



Compras Públicas Conjuntas

Recomendações para o desenvolvimento de Planos de acção

Locais para a Eficiência Energética



Compras energeticamente eficientes nas autoridades públicas – Obstáculos e Oportunidades

Experiências e Resultados do Projecto Pro-EE

1. Integração de critérios de eficiência energética na política de compras públicas ecológicas da administração pública

a. Compras Públicas Ecológicas e Eficiência Energética são ainda questões de menor importância

Já existe na Europa uma ampla consciência em relação à importância das Compras Públicas Ecológicas (Green Public Procurement - GPP) enquanto contributo para o desenvolvimento sustentável. No entanto, a sua aplicação tem sido restringida a um pequeno conjunto de produtos tais como papel, consumíveis informáticos e detergentes. Apenas uma minoria de entidades públicas europeias possui uma política global, coerente e abrangente de compra de produtos e serviços compatíveis com o ambiente.

O mesmo se passa em relação à eficiência energética. Todos os especialistas concordam que é nesta área que residem os maiores potenciais de redução do consumo de energia e das emissões de gases de efeito estufa, no entanto, em oposição às energias renováveis, as medidas de eficiência energética são consideradas morosas e difíceis de aplicar, uma vez que há muitos actores diferentes envolvidos e uma vasta gama de aplicações possíveis (iluminação, aquecimento, equipamentos, edifícios, transportes).

É, portanto, de especial importância, que as administrações públicas activas na área das compras públicas ecológicas e que pretendem intensificar as suas actividades no campo da eficiência energética,

identifiquem as possíveis políticas e medidas a implementar, os decisores políticos e departamentos a envolver e objectivos realistas a atingir.

b. *Começar com um diagnóstico da organização*

Como orientação para a definição de políticas e medidas de compras públicas energeticamente eficientes que conduzam ao desenvolvimento de uma estratégia de compras e de um Plano de Eficiência Energética Municipal coerentes, a Climate Alliance desenvolveu, no âmbito do projecto Pro-EE, uma metodologia designada "Energy Efficiency Scan", que consiste numa matriz de medidas que abrangem oito sectores de actividade (sendo as compras públicas um deles), bem como uma descrição detalhada de medidas, estudos de caso de toda a Europa e recursos adicionais.

Esta ferramenta foi aplicada em todas as cidades-piloto do Pro-EE, Amaroussion, Cascais, Múrcia, San Sebastian e Torres Vedras, e foi reformulada a partir das experiências destes parceiros, a fim de garantir a sua aplicabilidade. Na figura abaixo encontra-se um exemplo da matriz para a Política de Eficiência Energética. Na primeira coluna estão as possíveis medidas a adoptar e nas restantes colunas quatro níveis de ambição.

ENERGY EFFICIENCY POLICY				
Step:	1: getting started	2: moving forward	3: forging ahead	4: taking the lead
A Adopt targets and develop a concept	Develop a general commitment to energy efficiency and adoption by top management.	Set a global energy consumption reduction target.	Adopt detailed reduction targets for all relevant sectors.	Set targets to become a "x % energy efficiency" community.
B Institutionalise your energy efficiency policy	Determine a responsible officer / department for your future energy efficiency policy.	Inform and involve all relevant departments in your energy efficiency policy.	Report regularly to the political decision-makers about the progress of your energy efficiency policy.	Establish an energy efficiency protection agency (including both involved departments and external parties, stakeholders etc.)
C Set up and implement the action programme	Decide on first measures for immediate implementation, identify measures for priority areas and formulate basic resolutions (criteria, standards)	Select priority measures taking into account previous activities and upcoming developments in the municipality	Detail the action programme for all relevant sectors in accordance with the targets set.	Mainstream your energy efficiency policy into all local plans.
D Inform about energy efficiency and your energy policy	Organise a public event on energy efficiency and the local commitment.	Set up an annual campaign on energy efficiency.	Inform and raise awareness regularly for specific target groups in at least one sector.	Elaborate a comprehensive information and communication strategy for target groups in all relevant sectors.
E Involve the local actors	Set up an approach for participation and involvement of stakeholders.	Define key stakeholders. Establish a permanent working group / round table on energy efficiency policy with external actors.	Establish structures for active co-operation with external actors.	Establish structures to co-operate with private sector partners, stakeholders and individual target groups.
F Monitoring	Check data availability and define indicators.	Monitor your own facilities and the energy consumption reduction impact of individual measures.	Publish a report about the implementation of the action programme with a rough energy consumption update every 2 years.	Monitor energy efficiency in detail and debit a full set of indicators for all relevant sectors.
G Regional collaboration	Start joint initiatives with other local authorities in the region.	Continuously communicate and coordinate with main public actors in the region.	Initiate coordinated energy efficiency action with main public actors in the region in specific sectors (i.e. urban planning, transport, ...).	Develop a comprehensive energy efficiency strategy with main public actors in the region.
Co-operate with other local governments and in networks	Use existing contacts and networks to share experience.	Formulate a local strategy for international co-operation in the field of sustainable energy policy, adhere to an international network.	Start international activities and co-operations in the field of energy efficiency.	Set up a comprehensive co-operation with international partners for the implementation of projects.
Install energy efficiency as a basic principle in urban planning	Introduce basic energy criteria for all planning processes.	Include energy evaluation/balance as obligatory theme/section in all planning documents.	Set up energy efficiency standards for refurbished and new buildings.	Include energy efficient systems, like CHP or district heating, in every new or renovated urban area.
Stimulate the development of sustainable business	Develop a strategy to involve the business sector in your energy efficiency plan.	Inform local enterprises about the possibility of reducing energy consumption ensuring the company profits.	Implement your action program: achieve energy management agreements.	Establish a local eco-label for energy friendly companies / improve the energy standards of the business sector in your municipality.

