação de uma visão partilhada e desejada para as compras públicas ecológicas.

Contudo, foi possível identificar como elementos-chave, a necessidade de criar níveis de evolução das compras públicas e uma transferência entre o cumprimento da lei para um nível em que as compras públicas influenciam as políticas públicas e entre a aquisição de produtos para aquisição de serviços.

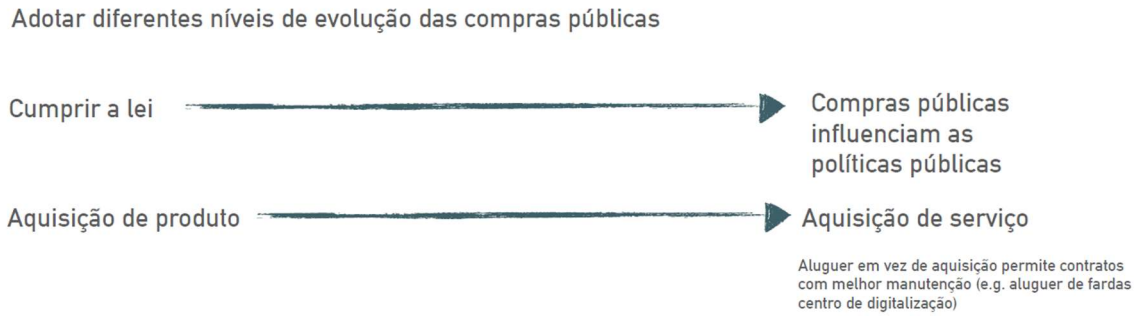


**Figura 11 -** Adoção de diferentes níveis de evolução das compras públicas

Um dos resultados das fases 1 e 2 foi a identificação de atores chave a envolver no processo de elaboração da nova ECO360, permitindo mapear os atores de acordo com a sua capacidade de influência nas compras públicas ecológicas e o número de vezes referido como importante nas reuniões conduzidas em ambas as fases. As Câmaras Municipais de Cascais e Torres Vedras e o grupo Águas de Portugal foram identificados como bons exemplos na integração de critérios ecológicos nas suas compras.

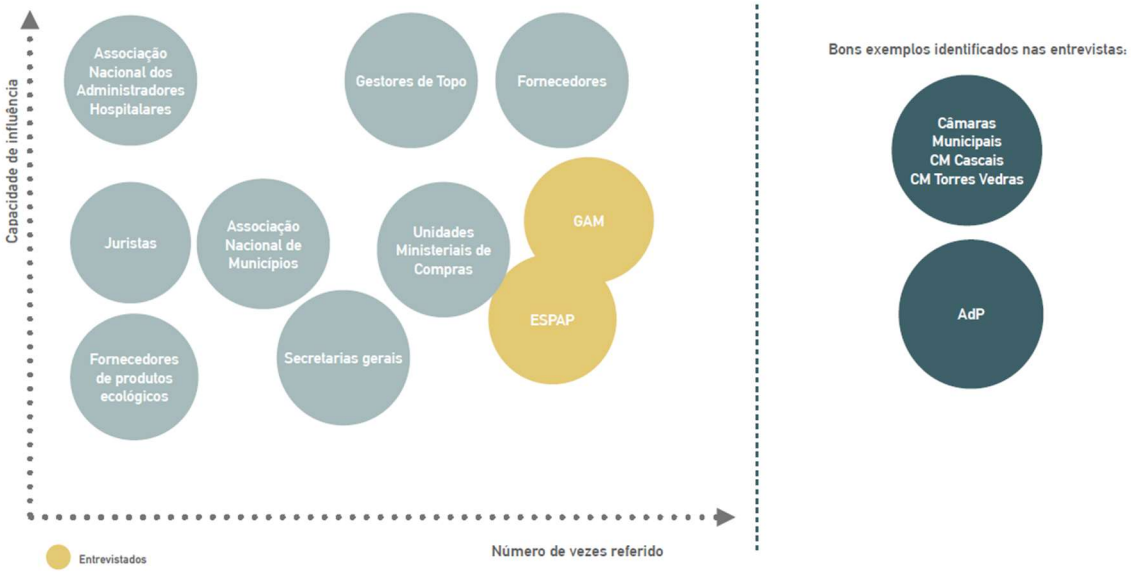


**Figura 12 -** Identificação de atores chave a envolver no processo de elaboração da nova ENCPE2030

### 4.3. Inquéritos Online (Fase 3)

A Fase 3 contemplou a elaboração de dois inquéritos para uma auscultação generalizada a departamentos de compras e à gestão de topo. Os inquéritos integraram questões diferentes com o objetivo de captar perceções relativamente à implementação da ENCPE2020 e à identificação de vetores de atuação e oportunidades futuras, tiveram como objetivo perceber o alinhamento entre os departamentos de compras e a gestão de topo relativamente à importância e implementação das compras públicas ecológicas.

