

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

SIRESP: DE PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA À NACIONALIZAÇÃO

Joana Filipa Rodrigues Folgado

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Especialista Mário Mata

Arguente: Prof.^a Doutora Sónia Bentes

Vogal: Prof. Doutor Mário Fernandes

Orientador: Prof. Doutor Mário Fernandes

Lisboa, Novembro de 2023

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

SIRESP: DE PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA À NACIONALIZAÇÃO

Joana Filipa Rodrigues Folgado

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Análise Financeira, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Mário Jorge Correia Fernandes

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Especialista Mário Mata

Arguente: Prof.^a Doutora Sónia Bentes

Vogal: Prof. Doutor Mário Fernandes

Lisboa, Novembro de 2023

Siglas e Acrónimos

BEI- Banco Europeu de Investimento

CSP- Comparador do Setor Público

DL- Decreto-Lei

IRR- *Internal Rate of Return*

PFI- *Project Finance Initiative*

PIB- Produto Interno Bruto

PPP- Parceria Público-Privada

SIRESP- Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal

SWOT- *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*

TdC- Tribunal de Contas

TETRA- *Terrestrial Trunked Radio Access*

UE- União Europeia

UTAO- Unidade Técnica de Apoio Orçamental

UTAP- Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

VFM- *Value for Money*

Índice de Figuras

Figura 3.1 % PIB per Capita em 2017.....	18
Figura 3.2 Peso dos Setores em %	19
Figura 5.1 Pagamentos Públicos Efetivos (M€)	45

Índice de Tabelas

Tabela 4.1 Ações do SIRESP até Agosto de 2018	36
Tabela 4.2 Ações do SIRESP até Agosto de 2018	36
Tabela 4.3 Ações do SIRESP após Dezembro de 2019	40
Tabela 4.4 Recompra de capital do Estado aos Privados	41
Tabela 5.1 Dados Iniciais	44
Tabela 5.2 VAL do Buyback.....	46
Tabela 5.3 VAL do Cenário 1	46
Tabela 5.4 VAL Cenário 2	47
Tabela 5.5 VAL Cenário 3	48
Tabela 0.1 Pagamentos Públicos Efetivos Previstos	66
Tabela 0.2 Pagamentos Públicos Efetivos.....	67

Índice de Quadros

Quadro 2.1 Tipos de Riscos.....	13
Quadro 3.1 Esfera do SIRESP.....	22

Resumo

O aparecimento das PPP foi um ponto de viragem nas relações entre privados e público, dado que permitiu ao Estado suprimir as necessidades da sociedade, em termos de serviços e infraestruturas, sem ter a responsabilidade de financiar as operações e assumir funções, para as quais não está de todo preparado. Nos contratos de PPP, o privado está presente em todas as fases do processo acabando por ficar encarregue não só do financiamento, como também da gestão, aconselhamento e inovação, ou seja, assume uma percentagem superior de risco. A transição de PPP para empresa Nacional, não foi um processo linear, verificando-se constantes desentendimentos entre as partes, que só atrasaram o inevitável, e aumentaram custos desnecessários para a sociedade. De modo a analisar os vários cenários e alternativas, foram analisados 3 cenários, onde conseqüentemente se chegou à conclusão de que o cenário 2, apesar de extremamente aliciante, nunca seria possível, fundamentalmente devido às lacunas de liderança do Estado, portanto, o cenário 3 acabou por ser o cenário observado, confirmando a falta de instrumentos de gestão do domínio público, pelo facto de o mesmo recorrer ao setor privado mais uma vez, para assumir determinadas funções em regime de prestação de serviços.

Palavras-chave: PPP; SIRESP; VFM; Nacionalização.

Abstract

The emergence of PPPs was a turning point in relations between the private sector and the public, as it allowed the state to meet society's needs in terms of services and infrastructure, without having to finance the operations and take on functions for which it is completely unprepared. In PPP contracts, the private sector is present at all stages of the process and ends up being responsible not only for financing, but also for management, advice and innovation, i.e., it assumes a higher percentage of the risk. The transition from PPP to national company was not a straightforward process, with constant disagreements between the parties, which only delayed the inevitable and increased unnecessary costs for society. In order to analyze the various scenarios and alternatives, 3 scenarios were analyzed, which consequently led to the conclusion that scenario 2, although extremely attractive, would never be possible, fundamentally due to the state's lack of leadership, so scenario 3 ended up being the scenario observed, confirming the lack of management instruments for the public domain, due to the fact that it once again resorted to the private sector to take on certain functions under a service provision regime.

Keywords: PPP; SIRESP; VFM; Nationalization.

Agradecimentos

Na realização da presente dissertação, contei com o apoio direto ou indireto de múltiplas pessoas e instituições às quais estou profundamente grata. Correndo o risco de injustamente não mencionar algum dos contributos quero deixar expresso os meus agradecimentos:

Ao meu orientador Professor Doutor Mário Jorge Correia Fernandes, pelas valiosas contribuições dadas durante todo o processo, tal como a sua disponibilidade constante, dando o seu máximo de modo a garantir que a presente dissertação fosse concluída com sucesso. Um obrigado não é suficiente e espero que o Professor tenha noção do impacto que teve.

A todos os meus amigos, que de uma maneira ou de outra me incentivaram a continuar e a não desistir deste projeto, aturando infinitas reclamações e desesperos.