Figura 1 – Exemplo de uma página da ferramenta "Energy Efficiency Scan" (Política de Eficiência Energética)

A ferramenta encontra-se dividida em quatro categorias principais: eficiência energética: energia, transportes e compras, e tem essencialmente três funções:

1. Fazer o diagnóstico das políticas de eficiência energética existentes na organização e visualizar o nível de desempenho nas diferentes categorias;
2. Criar uma consciência transversal entre os membros da equipa e os decisores políticos, relativamente à diversidade de acções que podem ser tomadas e possíveis níveis de ambição;
3. Definir objectivos ambiciosos em matéria de compras públicos energeticamente eficientes adaptados à realidade de cada organização.

A principal dificuldade que as cinco cidades-piloto sentiram na utilização desta ferramenta, foi motivar as pessoas relevantes da organização para participar. Tal não

é de estranhar, uma vez que estamos a falar de decisores políticos, com uma “agenda” muito preenchida.

No entanto, reunir elementos relevantes das áreas de energia, transportes, desenvolvimento urbano, compras e ambiente, em torno da ferramenta, é um esforço essencial para a integração das compras energeticamente eficientes na política da organização e não deve ser encarado como uma perda de tempo.

O diagnóstico realizado serviu para sensibilizar os decisores relativamente às diversas áreas de actividade onde a eficiência energética é uma questão importante e definir o ponto de partida das diversas organizações. As cinco cidades partilham alguns pontos de interesse, embora existam diferentes prioridades e estratégias nas abordagens adoptadas, como é apresentado de seguida.

Eficiência Energética

As duas cidades espanholas de San Sebastian e Múrcia desenvolveram políticas de eficiência energética ambiciosas, com o apoio do Eco-Institute Barcelona. O Eco-Institute Barcelona começou por adaptar a metodologia Energy Efficiency Scan aos indicadores de desempenho do programa Basco sobre GPP. Ambas as cidades estabeleceram Agências de Energia e elaboraram planos de eficiência energética com metas quantitativas. San Sebastian desenvolveu processos de envolvimento dos munícipes e outras partes interessadas relevantes nas questões de eficiência energética do município. A cidade de Múrcia incluiu os objectivos do projecto Pro-EE, nomeadamente a realização de compras energeticamente eficientes, na sua Estratégia Local Contra as Alterações Climáticas, aprovada em 2007. As compras públicas energeticamente eficientes têm sido, desde então, desenvolvidas no contexto do Pacto dos Autarcas e do Plano de Acção para a Energia Sustentável (SEAP). Foi também neste contexto que foram organizadas as sessões de participação pública. Múrcia apontou, como principal obstáculo à realização de compras energeticamente eficientes por outras partes interessadas, considerações económicas. Neste campo, a abordagem TCO (Custo Total de Propriedade), promovida pelo Pro-EE, pode ser útil para não limitar a selecção das propostas apenas aos custos de aquisição de bens ou

serviços. A TCO ajuda os compradores públicos e privados a determinar os custos directos e indirectos de um produto ou serviço.