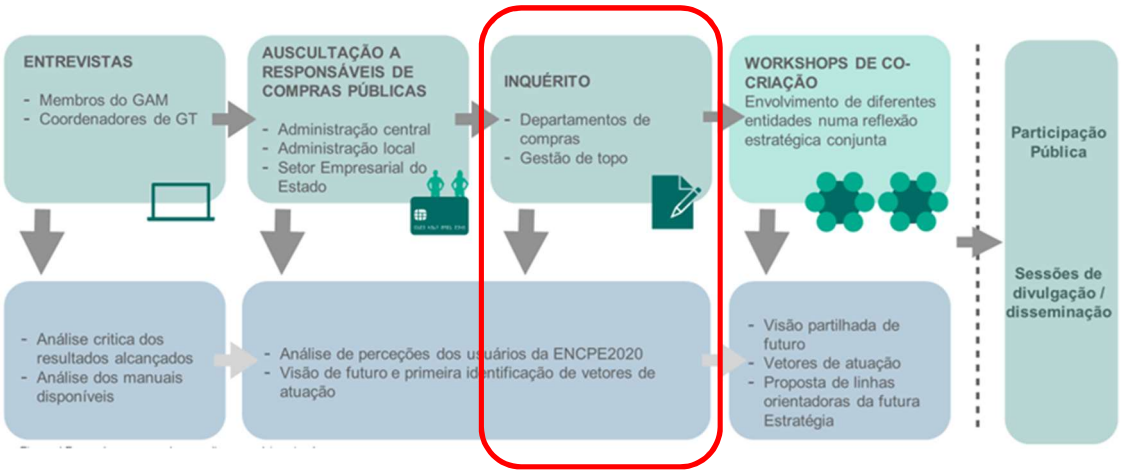


**Figura 13 -** Pormenorização da Fase 3 do Processo Participativo.

#### 4.3.1. Dirigidos aos Departamentos de Compras de Entidades Compradoras

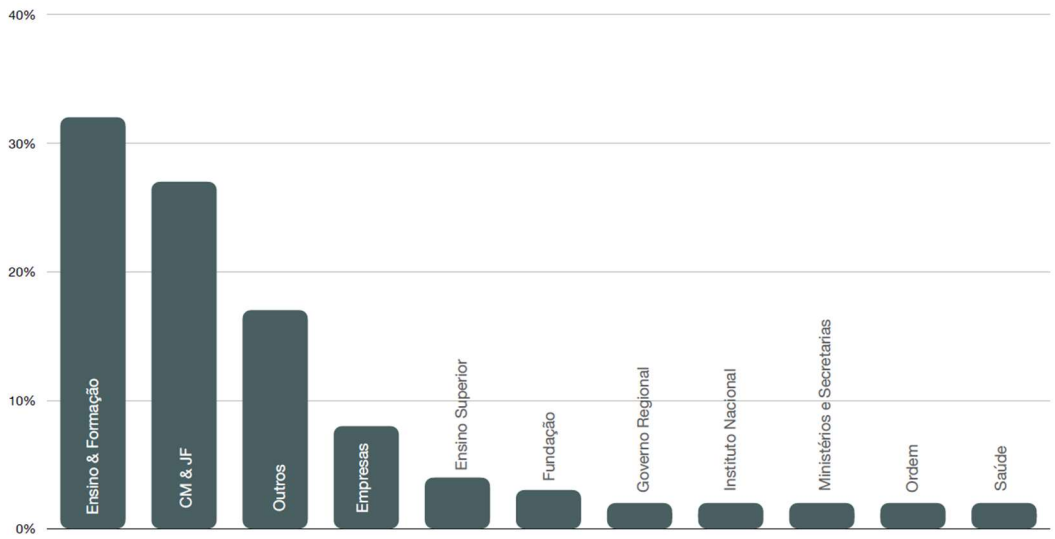


**Figura 14 -** Distribuição das respostas dos Departamentos de Compras

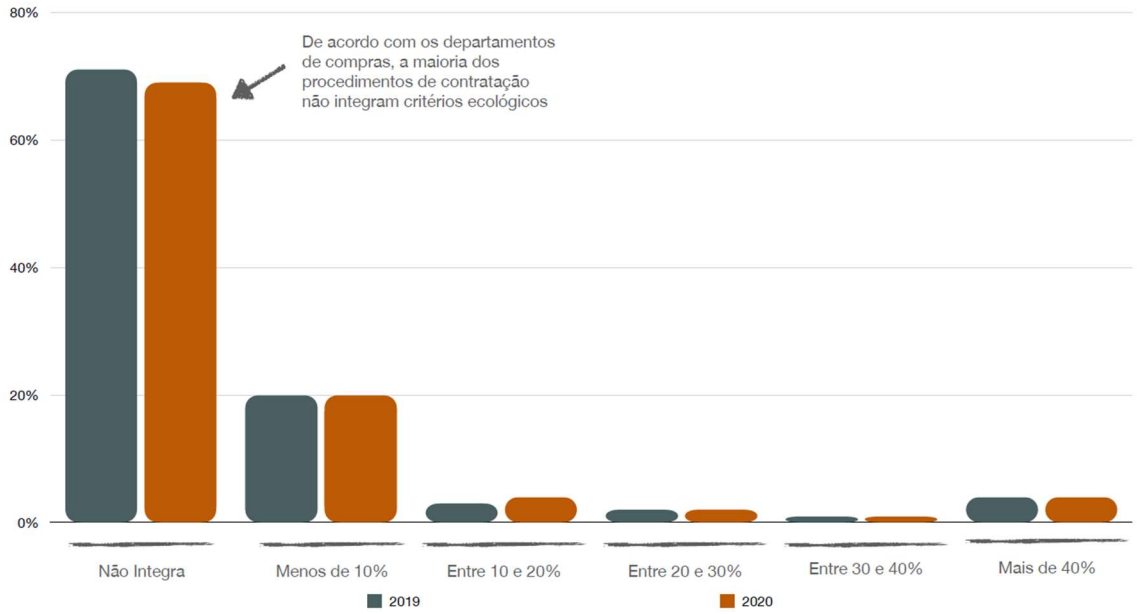


**Figura 15 -** Procedimentos de contratação com critérios ecológicos

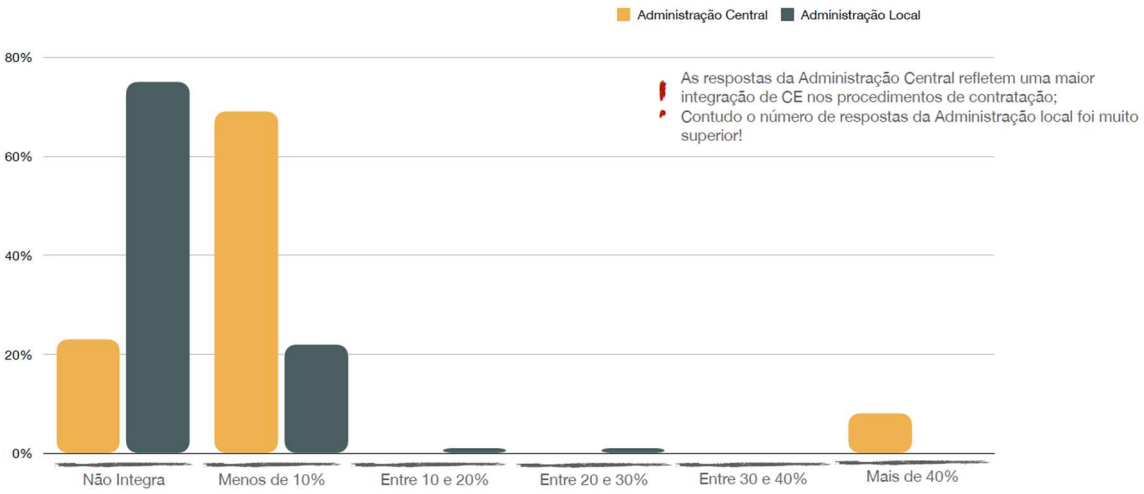


**Figura 16 -** Procedimentos de contratação com critérios ecológicos (Administração Central versus Administração Local)

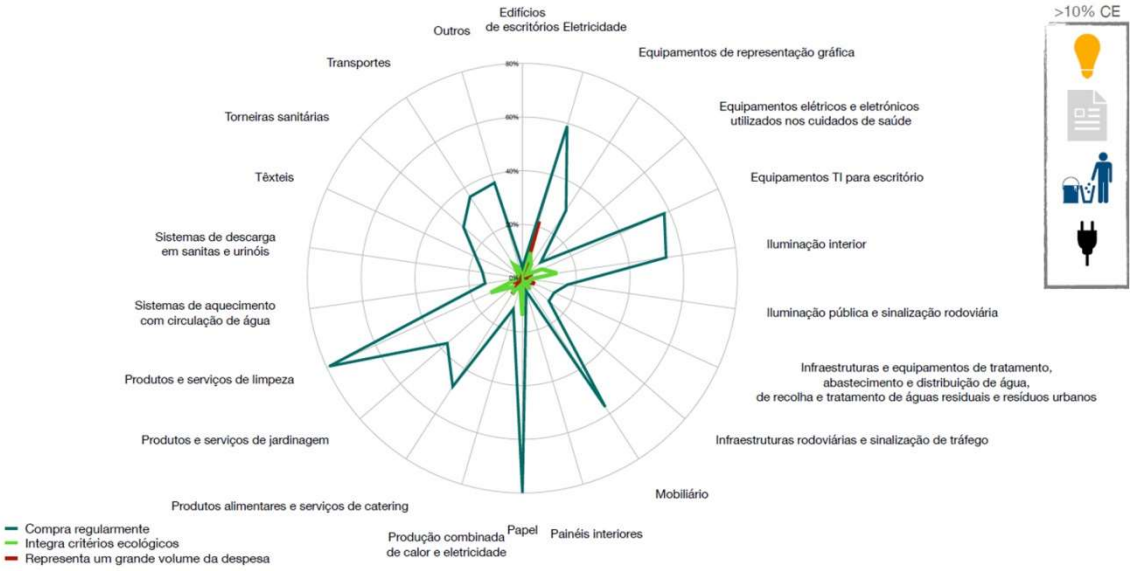


**Figura 17 -** Distribuição dos bens e serviços adquiridos pelos Departamentos de Compras

Das respostas obtidas, apenas 248 referiram o volume anual da despesa com contratação pública em 2019.