À minha irmã mais velha Inês Folgado, que desde a licenciatura sempre foi um ídolo, quer seja pela dedicação que tem ao trabalho, quer seja pela resiliência que tem a enfrentar a vida. Com ela percebi realmente o que é fazer um mestrado e o trabalho que dá acabá-lo.

Ao meu irmão gémeo João Folgado, que nos momentos mais complicados, mesmo não sabendo com o seu feitio oposto ao meu, permitiu que a ansiedade e a angústia de continuar com a tese fossem amenizadas. No silêncio da vida a nossa ligação continua lá.

Aos meus pais Licínia Folgado e Luís Folgado, pelo apoio e incentivo que serviram de alicerce para as minhas realizações. O facto de me terem apoiado economicamente, de modo a que pudesse me concentrar exclusivamente na tese, e pela força e carinho que me deram ao longo destes anos, foi um dos motivos que me levaram a alcançar todos os meus objetivos académica e pessoalmente. Sem vocês nada disto era possível e espero que saibam disso.

Aos restantes Fologados, Rodrigues e Machados, um especial agradecimento pela preocupação constante que tiveram comigo ao longo da elaboração desta dissertação. Foram e sempre serão um suporte fundamental na minha vida e, portanto, obrigada por tudo.

Agradeço também à minha fé, que apesar de não se manifestar regularmente, permitiu-me nos momentos mais complicados ultrapassar determinados obstáculos.

Índice

Siglas e Acrónimos	iv
Índice de Figuras	v
Índice de Tabelas	v
Índice de Quadros	v
Agradecimentos	viii
1. Introdução	1
1.1 Revisão de Literatura	1
1.2 Perímetro	3
1.3 Contributo	3
1.4 Organização	4
2. Contexto Internacional	6
2.1 Definições e Características	6
2.2 Vantagens e Desvantagens	8
2.3 Custos	10
2.4 Riscos	11
2.5 Gestão e Eficiência	13
3. PPP no Setor da Segurança em Portugal	17
3.1 Contextualização	17
3.2 SIRESP	22
3.2.1 Empresa	22
3.2.2 Mecanismos e Riscos para o Estado/Privado	28
3.2.3 Falhas de Contrato	28
4. Processo de Nacionalização	32
4.1 2017-2018	33

4.2	2019 – Atualidade	36
5.	Valor Económico da Concessão	42
5.1	Considerações Gerais	42
5.2	Metodologia de Investigação	43
5.3	Cenário 1	45
5.4	Cenário 2	47
5.5	Cenário 3	48
5.6	Resultados	49
6.	Lessons Learned e Desafios da Nacionalização	51
7.	Conclusões	54
	Referências Bibliográficas	58
	Apêndices	66

1. Introdução

1.1 Revisão de Literatura

As investigações relativas ao aspeto da nacionalização são feitas de constantes avanços e recuos e de consecutivas alterações intelectuais, conforme o aparecimento de novas informações (Silva, 2012).

Silva (2012), refere que é sobretudo a ideia de interesse nacional que constitui a pedra angular dos processos de nacionalização, sendo o Estado o único órgão com legitimidade para nacionalizar (excluindo assim entidades públicas, como municípios e regiões autónomas).

Por sua vez, as privatizações durante muito tempo, eram o caminho escolhido para o financiamento e implementação de projetos, especialmente no setor bancário. Na altura eram vistas como contribuintes para a dinamização nacional e internacional dos mercados de capitais, já que as antigas empresas públicas na banca, na indústria e nos serviços de rede passaram a ser algumas dos ativos mais importantes para a capitalização bolsista, num país que foi campeão europeu das privatizações (ajuda a aliviar a dívida pública) (1º Relatório, preliminar, do observatório sobre crises e alternativas, 2013).

Tendo em conta o mesmo relatório, durante a crise de 2008/2009 e após e durante a intervenção da *Troika*, o endividamento público era um assunto bastante sério, dado que estava no epicentro da crise económica. O aumento da dívida pública cresceu entre 2000 e 2007, muito devido ao crescimento baixo ou até inexistente da economia, portanto o PIB (Produto Interno Bruto), não cresceu o suficiente para compensar o aumento de endividamento, muito associado ao uso de parcerias público privadas.

As PPP (Parcerias Público-Privadas), começaram a ser usadas com muito mais frequência, por permitirem que a dívida pública descesse (hipoteticamente claro, já que a dívida reportada é bastante inferior à real). Isto deve-se ao facto de se tratar de uma estratégia de desorçamentação, de modo a que o Estado consiga cumprir os limites do défice orçamental, transferindo a dívida para o balanço das empresas públicas ou diferi-la no tempo. Acabam por ser processos fortemente intermediados e desenhados pelo sistema bancário, que lucrou com estes empréstimos feitos a empresas públicas (a taxas de juro mais elevadas do que as praticadas no mercado de dívida pública), e com a engenharia financeira necessária dos

contratos das PPP (1º Relatório, preliminar, do observatório sobre crises e alternativas, 2013).

Dias (2018), refere que através da PFI (*Private Finance Initiative*), o Governo aliou 3 grandes objetivos:

- Aumentar a capacidade de financiamento do setor público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração do contratos;
- Melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo aos parceiros privados critérios de qualidade, cujo cumprimento dependiam de pagamentos;
- Diminuição da despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do setor privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados.