As cidades portuguesas de Cascais e Torres Vedras, com a colaboração do Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG), têm estado activas no domínio das políticas de energia, em geral, e de eficiência energética, em particular, criando sinergias com outros projectos europeus e colaborando com outras administrações locais. Relativamente ao envolvimento das partes interessadas, o ponto de partida foram as acções de eficiência energética implementadas nas suas próprias organizações. Ambos os municípios relataram dificuldades no envolvimento das partes interessadas, nomeadamente na obtenção do seu compromisso para a adopção de medidas de eficiência energética. Os workshops revelaram-se úteis na obtenção de ideias a serem implementadas pelos municípios, em particular para incentivar a adopção de medidas pelos agentes externos. O trabalho no âmbito do Pro-EE contribuiu para a concretização dos objectivos dos SEAP, que entre outros, incluem mobilizar as partes interessadas de uma forma abrangente e de longo-prazo para os objectivos “20, 20, 20” da Comissão Europeia. Cascais já aderiu ao Pacto dos Autarcas e Torres Vedras está em processo de adesão.

A cidade grega de Amaroussin, em colaboração com o Centre for Renewable Energy Sources (CRES), desenvolveu um plano de acção para a eficiência energética. Tem havido um forte compromisso político relativamente às compras energeticamente eficientes a nível local, em colaboração com outras partes interessadas, nomeadamente empresas de construção, bancos e Organizações Não Governamentais (ONG's).

Energia

No sector geral da energia, as cinco cidades-piloto apresentam panoramas diversificados. As cidades espanholas já têm planos energéticos, destacando-se a cidade de San Sebastian pelo extenso trabalho de participação pública desenvolvido. Também em Múrcia têm sido realizadas campanhas de sensibilização e a cidade iniciou um ambicioso projecto de eficiência energética na área das obras públicas e

monitorização dos consumos de energia. As cidades portuguesas de Torres Vedras e Cascais possuem planos energéticos e implementaram já medidas concretas, quer a nível dos edifícios municipais (ex. Centro de Interpretação Ambiental da Pedra do Sal em Cascais), quer no território (ex. Rua Led em Santa Cruz – Torres Vedras). Amaroussion delineou um conjunto de actividades com vista ao consumo sustentável de energia, que deverão ser realizadas em breves. Todas as cidades estão a trabalhar no sentido de envolver o sector privado, seja enquanto parceiros na implementação de acções concretas, seja enquanto grupo-alvo de campanhas de sensibilização específicas no domínio da eficiência energética.

Transportes

As cidades espanholas estão muito activas no domínio dos transportes e mobilidade sustentável, bem conscientes da grande importância deste sector para a questão geral da eficiência energética e de desenvolvimento sustentável dos seus territórios. Múrcia já implementou várias medidas necessárias para tornar os padrões de mobilidade mais sustentáveis, estando no entanto a faltar iniciativas destinadas ao pessoal do município.

Cascais e Torres Vedras iniciaram um processo de reorganização do seu sistema de transportes com o objectivo de incentivar as deslocações a pé e de bicicleta, tornando-as mais atractivas e seguras.

Amaroussion já planeou uma série de acções no domínio da mobilidade, mas ainda não tomaram medidas concretas.

No campo dos transportes, um importante ponto de partida é o próprio município. Isto significa, converter a frota municipal em veículos mais eficientes e “limpos”, uma política que todas as cinco cidades-piloto adoptaram, mas também fomentar o uso de formas de mobilidade mais sustentáveis pelo pessoal nas suas deslocações de casa para o trabalho (incentivos para o uso transportes públicos, políticas restritivas de estacionamento, etc.). Onde seja necessário recorrer ao transporte individual, é importante sensibilizar as pessoas para práticas de eco-condução. Para mais

informações consultar o *site* do European Local Transportation Service: <http://www.eltis.org/>.

Compras

A área das compras, que no contexto do Pro-EE assume particular importância, é um campo de acção que pressupõe, numa primeira fase, a implementação de medidas internas na administração.

Neste sector, as duas cidades espanholas apenas recentemente começaram a implementar as medidas que tinham planeado inicialmente, com o apoio do Eco Institute Barcelona.

As cidades portuguesas encontram-se em vias de desenvolver estratégias de compras, com colaboração do LNEG.

Amarousson já tomou uma série de medidas no domínio das compras públicas sustentáveis e tem planos de longo prazo para o futuro. Os consumos de energia são uma preocupação transversal aos vários departamentos e autoridades locais, preocupação essa que é assumida nos seus planos de actividades.

2. Inclusão compras Tal como foi referido na introdução, as GPP e a eficiência energética continuam a ser para as administrações municipais dois assuntos marginais. Para que as compras energeticamente eficientes se tornem parte integrante da rotina diária têm que ser incorporadas em actividades no domínio da energia sustentável e têm de estar ligadas com outras actividades e projectos.