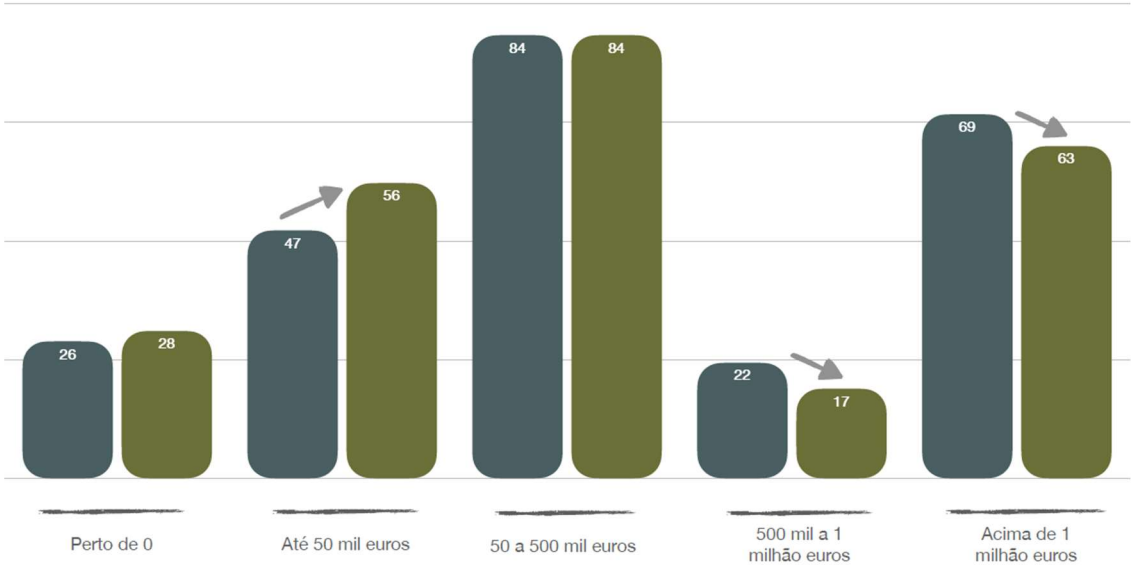


**Figura 18 -** Volume anual de despesa com contratação pública indicado pelos Departamentos de Compras

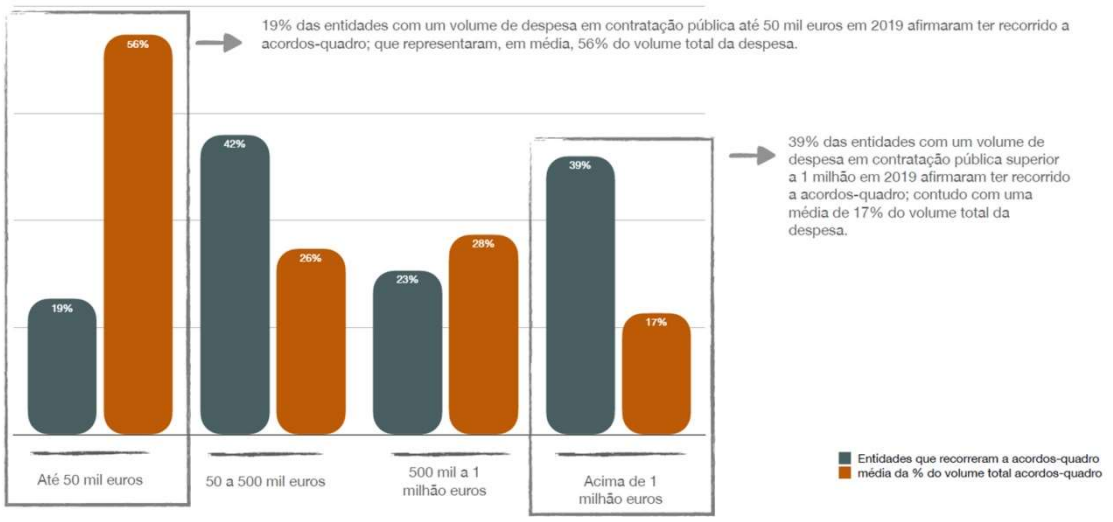


**Figura 19 -** Acordos-quadro celebrados em 2019

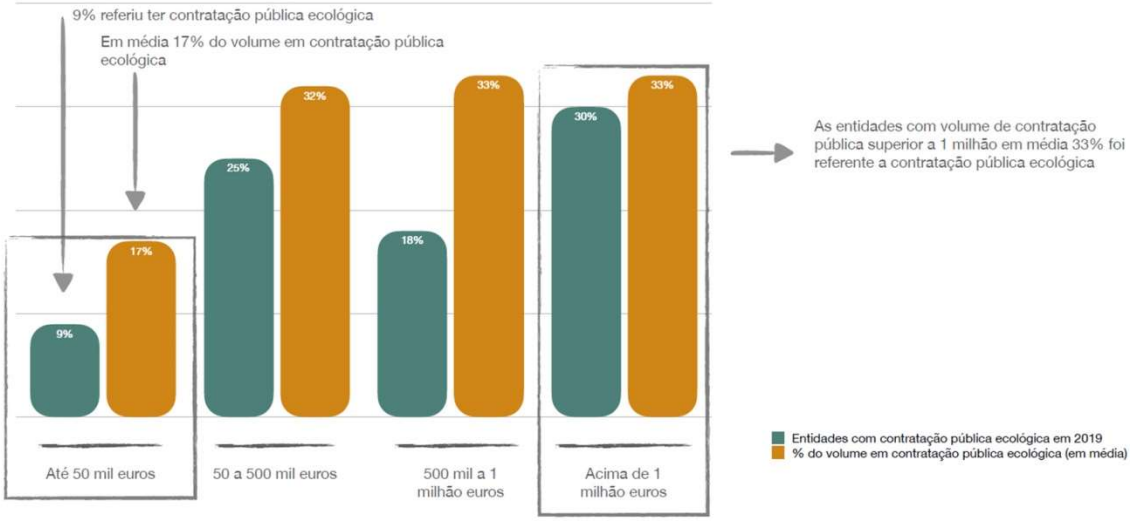


**Figura 20 -** Contratação pública ecológica em 2019

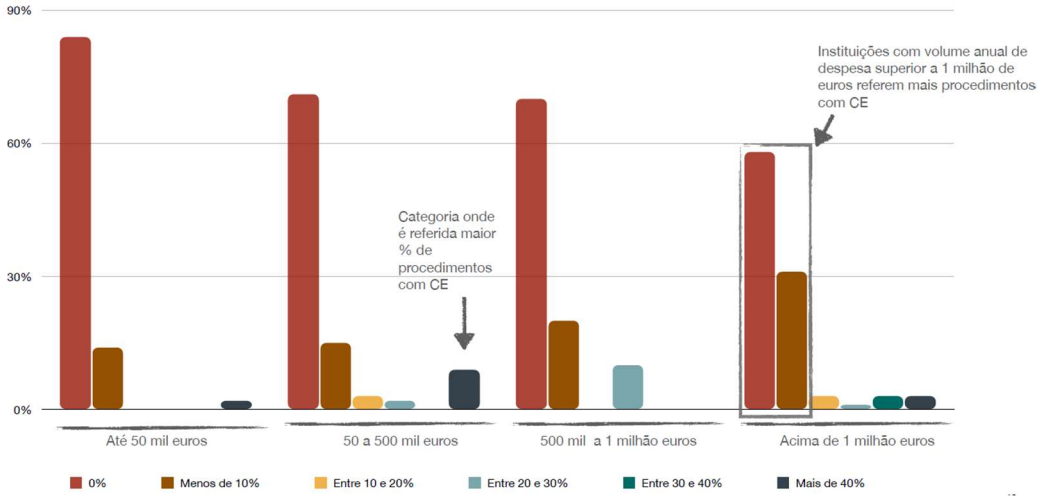


**Figura 21 -** Procedimentos de contratação com critérios ecológicos

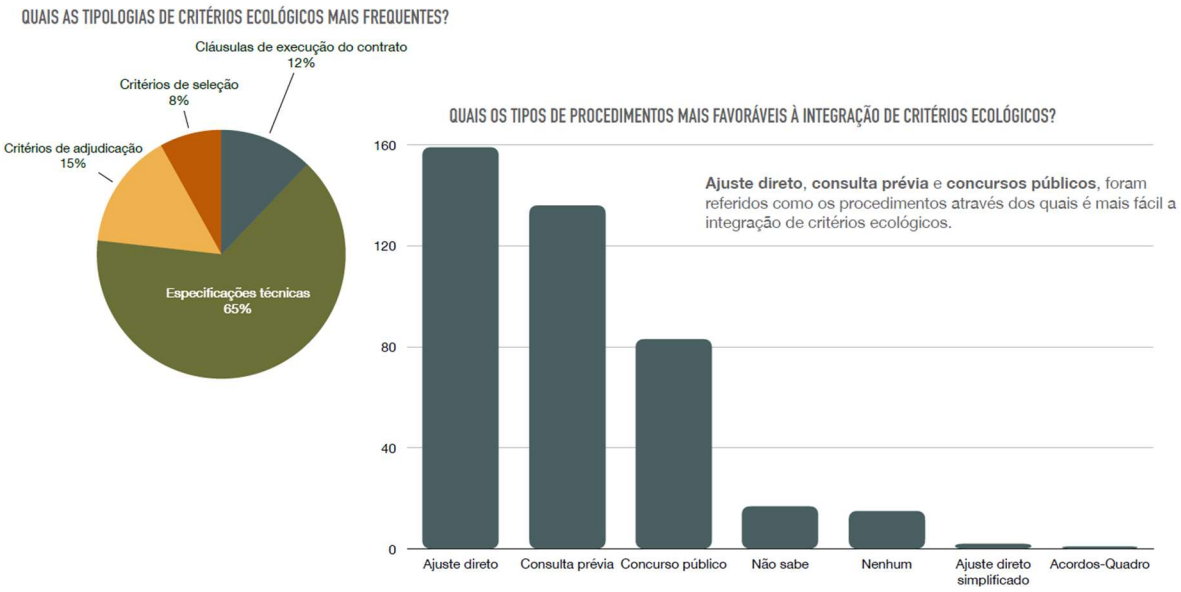


**Figura 22 -** Procedimentos mais favoráveis à integração de critérios ecológicos e sua tipologia

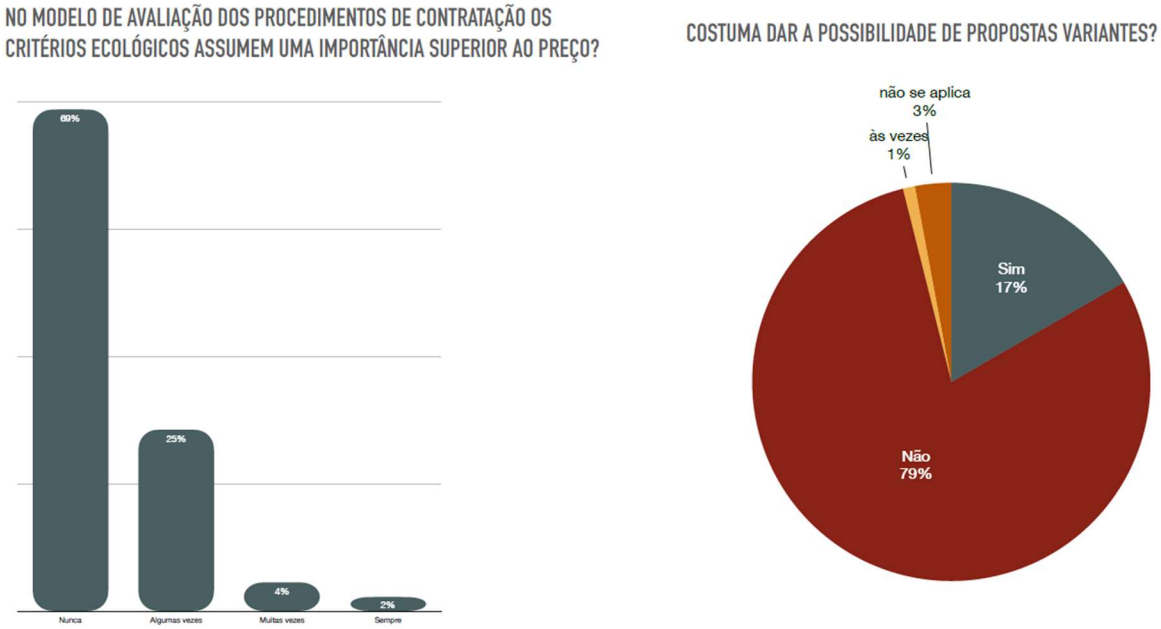


**Figura 23 -** Importância dos critérios ecológicos no modelo de avaliação dos procedimentos de contratação

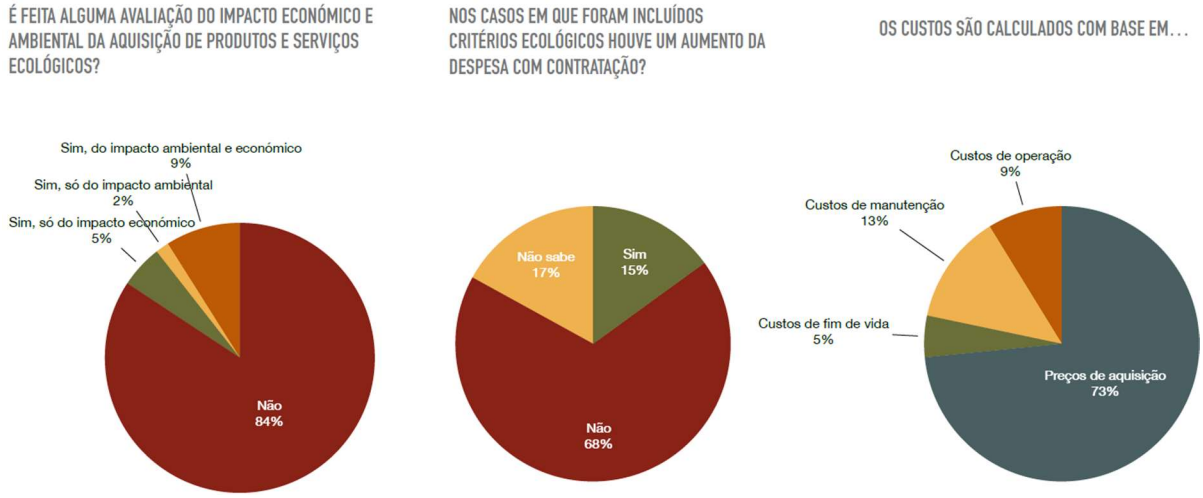


**Figura 24 -** Avaliação do impacte ambiental e económico da aquisição com critérios ecológicos

**Figura 25 -** Fontes de informação utilizadas pelos Departamentos de Compras

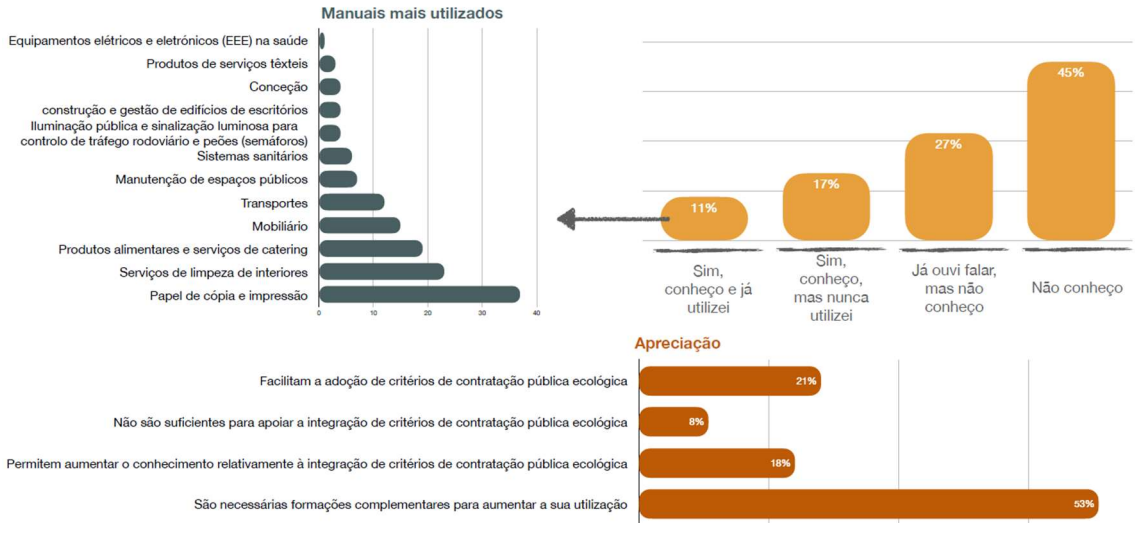


**Figura 26 -** Avaliação dos Departamentos de Compras dos Manuais ENCPE e os mais utilizados

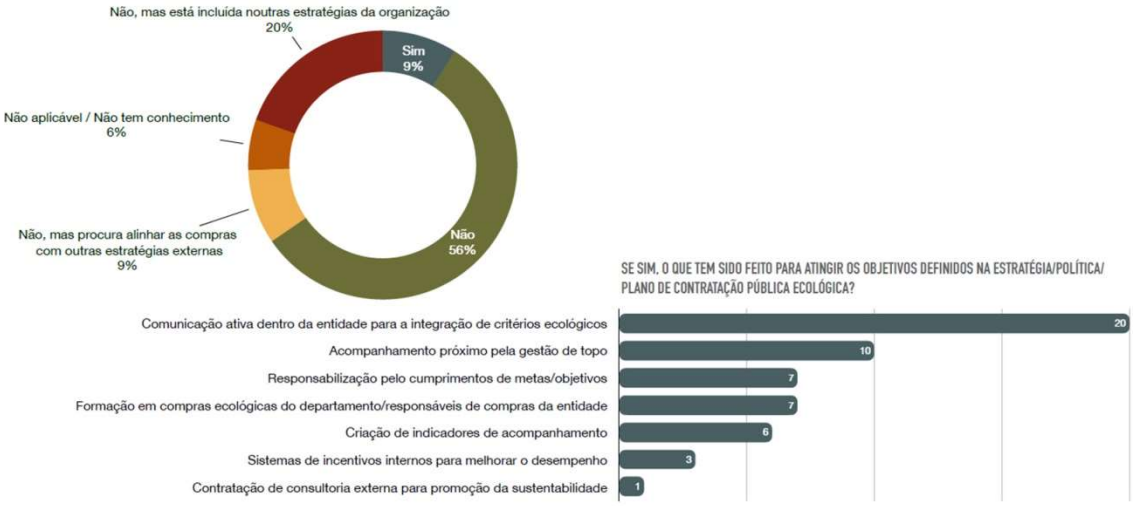


**Figura 27 -** Respostas dos Departamentos de Compras às questões de Estratégia de contratação pública ecológica

**Figura 28 -** Motivos da não adoção de critérios de contratação pública ecológica

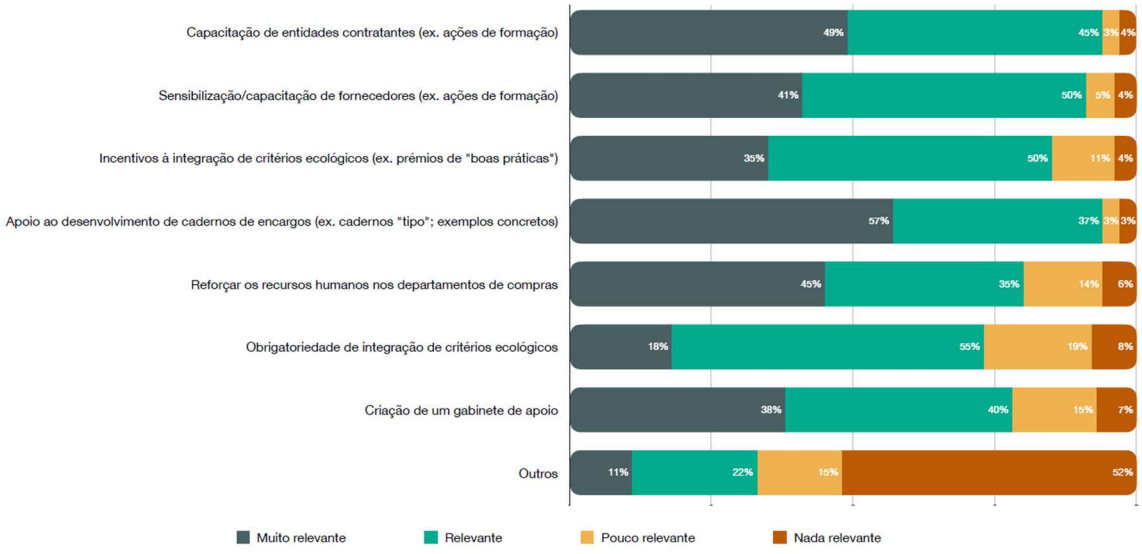