Em Portugal, explicitado por Pires (2019), a Assembleia da República aprovou o Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril, cujo artigo 2.º, n.º 1 definiu Parceria Público-Privada como:

« (...) o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o funcionamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.»¹

Os altos encargos com PPP's são um enorme fator de insucesso para a sua manutenção em Portugal, pois nos moldes em que são executadas, estamos perante uma completa desfiguração do modelo (Pires, 2019).

Morato (2018), menciona que embora os dados oficiais deem conta que Portugal é um dos Estados Membros da União Europeia que mais faça uso das PPP's, essa realidade não atinge a reabilitação urbana. Portugal passa por uma política orçamental restritiva decorrente de entendimentos pactuados com a *Troika*, no sentido de diminuir o uso de PPP's e melhor

¹ Este Decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de forma a corrigir a perspetiva unilateral deste tipo de parcerias, que estava a expressar.

mensurar os seus custos de manutenção a longo prazo para o Estado. Entretanto, também foi visto que a reabilitação urbana na Europa é uma medida que visa uma melhor gestão dos gastos públicos, pois permite melhor ocupação dos centros urbanos: atrai turismo, investimento e gera receitas.

Gomes (2018), expõe que com base no seu estudo ficou claro que os riscos e as preocupações em relação ao tipo de formato das parcerias público-privadas são muitas e terão reflexos nas finanças públicas, das próximas gerações.

1.2 Perímetro

No caso de Portugal, este tipo de parcerias é bastante comum, sendo que atualmente, temos o maior índice da Europa de PPP em desenvolvimento ou já concluídos. No entanto, é necessário ter em atenção que o facto de existirem muitas infraestruturas associadas aos PPP, não quer dizer que seja uma coisa boa para a economia, apesar das suas vantagens, previamente mencionadas. No caso de Portugal, o modo de operação das mesmas acaba por estar muito condicionado pela falta de atuação e experiência do nosso Estado, principalmente pelo facto de o mesmo ter historicamente, problemas ao nível das suas responsabilidades.

Para ilustrar este problema, temos o caso de estudo desta dissertação, que será o processo de uma parceria público privada denominada SIRESP (Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal). Como se sabe, o SIRESP, é um organismo de comunicação que se tornou muito mediático em 2017, na altura dos incêndios em Pedrogão Grande, as falhas constantes nessa altura e muito posteriormente, causaram indignação a nível nacional, por ser um organismo pertencente ao Estado, que deveria assegurar no seu essencial a proteção da sociedade, em casos de emergência. No entanto, o mesmo não se verificou e após o escrutínio por parte da comunicação social, veio-se a descobrir problemas financeiros bastante graves, aquando da parceria.

Assim, um dos principais objetivos desta tese, se não o mais importante é averiguar se a nacionalização tardia foi realmente uma boa oportunidade para o setor público.

1.3 Contributo

O contributo desta dissertação é considerado tripartido. A primeira razão, passa pelo contributo para a literatura atual, acerca de uma temática que é pouco explorada (PPP no setor da segurança). A segunda razão, pelo esclarecimento pessoal de uma decisão pelo

Estado que pareceu errática desde o início, procurando sobretudo perceber o porquê e as razões que levaram a tanta polémica ao longo dos anos.

Finalmente, o terceiro contributo será expor a ligação direta e indireta que o mau funcionamento desta empresa nacional poderá ter tido numa época trágica da história do país.

1.4 Organização

A estrutura é sem sombras de dúvidas muito importante, desta forma e com o intuito de propor uma dissertação bem estruturada e organizada, a mesma foi dividida em sete capítulos, sendo eles: (i) introdução, (ii) enquadramento internacional, (iii) PPP no setor da segurança em Portugal, (iv) Processo de Nacionalização, (v) VFM e Valor Económico da Concessão, e (vi) Conclusões.

No capítulo 1 (Introdução), é expresso um panorama geral da dissertação em causa, revelando uma revisão de literatura introdutória ao tema; inclui também o perímetro do estudo, o contributo que o mesmo terá na comunidade científica e, finalmente a estrutura e organização da tese presente.

No capítulo 2 (Enquadramento Internacional), é abordado todas as especificações relacionadas com parcerias público-privadas, num contexto mais geral, desde as definições existentes, até às funções mais importantes de cada parte envolvida.

No capítulo 3, consta uma revisão literária mais direcionada ao contexto português, servindo de intermediação para a introdução da empresa sob estudo, o SIRESP. Assim, é feita uma pequena abordagem temporal, relativa ao aparecimento das PPP em contexto nacional, assim como uma pequena nota ambiental, já que servirá para a justificação de determinados argumentos posteriormente. Relativamente à Empresa, é apresentado todas as características da mesma, expressando também a linha cronológica de acontecimentos, até à sua fundação.

Já no capítulo 4, relativo ao processo de nacionalização, é expresso todas as etapas que anteciparam e posteciparam a nacionalização do SIRESP, passando assim para a esfera do Estado a 100%. Neste capítulo em específico, serão usadas como referências maioritariamente notícias, dado que a empresa em causa, ao nível de literatura, está muito pobre.

Relativamente ao capítulo 5, o mesmo aborda o valor económico das várias onde serão ilustrados 3 cenários económicos e fundamentados os resultados expressos.