A introdução desta temática de forma autónoma reduz grandemente o impacte das acções que possam ser tomadas. Isto significa que é necessário, tal como foi ilustrado acima,

1. Criar, com a ajuda de instrumentos como a “Energy Efficiency Scan”, a consciência de que todas as actividades departamentais e institucionais têm um impacte sobre o consumo de energia e as emissões de gases com efeito de estufa;

2. Criar sinergias com outros projectos e actividades em curso, nomeadamente o Pacto dos Autarcas, os Planos de Eficiência Energética Municipais, sistemas de gestão ambiental, etc.

Plano Municipal de Energia

Na última década diversas, cidades na Europa elaboraram os seus planos energéticos municipais, tendo a maioria já sofrido uma série de actualizações. Redes como a Climate Alliance, Energy Cities ou o ICLEI (Local Governments for Sustainability) deram apoio na elaboração de diversos planos municipais. O Pro-EE considera que a inclusão da eficiência energética nas compras públicas é um elemento chave de qualquer plano municipal de energia a ser elaborado ou actualizado.

Pacto dos Autarcas

Com o Pacto de Autarcas, a Comissão Europeia estabeleceu uma colaboração directa com as entidades públicas locais e nacionais para reduzir as emissões de CO₂ em 20% ou mais até 2020. Ao participarem no Pacto, os municípios assumem um compromisso de elaborar no prazo de doze meses, um Plano de Acção para a Energia Sustentável (SEAP), um documento-chave que mostra como a administração local pretende prosseguir na redução das emissões no seu território. O SEAP tem de conter medidas específicas e quantificar as reduções obtidas com cada uma delas (para mais informações ver: www.eumayors.eu).

No contexto dos vários campos de acção e competências que os governos locais têm na sua política energética, a Comissão Europeia coloca uma grande ênfase no que as administrações podem fazer "na sua própria casa". Mesmo que o consumo de energia da administração local constitua apenas 2-5% do total, a redução das emissões de CO₂ feitas no sector público, em campos de acção muito diversos, tem um alto valor simbólico.

Em especial no contexto do Pro-EE é importante notar que a Comissão recomenda vivamente que na elaboração do SEAP se façam indicações específicas no campo das "Compras públicas de produtos e serviços" (a administração como consumidor).

Sistema de Gestão Ambiental (EMAS e ISO 1400)

Para uma administração local poder ser certificada pelo EMAS ou ISO 14000, tem de assumir compromissos progressivos de protecção ambiental do seu território.

Para este efeito, as cidades e vilas têm que analisar as suas próprias actividades, quer directa quer indirectamente, e mostrar como a administração pretende lidar com::

- o cumprimento da legislação ambiental e no domínio da segurança
- a utilização dos recursos energéticos
- os impactes ambientais

A utilização de recursos energéticos, inclui, obviamente, a eficiência energética e as compras energeticamente eficientes. Como parte das metas dos governos locais a eficiência energética nas GPP acrescenta um elemento importante e dá credibilidade para o cumprimento dos objectivos de um desenvolvimento sustentável do território. Na verdade, o município de Amaroússion assumiu um compromisso no âmbito da sua política ambiental e sistema de gestão ambiental (ISO 14001:2007) para o desenvolvimento de uma política de compras sustentáveis, num contexto em que Pro-EE encontra a sua colocação natural.

O Pro-EE recomenda vivamente que, para desenvolver um Plano de Acção de Eficiência Energética Local, se dê especial atenção às compras públicas energeticamente eficientes, no contexto da política energética geral do município e no âmbito do Plano Municipal de Energia, mais especificamente o Plano de Acção de Energia Sustentável (SEAP), exigido pelo Pacto de Autarcas, ou no âmbito da certificação EMAS ou ISO 14000 ou outras acções adequadas.

3. Monitorização da política de compras públicas ecológicas

Apesar do consumo por parte da administração local corresponder a apenas 2-5% do consumo total do território, é importante reduzi-lo de uma forma consistente, pelo menos através de compras energeticamente eficientes, a fim de dar um bom exemplo

às outras partes interessadas, mostrando a viabilidade das medidas e, por último, mas não menos importante, para reduzir os custos de energia da administração pública numa época de escassez de recursos financeiros.

Num período em que as administrações locais dispõem de orçamentos limitados o desperdício de dinheiro associado a energia consumida para aquecimento e electricidade, para além de ser ambientalmente irresponsável, também o é em termos económicos. Aqui é preciso dizer que a grande maioria das administrações públicas têm ideias muito vagas sobre seu consumo de energia. A eficiência energética nas GPP deve, portanto, partir de dados sobre consumos de energia, devendo ser feito um levantamento de dados, bem como um acompanhamento e actualização da informação constantes.