**Figura 29 -** Ações que promovem uma maior integração de critérios ecológicos

### 4.3.2. Dirigidos à Gestão de Topo de Entidades Compradoras

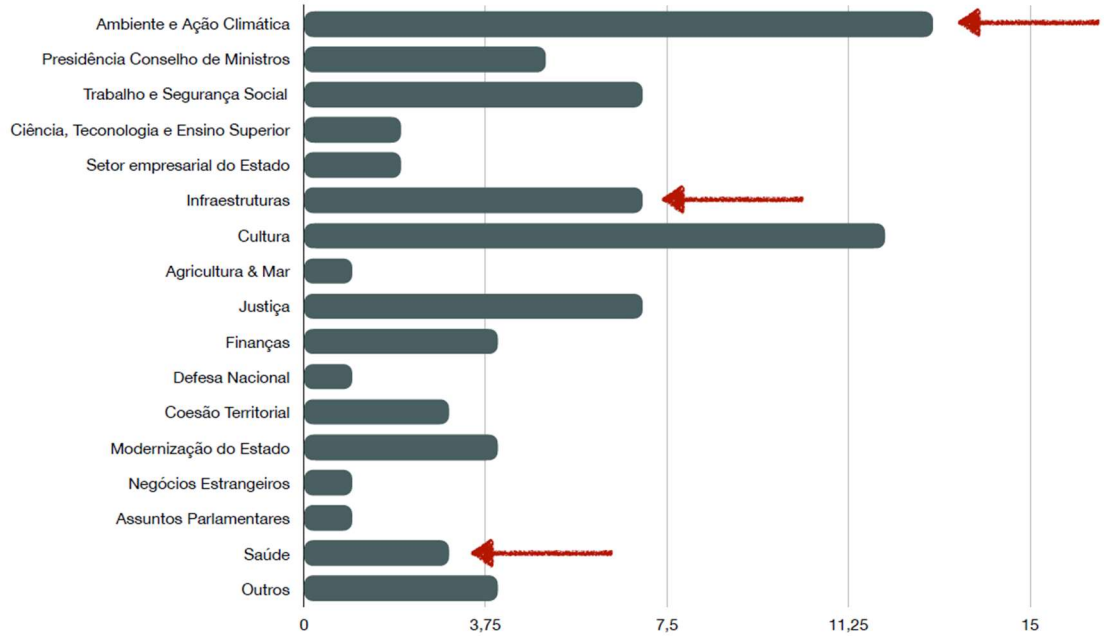


**Figura 30 -** Distribuição das respostas pelos vários Ministérios

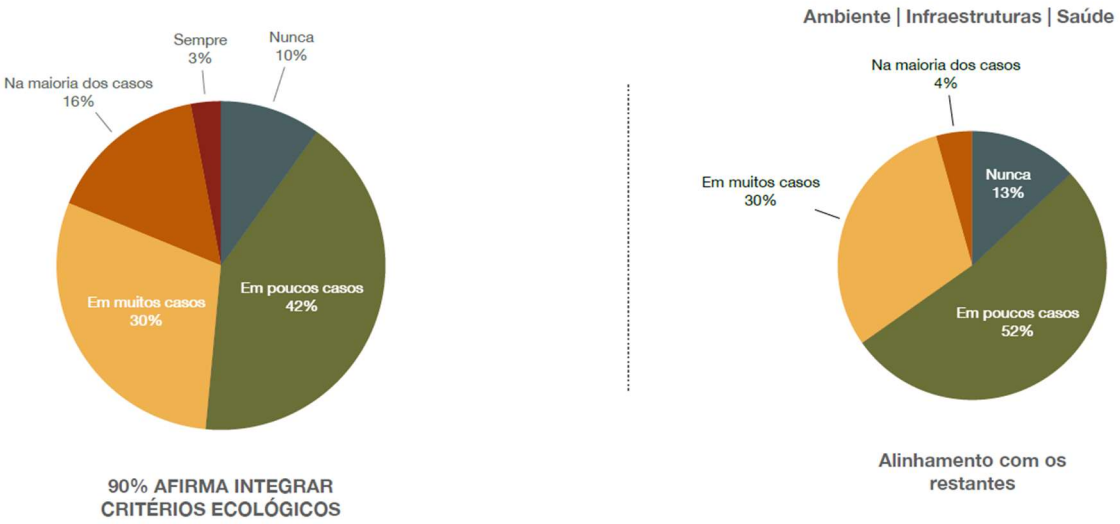


**Figura 31 -** Integração de critérios ecológicos, de acordo com as Gestões de Topo

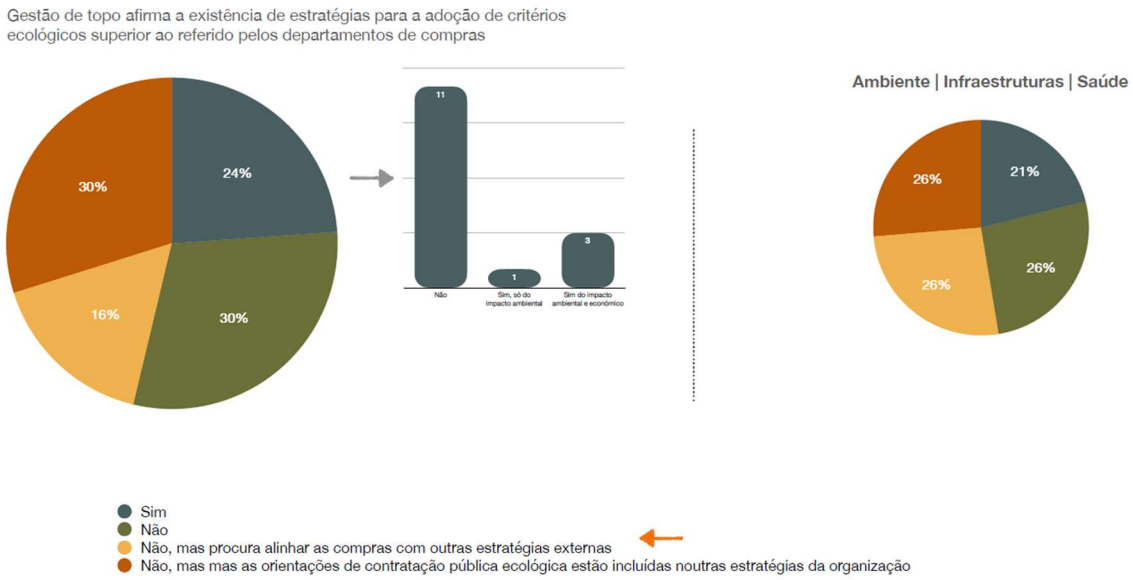


**Figura 32 -** Perceção da adotação de estratégias para adoção de critérios ecológicos pelas Gestões de Topo

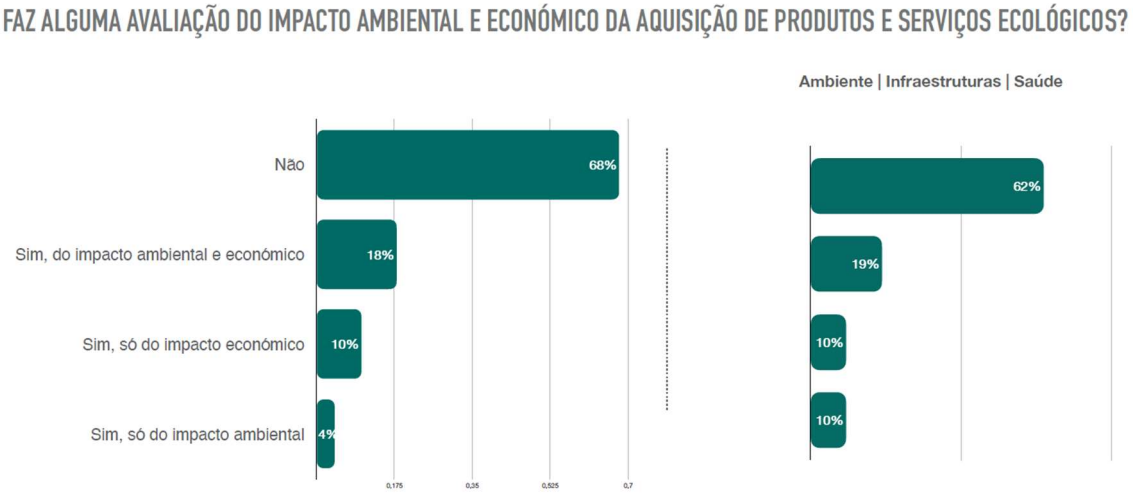


**Figura 33 -** Respostas das Gestões de Topo quanto à avaliação do impacte ambiental e económicos das aquisições

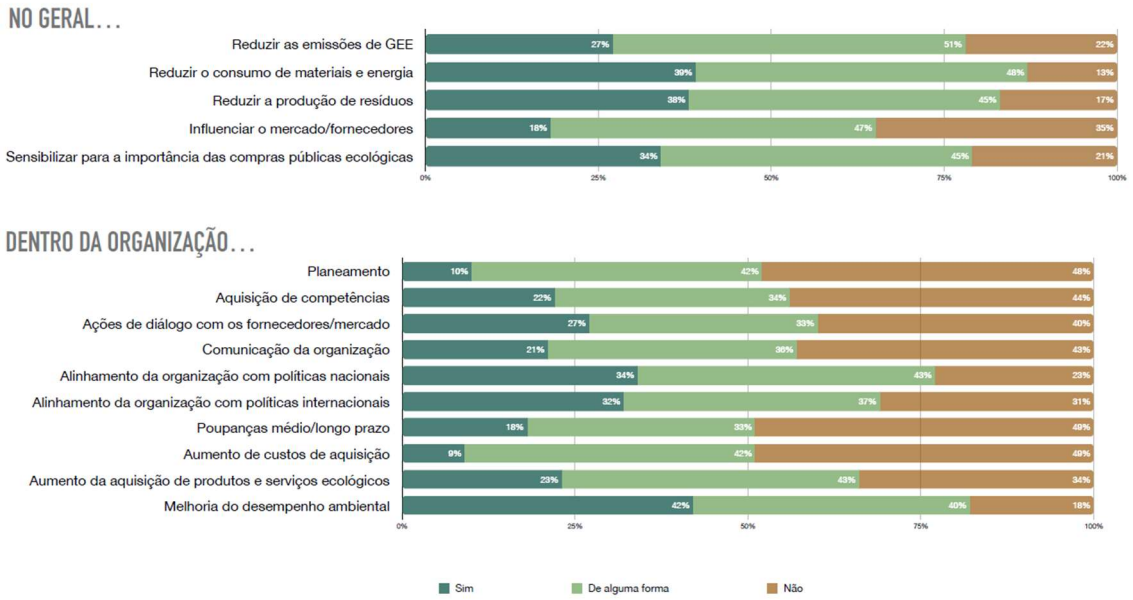


**Figura 34 -** Perceção da contribuição das compras públicas ecológicas de modo geral e na organização

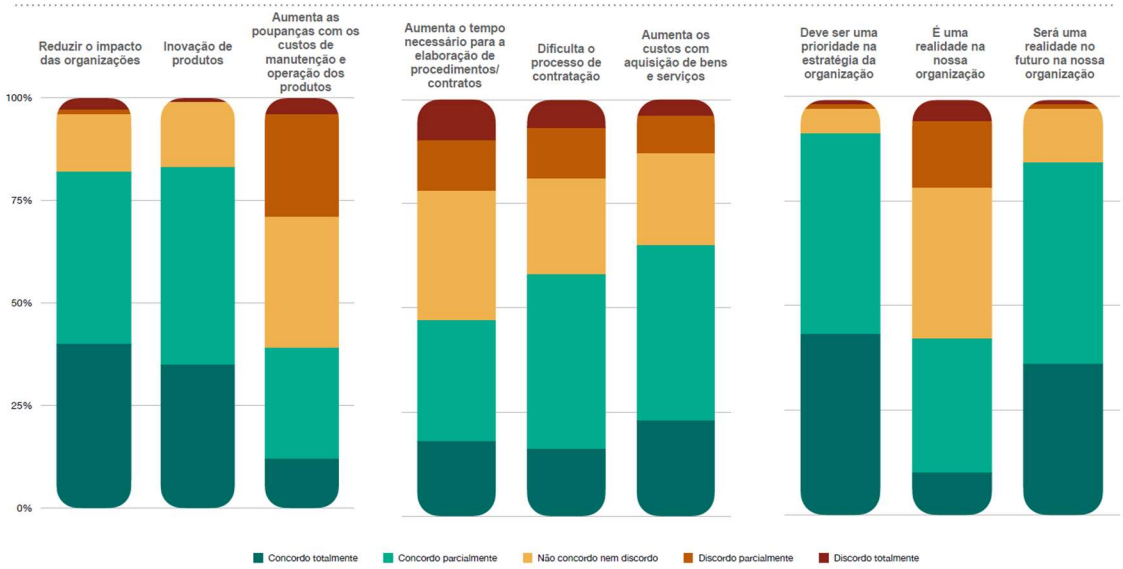


**Figura 35 -** Perceção das vantagens das compras públicas ecológicas pelas Gestões de Topo

## 4.4. Workshops colaborativos

### 4.4.1. 1.º Workshop Colaborativo – uma visão de futuro para as compras públicas ecológicas em Portugal

Com o objetivo de co-criar uma visão de futuro para as compras públicas ecológicas em 2030, foi organizado um workshop colaborativo, no dia 6 de dezembro que reuniu diferentes partes interessadas, na plataforma zoom. Através de um conjunto de exercícios interativos de co-criação foi construída uma visão partilhada de futuro.

| | |
|---|---|
| **14h00** | Abertura \| Boas vindas (APA) |
| **14h15** | Enquadramento e objetivos do processo |