No capítulo 6, relativo às *Lesson Learned* e Desafios da Nacionalização, tendo em conta os próprios resultados do capítulo anterior, serão explicitadas todas as ideias apreendidas, de modo a servir de contributo para futuras investigações. No capítulo 7, conclusão do estudo, apresenta as 8 linhas mestras, as principais ideias deste estudo, as limitações encontradas e as sugestões para estudos futuros.

2. Contexto Internacional

2.1 Definições e Características

Gomes (2018), explicita que tendo em conta o Livro Verde, referente à temática das PPPs, este fenómeno tem vindo a sofrer aumentos exponenciais desde o final do século 20, na Europa, em setores tradicionalmente direcionados para a vertente pública, o que por si só pode ser justificado por diferentes fatores. Em primeiro lugar, as restrições orçamentais que os países pertencentes à UE (União Europeia), sofrem, que acaba por levar os mesmos a encontrarem soluções no financiamento privado, para a evolução do setor público.

De seguida, as próprias administrações públicas têm um papel fundamental nesta escolha de formato, dado que as mesmas acabam por ter inúmeras vantagens e benefícios em escolherem financiamentos privados, devido à própria experiência dos mesmos. O terceiro fator diz respeito à modificação do papel do Estado na esfera económica, ou seja, ao longo das décadas a esfera pública passou a ser vista pela sociedade como um mero organizador, regulador e fiscalizador, em vez de prestador de serviços direto, o que promove desde logo o envolvimento dos privados em projetos públicos, criando assim parcerias público-privadas.

O último ponto relaciona-se com o facto diz respeito à aprovação de uma série de medidas por parte do Conselho Europeu, no âmbito da iniciativa para o crescimento teve em vista o aumento dos investimentos em infraestruturas da rede transeuropeia e no domínio da investigação, do desenvolvimento e da inovação através da constituição de uma PPP (Gomes, 2018).

As áreas mais ativas em termos de valor onde se desenrolam as parcerias público-privadas, segundo Gomes (2018), são o setor dos transportes, o que poderá ser consequência das políticas europeias para a área dos transportes, como sendo um dos pilares de crescimento e desenvolvimento económicos da UE.

Ao longo dos anos, inúmeros autores devido à sua experiência na área, tentaram obter uma definição global e completa do que é definitivamente uma parceria público-privada, isto porque as mesmas são consideradas operações tão complexas e, que ao mesmo tempo variam de país para país, que torna-se complicado obter uma definição. Esta dificuldade em gerar uma definição universal, também se deve sobretudo ao facto de que as PPP surgiram sem

enquadramento legal e orçamental, tendo surgido ao longo dos anos regimes específicos, tendo em conta a parceria em causa (Fernando, 2013).

Savas (2000), por exemplo refere que uma PPP é um modelo mais maleável de uma privatização, ou seja, adquire certos aspetos base de uma ligação estritamente virada para as partes privadas, contudo transfere certos riscos e características para a esfera pública de um país. Deste modo, este tipo de parceria baseia-se numa relação sofisticada entre, pelo menos uma entidade governamental e uma entidade independente do Estado, por outras palavras, privada.

Bovaird (2004), muito semelhante a Savas (2000), define PPP como um vínculo baseado num compromisso, entre o setor público e uma qualquer entidade fora desse âmbito. Klijn (2010), por sua vez, salienta que as PPP's não são mais do que um veículo, para realizar políticas e investimentos em diversas áreas, de uma forma mais prudente, surgindo assim infraestruturas relacionadas com a saúde ou até com a própria sociedade e as necessidades da mesma. Apesar de apenas serem mencionados três autores, as definições relativas a este tópico estendem-se por toda a literatura nacional e internacional, tendo praticamente sempre o mesmo fundamento de relação entre duas entidades, em esferas opostas da sociedade.

Tendo em conta o exposto por Fernando (2013), conclui-se que existe uma variedade absurda de definições (todas elas com muitos pontos em comum), o que pode levar a querer que são contratos de fácil identificação e elaboração, todavia a realidade é totalmente o oposto.

Tendo em conta as definições apresentadas, pode-se ainda introduzir que numa PPP o setor privado está envolvido em todas as etapas do projeto, assumindo-se para além disso que os PPP's têm inerentes a si três características fundamentais, sendo elas um contrato formado entre duas partes (pública e privada), a designação da maior percentagem de risco à entidade, efetivamente, mais capacitada para a suportar e, no momento de entrada de um privado, para um acordo, não existe só financiamento, o mesmo também acaba por tratar da gerência, aconselhamento e inovação, do projeto em causa (Grimsey & Lewis, 2002², citado por Beltrão, 2013).

² Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118.

A diversificação existente na literatura, na matéria de parcerias público-privadas, deve-se muito ao facto do tópico em estudo se ter tornado um fenómeno mundial, num curto espaço de tempo, já que ao longo das décadas o seu modo de operação, especialmente no que toca à Europa tem tido um movimento ascendente, com tendência a aumentar cada vez mais, acabando por espelhar a dependência acrescida do domínio público, no financiamento dos privados (Hodge & Greve, 2009). Nos Estados Unidos, ainda que este seja classificado como uma potência a nível mundial, tem-se verificado um crescimento, constante deste tipo de parcerias, no entanto inferior ao verificado a nível europeu.