Efectuar uma recolha sistemática de dados sobre consumos na administração pública é um importante passo para uma política de aquisição de energia eficiente e um elemento central das políticas de energia de uma forma em geral.

Algumas das cidades-piloto no Pro-EE, como, por exemplo, Cascais, têm sistemas muito sofisticados para monitorizar certos tipos de consumo de energia. Neste caso há um sistema de controlo remoto para a monitorização do consumo de iluminação pública.

San Sebastian possui um sistema completo de recolha de dados, seja para a administração pública, seja para os particulares em geral. Os consumos de gás e de electricidade do município em diferentes sectores são analisados anualmente e desde o ano 2005 os consumos particulares, industriais e de serviços estão compilados e disponíveis

Apesar destes exemplos positivos, de uma forma geral, e tendo em vista a maior parte das cidades dos países envolvidos no projecto Pro-EE, pode dizer-se que o conhecimento e os dados de consumo de energia nos edifícios e infra-estruturas das administrações municipais são extremamente fragmentados.

A escassez de dados para uma análise abrangente (dados relativos ao consumo anual de energia eléctrica e calor, volume e área aquecida), infelizmente, é uma constante quando se tenta quantificar o consumo das administrações públicas. Esta realidade

actual, no entanto, não deve ser limitativa e deve conduzir a que tomem providências para melhorar a situação para o futuro.

Para monitorizar os dados de energia é uma boa prática instituir uma base de dados que contém todas as informações necessárias para a criação de um programa de eficiência energética para o município. Isso exige formas claras e simples de transmitir os dados para o gestor de energia responsável e actualizá-los em intervalos fixos, a fim de poder acompanhar a campanha de consumo por ano. Isso pressupõe uma coordenação entre os vários departamentos, porque os dados normalmente chegam de diferentes áreas da administração.

Como um primeiro passo concreto as pessoas que recebem os documentos relacionados com a energia, como contas de energia eléctrica, devem ter acesso a uma base de dados que contendo colunas para as informações relevantes como:

- a construção ou a infra-estrutura em causa
- o período
- a energia consumida
- o preço

A administração também deve desenvolver uma base de dados com todos os edifícios, indicando para cada uma delas:

- A superfície e o volume aquecido
- O número de utilizadores especificando o seu estatuto (empregados, estudantes, etc.)

Os dados à disposição da administração contribuem para uma correcta manutenção das infra-estruturas e equipamentos, que assume uma importância crescente em virtude da sua complexidade seja para o seu correcto funcionamento seja para eficiência de energia e custos.

4. Sensibilização e formação de todos os decisores na administração e apoio político contínuo

Compras públicas sustentáveis energeticamente eficientes - de uma visão compartilhada para uma prática comum

O Pro-EE verificou que nas cidades participantes os funcionários públicos mostraram um alto nível de informação sobre compras públicas ecológicas e também sobre a eficiência energética nas GPP, particularmente em áreas como equipamentos de escritório e iluminação pública. Mas a situação é drasticamente diferente quando se passa para o que eles conseguem aplicar no seu trabalho diário. "Estamos bastante atrasados", "praticamente não prestamos nenhuma atenção a estes critérios", são depoimentos frequentes.

São dois os obstáculos detectados e que necessitam de ser eliminados para que se verifique um aumento das compras públicas energeticamente eficientes: para além do consumo diário (papel, toner, etc.) que são comprados centralmente, os produtos de maior dimensão (veículos, computadores, móveis, etc.), na maioria das administrações públicas são adquiridos por cada serviço separadamente. Esta situação não é suficiente para informar e sensibilizar o pessoal afecto às compras públicas, e indirectamente os decisores, da importância de realizar compras ecológicas e energeticamente eficientes. Em segundo lugar, a formação e sensibilização devem ser complementadas com uma forte política de tomada de posição por parte da administração. Não é suficiente a realização de uma declaração avulso do município a favor das GPP, mas o que é fundamental é a adopção de uma postura explícita a favor das compras ecológicas, a fim de reforçar a posição dos decisores a agirem nesse sentido, contribuindo de forma clara para que as compras de "prestígio", não ecológicas (papel brilhante, veículos de grandes cilindrada, etc.) sejam cada vez menos aceitáveis por todos. A questão não é tanto o que tem de ser feito nem como fazê-lo, mas sim como colocar aqueles que querem actuar em posição de ser capaz de agir.

A responsabilidade pelo conteúdo desta publicação é dos autores. Ela não reflecte necessariamente a opinião da Comunidade Europeia. A Comissão Europeia não é responsável por qualquer utilização que possa ser feita das informações aqui contidas.