| **14h25** | Mentimeter \| perceções individuais e identificação de elementos que devem constar na visão de futuro |
| **14h35** | Rondas rápidas para discutir a visão (grupos de duas pessoas) |
| **14h50** | 3 grupos de trabalho para construção da visão + news headline |
| **15h35** | Partilha das diferentes visões |
| **16h00** | Identificação dos vetores de atuação |
| **16h30** | Discussão final |

**Figura 36 -** Programa do 1.º Workshop colaborativo

O Mentimeter (https://www.mentimeter.com) foi usado para captar perceções individuais e as diferentes dinâmicas de grupo foram apoiadas pelo Miro (uma plataforma de colaboração online, https://miro.com/app/dashboard/).

O exercício inicial para captar perceções individuais, permitiu perceber que os participantes estavam bastante alinhados no papel que as compras públicas ecológicas podem ter no futuro, devendo contribuir para todas as áreas de política, potenciar o surgimento de novas soluções de mercado e ser adotadas em todas as compras públicas. O caráter obrigatório vs voluntário das compras públicas ecológicas é um ponto em que os envolvidos neste exercício divergem, como se pode ver pela votação da figura.

**Figura 37 -** Resultados Mentimeter da questão "as compras públicas ecológicas devem, no futuro…"

Na resposta à questão, que elementos devem estar presentes na visão para 2030, as respostas contemplaram diferentes elementos que se apresentam agrupados de acordo com as suas semelhanças.