2.2 Vantagens e Desvantagens

Levando em consideração os aspetos já mencionados, percebe-se que o crescimento acentuado das PPP, no mundo, só é possível devido às suas vantagens, que acabam por se sobrepor às desvantagens (a existência de desvantagens pressupõe que é mais viável seguir a vertente mais tradicional, ou seja, a gestão única das infraestruturas, por parte do Estado).

Sarmiento & Renneboog (2014), ao investigarem todo o processo deste tipo de parcerias, desde da sua criação, até ao ponto crucial de renegociação, explicitam que uma das principais vantagens em partilhar o controlo de uma infraestrutura, com uma entidade privada reside nas próprias contas da empresa pública, já que uma PPP não é expressa nos balanços numa fase inicial, no entanto traz consigo a desvantagem de no caso de incumprimento de orçamentos, que foram estruturados e aprovados, poderá existir a longo prazo passivos avultados a encargo dos privados.

Para Heald & Georgiou (2011), outra vantagem associada aos PPP's reside no facto de que como os governos não têm capacidade orçamental, para suportar todas as etapas do processo, sendo elas a construção, manutenção e financiamento, conseqüentemente precisando da ajuda dos privados, as contas públicas acabam por prosperar, tal como as necessidades e satisfação pública. Todavia, é necessário que exista uma reflexão alargada à esfera social nas fases iniciais do projeto, visto que os orçamentos estipulados acabam por impactar os contribuintes a longo prazo.

Considerado como um benefício, entra na perspetiva de Ball, Heafey & King (2007), a criação de *Value for money*, isto é, a obtenção da mesma qualidade e quantidade, de um

determinado serviço, pelo menor custo possível, no entanto, se o vfm não for corretamente interpretado e medido, poderá acarretar problemas às entidades no longo prazo, especialmente se a transferência de risco for mal distribuída.

A divisão de risco, segundo Sarmiento & Renneboog (2014) entende-se como outro proveito originado pelas PPP's, porém a falta de experiência do setor público dificulta o processo de avaliação de risco.

Também Bovair (2004), na sua investigação salienta que o facto do setor público, em vez de se concentrar nas partes operacionais da parceria, onde tem menos experiência, foca-se sim nos seus pontos fortes, neste caso as partes estratégicas, traz vantagens a ambas as partes envolvidas.

Por último, e tendo já em vista a parte mais formal do processo, ou seja, o contrato, existe uma clara diferença entre um contrato com origem num processo PPP e um com origem num processo tradicional, dado que no segundo o Estado, sendo responsável por todas as etapas do projeto, tem vinculado a si múltiplos contratos de prestação de serviço (Sarmiento & Renneboog, 2014).

Cruz & Marques (2012), na sua investigação, para além de referirem vantagens, analisam também o “outro lado da moeda” das parcerias público-privadas, isto é, as suas desvantagens, reforçando a ideia de que é necessário existir um estudo prévio e extenso, sobre a implementação de uma dada infraestrutura, via PPP. Assim sendo, os autores referem que:

- O custo do capital é um fator que pesa na decisão, uma vez que é substancialmente superior ao de capital público (por causa do risco);
- Os contratos, apesar de mais simples são frágeis, o que acaba por restringir e obrigar as partes a cumprirem as regras até o contrato terminar;
- Existe uma certa instabilidade em prever resultados, no longo prazo;
- Os pagamentos são diferidos, devido aos custos excessivos;
- Os custos de Transação aumentam, visto que existe uma preocupação de ambos os setores em cumprir o contrato e garantir eficiência;

- Existe uma dificuldade em cumprir orçamentos, ligado muito ao facto de uma PPP ser *off balance* (o que também pode ser visto como vantagem, como mencionado previamente).

Tradicionalmente, o Estado fica inteiramente responsável por determinados setores, essenciais à vida em sociedade, como por exemplo a segurança, defesa, saúde, cultura, educação, entre outros (Savas, 2000), não dando espaço economicamente-social, para os privados entrarem nessas esferas de infraestruturas, já que no final de contas não é 100% lucrativo para os mesmos (Sarmiento e Renneboog, 2014). Sachs (2005), explicita ainda um ponto bastante interessante, na medida em que estes serviços fundamentais acabam por cair no domínio público, dado que geram externalidades positivas, ou seja, por exemplo a consequência principal de se construir um hospital, será a saúde da sociedade ao seu redor, o que acaba por motivar o crescimento económico.

2.3 Custos

Um ponto fulcral no processo de PPP's, será a divisão acertada e equilibrada dos custos, para que, conseqüentemente, exista uma transferência de riscos ponderada. Assim, como abordado, extensivamente, na obra de Grimsey & Lewis (2004), as PPP's têm custos mais baixos, dado que existe uma partilha de custos e riscos, de tal maneira que este método traz um valor acrescentado à infraestrutura, devido à utilização e maximização dos pontos fortes de cada uma das entidades, especialmente da privada que acaba por ter muitas mais *skills*, do que o público. Além disso, mencionam que a criação de uma parceria, como a que está a ser estudada, é basicamente uma divisão de tarefas entre dois lados, tendo em consideração que o setor privado tem tendência a complementar as competências, que o público traz ao negócio.

Os custos de construção, entre outros, acabam por ser sempre mais baixos, já que a divisão de responsabilidades e de risco, permite que nenhuma das partes aloque todo o seu capital numa infraestrutura, já para não falar que a eficiência do setor privado, permite que exista uma disciplina rigorosa no desenvolvimento e cumprimento de um orçamento e, ao mesmo tempo a existência e resposta a incentivos económicos. Estes custos estando sob a alçada do privado, podem não ser inferiores, mas acabam por ser mais equilibrados e mais vigiados.

Haynes/Roder (1999), acabam por concluir que os custos de manutenção irão ser menores, no longo prazo, se o contrato tiver uma duração substancial e se, ao mesmo tempo, se tenha

em mente que o uso de materiais mais caros e sustentáveis, no presente, evita problemas no futuro. O facto de uma duração alta de contrato estar estipulada leva, conseqüentemente a que existam mais soluções no longo prazo, assim como a proteção à aversão de risco não testada. Os autores concluem que eficiência e alocação de risco, são conceitos muito característicos e inspirados pela filosofia de gestão “*New Public Management*”.

Outro custo importante, na temática das parcerias público-privada, é o custo do setor público, que de acordo com Tavares (2020), é uma variável quantitativa do *value for money*, na medida em que só se deve avançar com o projeto se se confirmar o VFM e a melhor solução for, efetivamente, usar o CSP (Comparador do Setor Público) (custo hipotético, uma previsão tendo em conta o risco, que o projeto pode trazer).

Decorla-Souza (2013) refere que para um bom resultado do CSP tem de se ter em consideração a neutralidade concorrencial, o risco a reter para o setor público, compras e supervisão, custos de financiamento, riscos a transferir e o custo base do projeto.

2.4 Riscos

Agregado ao tema custo está o tema risco, onde Guedes (2011), refere que em termos de riscos, os mais fáceis de serem transferidos com eficiência são:

- Riscos políticos e económicos;
- Riscos de projeto e de construção;
- Riscos de derrapagens temporais e financeiras;
- Riscos de integração;
- Riscos de procura;
- Riscos de exploração;
- Riscos financeiros.

Contundo, nem sempre se observa uma transferência de risco, em regime PPP, de uma forma nítida e transparente, sendo por isso necessário e essencial, na ótica de Guedes (2011), que o setor público tenha especial atenção e cuidado na conceção dos contratos deste regime, colocando nele termos exatos e objetivos. O contrato, por sua vez, também terá de ter em si uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e o grau de risco que estão a incorrer com a aceitação do projeto.

As PPP, contrariamente, ao que se pensa não implicam necessariamente que o parceiro do setor privado assuma a porção total dos riscos, ou a parte mais significativa do decorrer da operação. A distribuição deve ser sim partilhada e analisada caso a caso (de modo a evitar generalizações, mesmo dentro do mesmo setor), em função da capacidade de cada parte em assumir, avaliar, controlar e gerir uma determinada percentagem de risco. Os riscos assumidos pela esfera pública advêm das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro, se necessário (Guedes, 2011).

Grimsey & Greve (2002) referem que os princípios gerais das PPP's são comuns a todos os serviços públicos, sendo um dos mais essenciais, para o sucesso, o facto de o risco ser transferido para as entidades privadas, muitas das vezes em troca de incentivos. Mencionam também que o objetivo principal da entidade pública é atingir o *value for money* nos serviços, tal como assegurar que a outra parte (do contrato), cumpre com as obrigações estipuladas, eficientemente. Adicionalmente, explicitam que para um projeto ser totalmente viável e com sucesso, as necessidades de cada parte necessitam de ser supridas, ao longo de todo o processo de alocação de risco.

Imprescindível referir que sem a transferência de riscos, os incentivos aos privados envolvidos acabariam por ser menores, daí a importância do cálculo do *value for Money*, com medidas bem assertivas e direcionadas especificamente, para cada situação (Grimsey & Lewis, 2004).

Grimsey & Lewis (2004), através da sua extensa obra, evidenciam de igual modo que a distribuição de riscos e custos é sem margem de manobra, o ponto mais importante do contrato de uma parceria público-privada, sendo que a transferência de riscos para a parte privada, por parte do público, tem benefícios, uma vez que a segunda parte consegue geri-lo de forma mais efetiva, com custos muitos menores, o que acaba por diminuir o risco e custos associados ao Estado. Os riscos financeiros, por norma passam para a esfera privada, já que são eles que acarretam com o financiamento da infraestrutura.

Alocar riscos à parte mais capacitada para tal, apesar de vantajoso, também pode promover determinadas consequências, se distribuído sem estudos prévios, como por exemplo o aumento acentuado de custos totais da PPP. Este aumento, acaba por fazer sentido na ótica do projeto, visto que os privados não “aguentam” suportar esses mesmos riscos, a baixos preços. Assim, apenas níveis adequados de risco devem ser designados ao setor privado,

caso contrário existe sempre a possibilidade de, para além de os custos permanecerem altos e in comportáveis a longo prazo, os prémios de risco individuais ainda sofrem variações negativas (Grimsey & Lewis, 2004).

Para Sarmiento (2010), a transferência de poucos riscos para o domínio privado, torna o projeto em causa ineficiente, enquanto que ao mesmo tempo, se existir uma transferência avultada de riscos, pode resultar em pagamentos superiores e, conseqüentemente, um *Vfm* menor.