**Figura 38 -** Elementos da Visão 2030

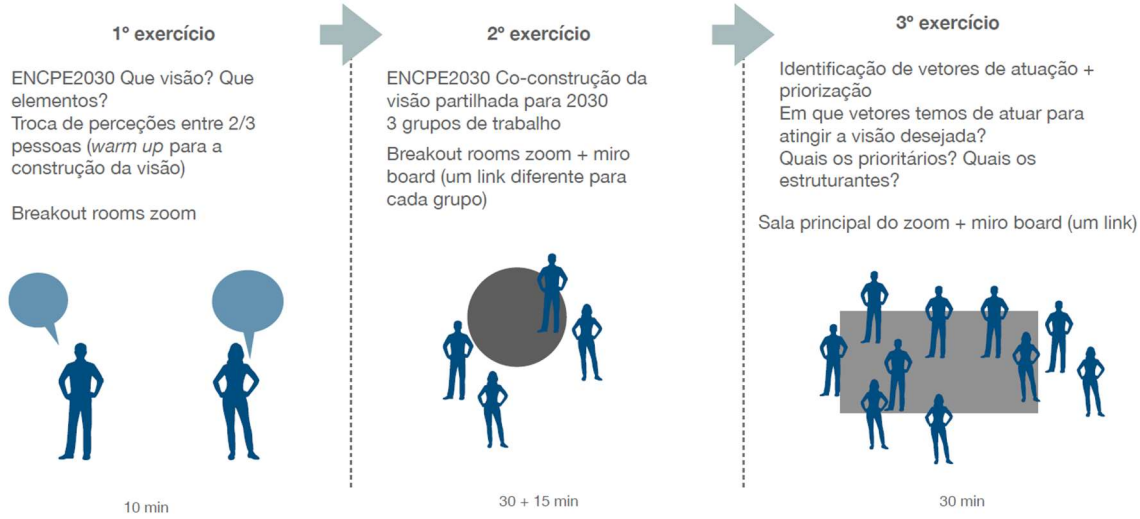


**Figura 39 -** Estrutura das dinâmicas de grupo

No exercício de co-criação de visão, depois de terem partilhado as suas visões individuais em grupos pequenos, foram criados três grupos de trabalho que deram origem a três visões diferentes ainda assim alinhadas no conteúdo e ambição.

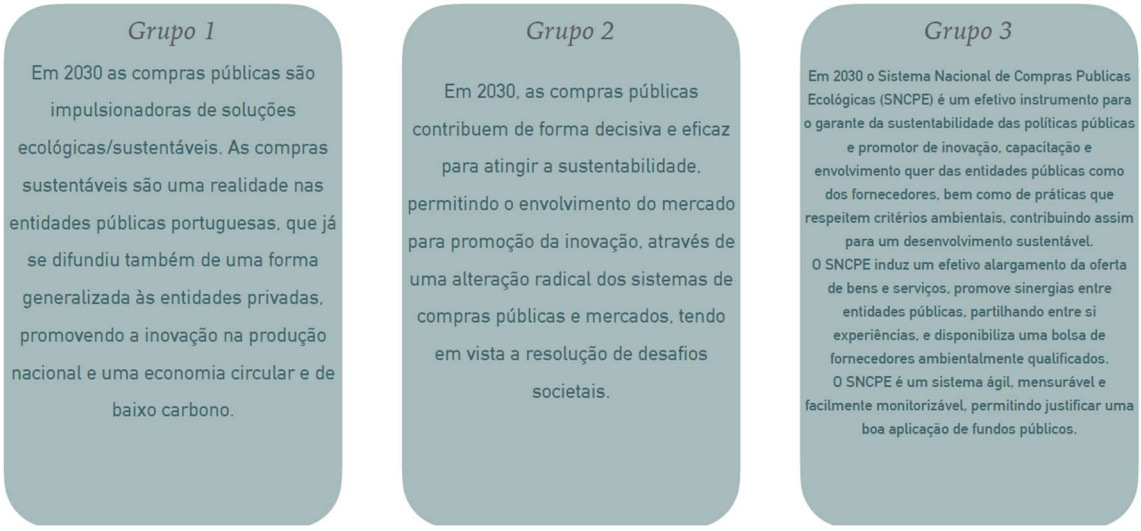


**Figura 40 -** Visões 2030 resultantes das dinâmicas de grupo

"Em 2030, as Compras Públicas Ecológicas contribuem de forma decisiva e eficaz para o desenvolvimento sustentável, impulsionando a inovação na economia nacional para alcançar objetivos de circularidade e neutralidade carbónica.

As Compras Públicas Ecológicas são uma prática consolidada nas entidades públicas portuguesas, que promove sinergias entre entidades públicas e fornecedores, induzindo um efetivo alargamento da oferta de bens e serviços ecológicos, com efeitos dinamizadores nas práticas de compras das entidades privadas."

**Figura 41 -** Visão 2030 integrada

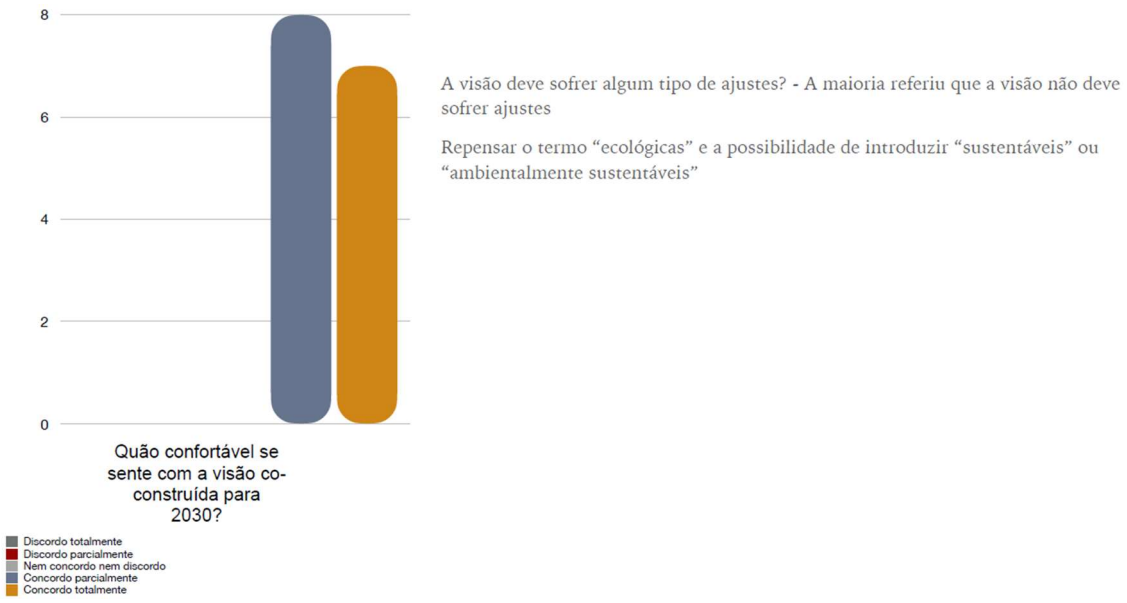


**Figura 42 -** Validação da Visão Integrada pelos participantes

Na segunda reflexão dos três grupos de trabalho foi pedido que pensassem num título de notícia de jornal em 2025, que gostariam de ler e que indicasse que a implementação da nova estratégia estava no bom caminho para alcançar a visão de futuro co-construída para 2030. Desse exercício resultaram as seguintes notícias de jornal:

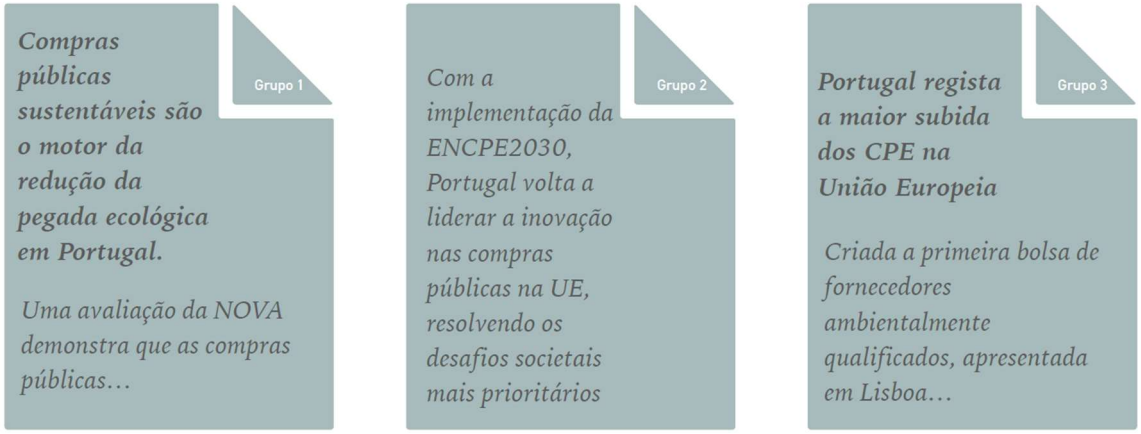


**Figura 43 -** Notícia de jornal em 2025 (dinâmica de grupo)

Ficaram ainda definidos os seguintes vetores de atuação:

- I&D. Inovação: sistémica: inovação ambientalmente sustentável; digitalização; planeamento de compras;
- Incentivos inteligentes, Estímulos: prémios; requisitos para financiamento; critérios de elegibilidade (só é elegível o que cumprir com objetivos de sustentabilidade); avaliação da aquisição e operação + custos de ciclo de vida + preço de carbono; enquadramento orçamental; transferências fiscais do estado para autarquias; pensar no lado privado, como linhas de financiamento para o mercado; revisão dos ativos, das infraestruturas ao nível das cidades;
- Estrutura / Forma: critérios da taxonomia; proximidade; economia circular; *cross-media effects*;
- Ferramentas de medição: qualificação de fornecedores/empresas; valorização de externalidades; custos ciclo de vida; metodologias de avaliação; avaliação do verdadeiro impacto; benefícios ambientais da compra;
- Outros: ligação a outras políticas; governança; ligação aos media; conhecimento consumidor/cidadão; capacitação / qualificação; partilha de informação, etc.

A questão colocada relativamente aos principais vetores de atuação, permitiu captar as primeiras perceções individuais. As respostas foram agrupadas nos cinco eixos ilustrados no gráfico de barras. Os vetores de atuação foram alvo de uma reflexão de grupo na parte final do Workshop, tendo focado essencialmente os incentivos e ferramentas de medição (identificados nos post-its).