Quadro 2.1 Tipos de Riscos

Tipos de Riscos	Setor que os assume
Políticos (alterações unilaterais, licenças, legislação específica, etc.)	Setor Público
Planeamento e Construção	Setor Privado
Manutenção	Setor Privado
Financeiro	Setor Privado
Procura	Questão Ambígua
Renegociação	Setor Público

Fonte Adaptado de Barão (2018)

2.5 Gestão e Eficiência

Através da sua pesquisa, os autores constataam que o facto de existir injeção de capital, por parte dos privados, é só mais uma certeza que irão ser postas em prática técnicas avançadas de gestão de risco, situação que não é de todo possível quando se está perante uma liderança restrita do órgão público. Realisticamente, Grimsey & Lewis (2004), sugerem ainda que a execução da partilha de risco é muito complexa, estando muito ligada às políticas/normas existentes, que num mundo utópico se centram na entidade com maiores capacidades de gerência, de forma a que no projeto da infraestrutura continue a prevalecer a maximização de recursos e de tempo. De notar, que geralmente, as partes privadas acabam por transferir parte dos seus riscos para terceiros, através de subcontratos ou garantias.

Ainda que, o domínio público tenha em si, a alocação de uma determinada percentagem de risco, Grimsey & Lewis (2004), salientam que esse percentual não constitui uma realidade muito preocupante, para o mesmo, visto que o Estado tem na sua esfera financeira uma

“*safety net*”- dinheiro dos contribuintes- que é muitas vezes usado para evitar situações de falência em empresas públicas. Contrariamente, a este cenário encontram-se os privados, que de uma maneira ou de outra estão sempre sujeitos, à exposição fiscal.

Com a introdução da parte privada, a eficiência torna-se um fator de extrema importância, na medida em que toca à construção e manutenção da infraestrutura em causa, a mesma tem vindo a aumentar, quase proporcionalmente à popularidade das parcerias público-privadas, dado que uma das principais características das mesmas é a disciplina que o domínio privado traz ao processo, que dualmente mantém os valores da operação, em níveis adequados e os prazos são cumpridos com muito mais facilidade (Grimsey & Lewis, 2004).

Grimsey & Lewis (2004), focam-se no tópico de *Market Competition*, de modo a explicar o porquê de o risco para as empresas privadas aumentar substancialmente e, ao mesmo tempo, a eficiência e vontade de maximizar recursos aumente da mesma maneira. Os autores acrescentam ainda que, a ineficiência da parte pública combinada com o aumento de custos desnecessários e inoportunos, foi um dos grandes estímulos, para dependência generalizada do Estado, que atualmente se verifica, em relação ao setor privado, na construção de infraestruturas que outrora estariam inteiramente à sua responsabilidade.

Assim sendo, em termos de responsabilidades, segundo os autores anteriores, os privados “trazem para a mesa” mais experiência técnica, o que culmina no aumento da eficiência na construção e desenvolvimento e diminuição dos custos na parte operacional, por existir mais respeito e cumprimento dos orçamentos estipulados, tal como diretrizes maioritariamente formais.

A pesquisa supracitada evidencia que existem duas vertentes organizacionais, relacionadas com as PPP's, o *New Public Management* e o *Governance Arrangement*, estudadas por Osbourne & Gowler (1992). Relativamente à primeira vertente, a mesma faz alusão à maximização da eficiência de todo o projeto, por parte dos governos, que deixam a implementação do mesmo para a parte privada e focam-se, em vez disso, na definição de políticas públicas, ou seja, direcionam os seus esforços para a conceção de soluções para problemas da sociedade, que afetam um coletivo.

Neste tipo de forma organizacional, o tipo de contrato usado denomina-se de DFO, que inclui todos os processos necessários agregados a uma PPP, como o design, construção, manutenção, financiamento e comercialização da infraestrutura. O mesmo adquire valor,

pelo simples facto de os custos de coordenação entre as diferentes componentes serem mais baixos, todavia apesar de existir maior eficiência de ganhos resultantes do *value for money*, os mesmos não são suficientes para atrair as entidades privadas e até públicas, para isso é necessário que exista um PFI.

Em relação, ao *Governance Arrangement* Klijn (2010), conclui que este tipo de forma organizacional tem como principal função, a combinação dos pontos fortes, de cada parte envolvida, de modo a que as soluções para o desenvolvimento do empreendimento sejam o mais criativas possíveis (combinação de experiência e conhecimento).

Klijn (2010), faz ainda referência ao facto de que a escolha do formato organizacional, na atualidade, parece estar cada vez mais relacionada com quem detém o poder absoluto da parceria, em vez de existir o foco em estabelecer esforços conjuntos, de forma a garantir que todos os “trunfos” de ambas as partes são saudáveis, para a relação das mesmas.

Observando um passado próximo, constata-se que, nos dias de hoje, para além de se alocar o investimento aos privados, muitas das vezes o Estado acaba por também ceder funções relacionadas com a gestão do sistema, em causa, por se mostrarem ser mais capazes e com mais *skills* para as gerir (Grimsey & Lewis, 2004).