**Figura 44 -** Primeiras perceções individuais sobre os vetores de atuação

Foi ainda colocada uma questão sobre o que gostaria de ver na próxima estratégia, e que revela um forte alinhamento com os resultados obtidos nos exercícios anteriores.

**Figura 45 -** Opiniões das partes interessadas sobre o que deveria constar na próxima estratégia

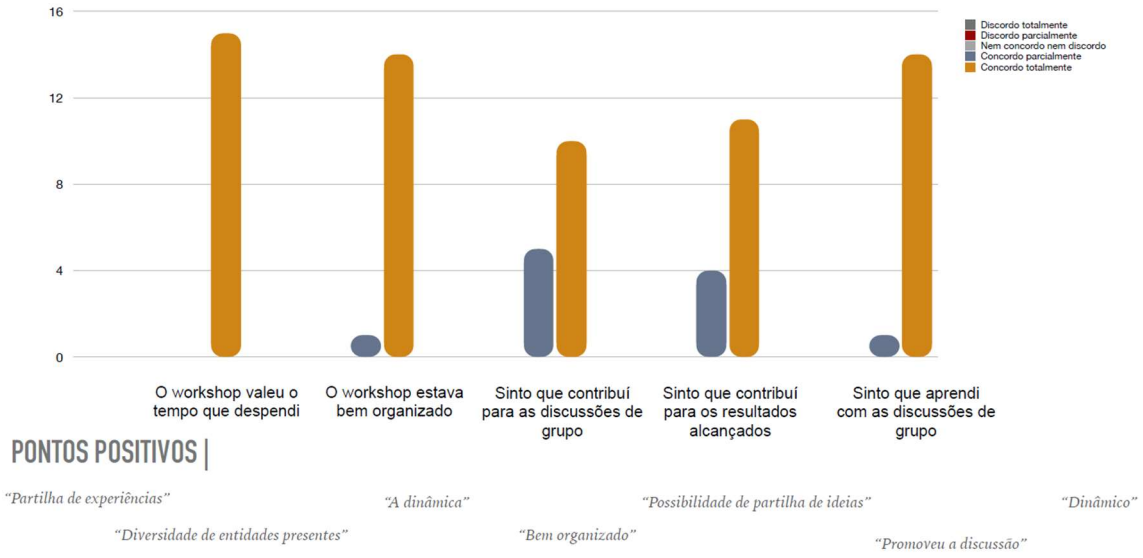


**Figura 46 -** Avaliação do 1.º Workshop pelas entidades participantes

**Tabela 6 -** Lista de entidades e respetivo representante no 1.º Workshop

| ENTIDADE | NOME | ENTIDADE | NOME |
|---|---|---|---|
| Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros | Rita ALves | CM Loures | Rui Santos |
| Secretaria Geral do Ministério do Ambiente e Ação Climática | Fábio Camões | CIM-Centro | Paula Silvestre |
| ESPAP | Ana Vieira | CIM-Médio Tejo | Sónia Santos |
| APA | Ana Teresa Perez | Simarsul | Margarida Rafael |
| APA | José Paulino | AdP | David Barranqueiro |
| APA | Isabel Lico | LIPOR | Liliana Braga |
| APA | Dilia Jardim | Metro Lisboa | Clotilde Botelho |
| APA | Marco Silva | IPC | Silvia Seco |
| CM Lisboa | Gonçalo Negrão | ADENE | Filipa Newton |
| CM Porto | Fernando Martins | CITEVE – Centro Tecnológico Têxtil e Vestuário | Maria José Carvalho |
| CM Porto | Teresa Duarte | AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Publicas e Serviços | Guida Pitta da Cunha |
| CM Porto | Ricardo Silva | Universidade do Porto-FEUP | Belmira Neto |

### 4.4.2. 2.º Workshop Colaborativo – Objetivos Estratégicos, Metas e Indicadores

Com o objetivo de discutir os objetivos estratégicos, as metas e os indicadores para monitorização da estratégia de compras públicas ecológicas 2030, foi organizado um segundo workshop colaborativo, no dia 21 de fevereiro de 2022 que reuniu diferentes partes interessadas, na plataforma zoom.

| | |
|---|---|
| **14h00** | Abertura \| Boas vindas (APA) |
| **14h15** | Enquadramento e apresentação do processo \| Rita Lopes (FCT-NOVA) |
| **14h25** | Objetivos Estratégicos \| Paula Antunes (FCT-NOVA) |
| **14h40** | 4 grupos de trabalho \| 1 dedicado a cada objetivo estratégico |
| **15h40** | Troca de grupos \| Segunda ronda de discussão |
| **16h15** | Partilha das diferentes conclusões |
| **17h00** | Encerramento |

**Figura 47 -** Programa do 2º Workshop colaborativo

Foram desenvolvidos exercícios interativos com apoio do mentimeter (https://www.mentimeter.com) e da plataforma de colaboração online miro (https://miro.com/app/dashboard/). Os participantes concordaram com a maioria dos objetivos propostos, tendo sugerido alguns ajustes em determinados objetivos específicos. Apenas foram propostos indicadores para o primeiro objetivo estratégico.

Seguidamente se dispõe o resultado do referido trabalho:

**Objetivo Estratégico 1 (OE1**) – Impulsionar uma visão estratégica das compras públicas verdes:

1.1. Generalizar a adoção de compras públicas verdes
1.2. Alargar o âmbito a novos grupos de produtos e serviços
1.3. Promover uma contratação estratégica nas organizações públicas

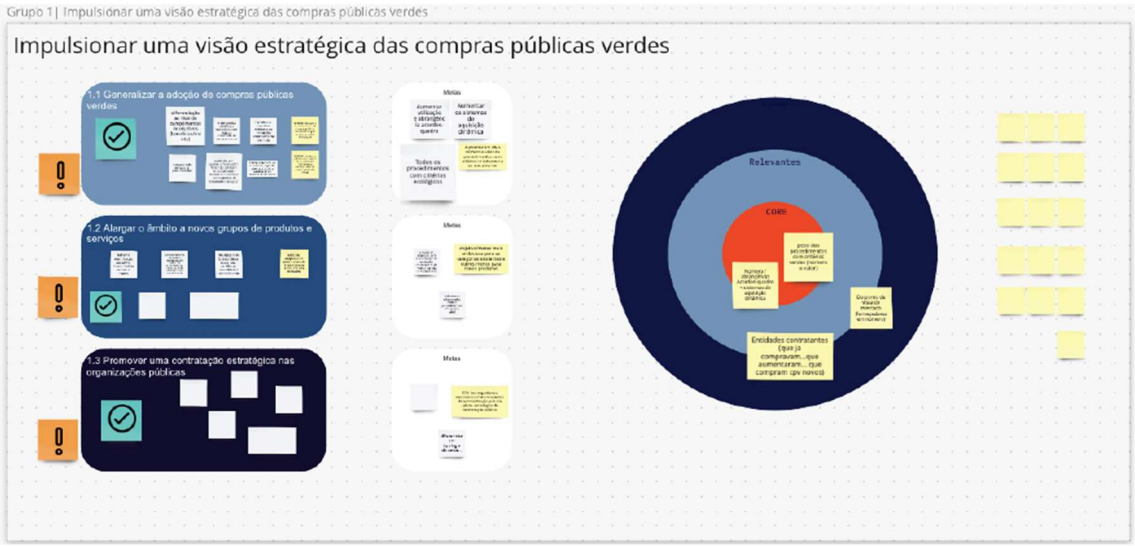


**Figura 48 -** Esquema de discussão do OE1 na plataforma Miro

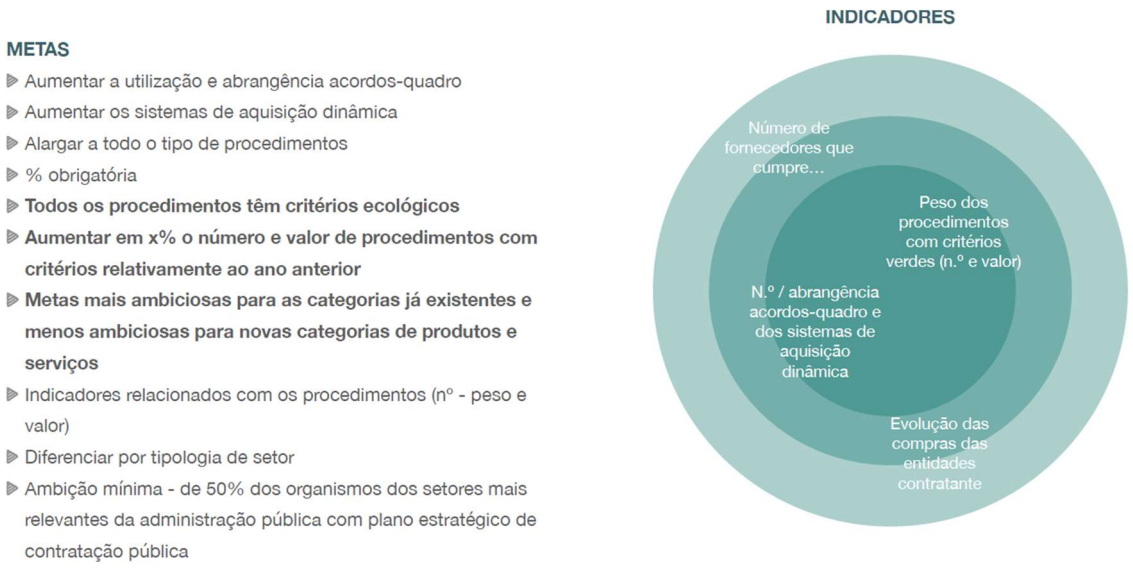


**Figura 49** - Metas e indicadores propostos para o OE1

**Objetivo Estratégico 2 (OE2)** – promover a eficiência de recursos e a transição para uma economia circular:

2.1. Aumentar a adoção de critérios de circularidade nas aquisições públicas de bens e serviços
2.2. Incentivar a aquisição de serviços e a aplicação de modelos de negócios circulares
2.3. Estimular o desenvolvimento de produtos, serviços e modelos de negócio inovadores e novos mercados que contribua, para a economia circular 2.4. Promover a eficiência no uso de materiais e a retenção de valor dos materiais (PAEC-PT)

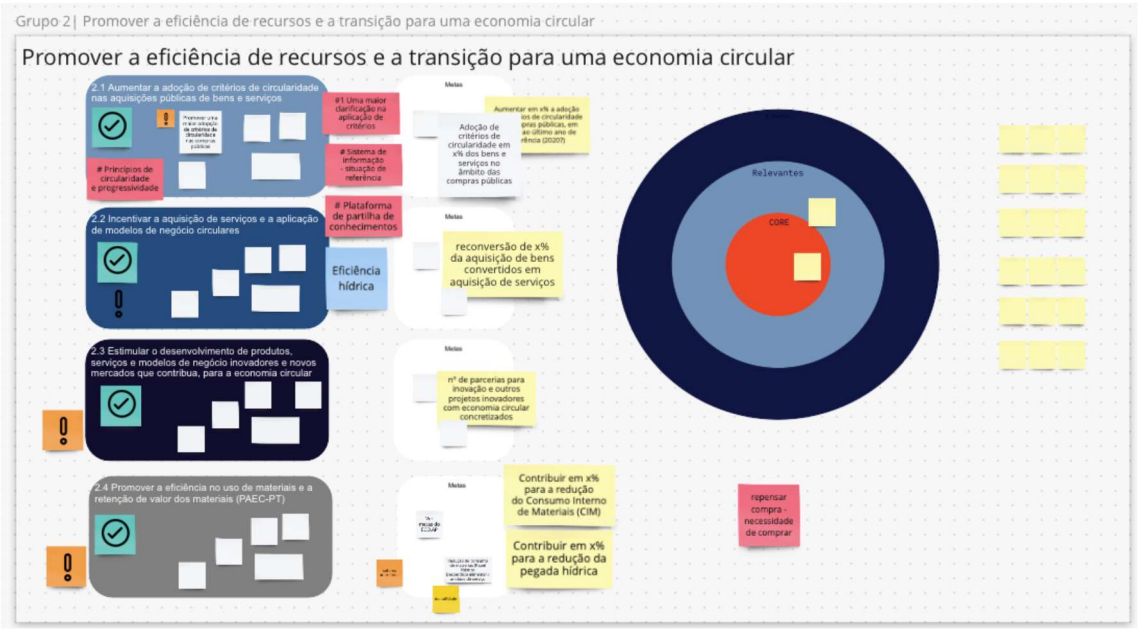


**Figura 50 -** Esquema de discussão do OE2 na plataforma Miro

**Metas propostas para o OE2**

- Adoção de critérios de circularidade em x% dos bens e serviços no âmbito das compras públicas;
- Aumentar em x% a adoção dos critérios de circularidade nas compras públicas, em relação ao último ano de referência (2020?);
- Reconversão de x% da aquisição de bens convertidos em aquisição de serviços;
- N.º de parcerias para inovação e outros projetos inovadores com economia circular concretizados;
- Contribuir em x% para a redução do Consumo Interno de Materiais (CIM);
- Contribuir em x% para a redução da pegada hídrica.

**Objetivo Estratégico 3 (OE3**) – Contribuir para a neutralidade carbónica da economia portuguesa:

3.1. Promover a integração sistemática de critérios de eficiência energética na aquisição de produtos, serviços, edifícios e obras de Administração Pública
3.2. Aumentar a quota das energias renováveis e a mobilidade sustentável nas entidades da Administração Pública
3.3. Promover a integração da contabilização de emissões de carbono ao longo do ciclo de vida nos processos de aquisição de produtos, serviços e infraestruturas, utilizando indicadores como a pegada de carbono
3.4. Potenciar o papel da contratação pública como ferramenta para estimular a inovação climática

**Figura 51 -** Esquema de discussão do OE3 na plataforma Miro

**Metas propostas para o OE3**

- x% de entidades adjudicantes que implementa critérios de eficiência energética nos contratos públicos no basegov;
- x% de entidades adjudicantes que implementa critérios de eficiência hídrica nos contratos publicados no basegov;
- Adoção de critérios de eficiência energética em x% de bens e serviços no âmbito das compras públicas;
- x% de entidades adjudicantes que lançam procedimentos de aquisição de produtos e

serviços para aumento das energias renováveis verificada nos contratos publicados no basegov;

- x% de entidades adjudicantes que lançam procedimentos de aquisição de produtos e serviços para novas origens de água, verificada nos contratos publicados no basegov;
- x% de entidades adjudicantes que lançam procedimentos de aquisição de serviços ou produtos de mobilidade sustentável e eficiente, verificada nos contratos publicados no basegov;
- Definir as metas faseadas ao longo do tempo para atingir 1º scope1, depois scope 2 e finalmente o scope 3.

**Objetivo Estratégico 4 (OE4**) – Incentivar a eco-inovação na indústria e nos fornecedores:

4.1. Associar objetivos de inovação às compras ecológicas;
4.2. Incentivar o mercado da eco-inovação;
4.3. Promover a criação de parcerias com partes interessadas ao longo da cadeia do produto / serviço.

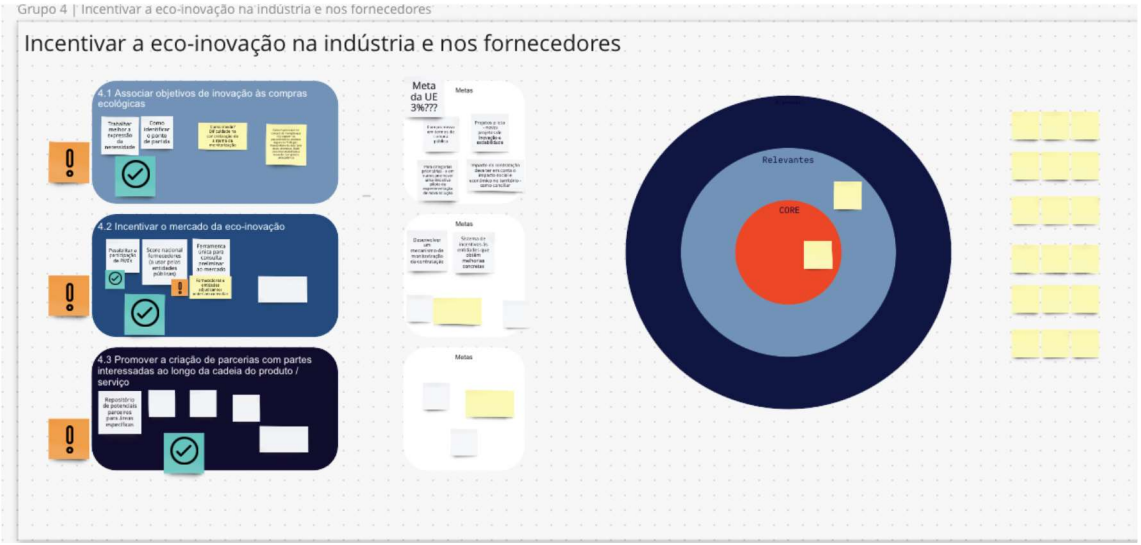


**Figura 52 -** Esquema de discussão do OE4 na plataforma Miro

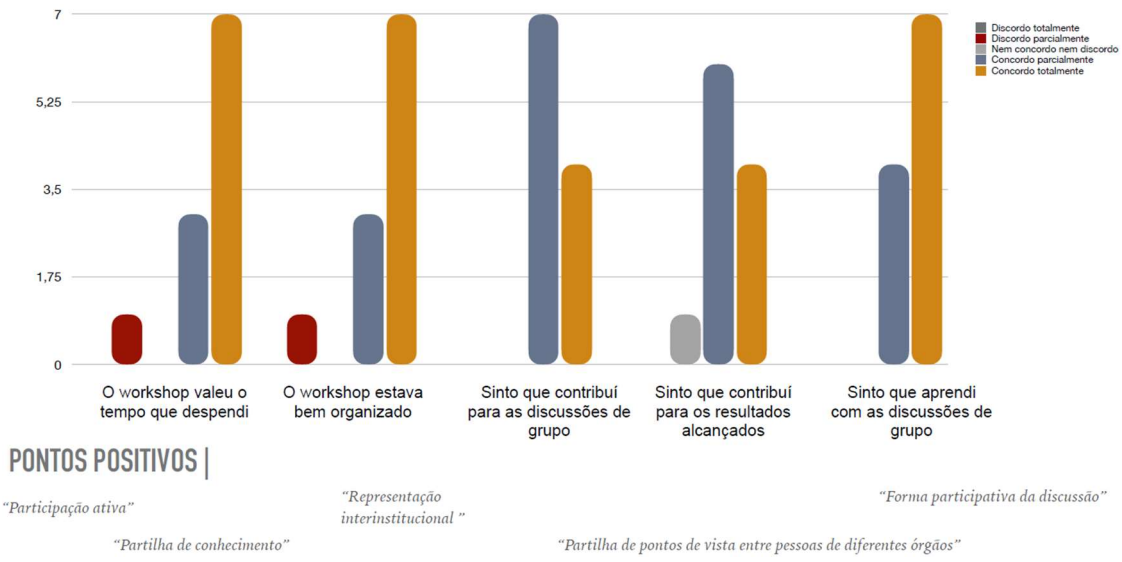


**Figura 53 -** Avaliação do 2.º Workshop pelas entidades participantes

**Tabela 7 -** Lista de entidades e respetivo representante no 2.º Workshop

| ENTIDADE | NOME | ENTIDADE | NOME |
|---|---|---|---|
| Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros | Rita ALves | Cluster textil | Ana Tavares |
| Secretaria Geral do Ministério do Ambiente e Ação Climática | Fábio Camões | CCDR Centro | Teresa Jorge |
| ESPAP | Ana Vieira | CIM-Médio Tejo | Sónia Santos |
| SPMS | Mónica Tinoco | IMT | Carla Reis |
| APA | José Paulino | AdP | Fátima Marinheiro |
| APA | Isabel Lico | LIPOR | Liliana Braga |
| APA | Dilia Jardim | Universidade Católica do Porto | Raquel Carvalho |
| APA | Marco Silva | IPC | Silvia Seco |
| APA | Ana Margarida Santos | IPC | António Loureiro |
| CM Lisboa | Gonçalo Negrão | ADENE | Filipa Newton |
| CM Porto | Teresa Duarte | CITEVE – Centro Tecnológico Têxtil e Vestuário | Maria José Carvalho |
| CM Porto | Ricardo Silva | AECOPS | Guida Pitta da Cunha |
| CM Loures | Viriato Aguilar | AECOPS | António Manzoni |
| AHRESP | Luís Garcia | Santa Casa da Misericórdia | Cristiana Ferreira |