Pela análise feita por Monteiro (2022), ao setor da saúde, mais especificamente aos hospitais em regime PPP (Beatriz Ângelo e Vila Franca de Xira), o autor conclui que mesmo que existam determinados problemas nas PPP mencionadas, verifica-se que os hospitais apresentam índices de eficiência superiores aos registados nos hospitais públicos. Esta superioridade acaba por se espelhar em resultados positivos e mais vantajosos para o Estado, o que acaba por gerar um custo-benefício superior.

Silva (2019), através de modelos estatísticos e análises de regressão chega a um resultado muito semelhante a Monteiro (2022), na medida em que conclui que existe uma relação estatisticamente significativa entre a gestão dos privados e a eficiência das infraestruturas.

Klijn (2008), refere que numa parceria público- privada, sobretudo no que toca à parte de gestão, existem determinadas características, que até um determinado ponto podem ser visualizadas como problemas. Assim, o mesmo explicita que:

- Por existirem muitas entidades envolvidas (esfera pública e privada, mais as subcontratações implicadas), a vontade de influenciar determinadas decisões é um impulso para todos;
- A existência de vários valores (económicos, ambientalistas, transporte, entre outros), que acabam por ser representados por diferentes entidades, leva à necessidade de concessões e acordos entre todos, de modo a que o processo se mantenha o mais saudável possível;
- A ambiguidade é um fator grande e problemático, nos PPP, uma vez que as diferentes partes têm noções diferentes dos problemas, que leva a diferentes soluções e ideias do projeto em “mãos”;
- Vários projetos na mesma área podem ser conectados em alguns aspetos, especialmente se forem representados por entidades comuns, o que culmina em tomadas de decisão e gestão difíceis e demoradas.

3. PPP no Setor da Segurança em Portugal

3.1 Contextualização

Em 1388 surgem as primeiras situações que poderiam espelhar uma parceria público-privada, com a concessão a mercados estrangeiros das Ilhas Canárias, pelo Rei Afonso IV de Portugal e, posteriormente, com o surgimento das companhias (India Oriental, Cacheu, Cabo Verde, Brasil, entre outras). Com isto, já era possível observar há cerca de 635 anos, a relação do Estado com entidades externas, na medida em que a entidade pagava uma renda ao Estado pela exploração, assumia a maioria dos riscos e, como consequência o Estado beneficiava de uma renda pela utilização de bens e recursos do domínio público (Barão, 2017).

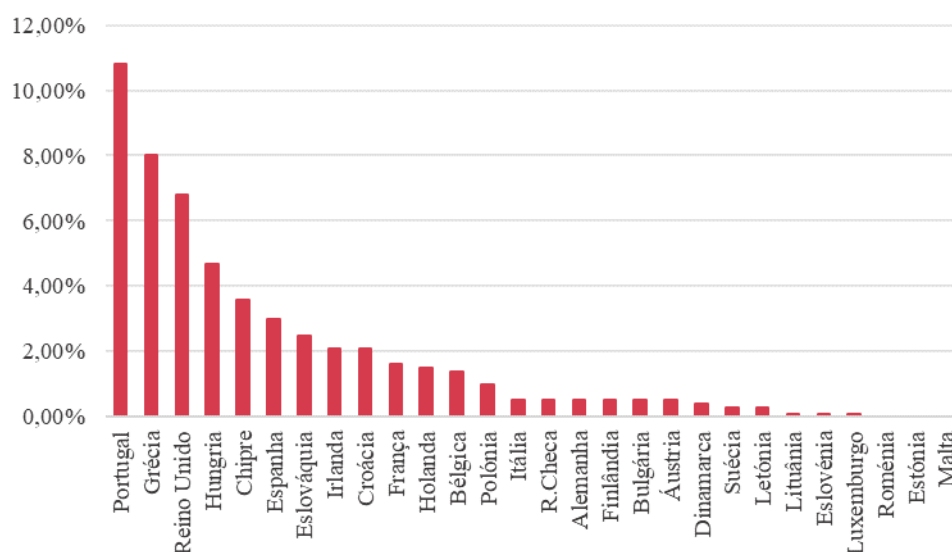
O começo das PPP's em Portugal remete aos anos 90, sendo a Lusoponte (concessionária das pontes Vasco da Gama e 25 de Abril), efetivamente, a primeira parceria público-privada a surgir no nosso país. Inicialmente, a construção da ponte Vasco da Gama foi apresentada como sendo a custo zero para os contribuintes, como previsto no projeto, todavia essa previsão nunca se chegou a concretizar, e alterou-se com o buzirão na Ponte 25 de Abril. No final de contas, e após seis renegociações do contrato, a Vasco da Gama já custava aos contribuintes cerca de 700 milhões de euros.

Segundo Fernando (2013), o tema em causa sempre foi bastante debatido, no entanto apenas quando se analisa e compara dados relativos à Europa, é que se percebe a total dimensão e peso, das parcerias público-privadas, em território nacional.

Tavares (2020), refere que o surgimento deste tipo de parcerias, a nível nacional, deveu-se a dois fatores (tirando da equação o principal, que é o suprimento das necessidades da sociedade), instabilidade económico-financeira (falta de recursos financeiros para suportar infraestruturas, sem ajuda externa), e a modernização através da competitividade entre empresas.

Portugal, segundo o tribunal de contas europeu, tal como o banco europeu de investimento e comissão europeia, encontra-se em primeiro lugar, relativamente à europa, na aplicação do modelo PPP, chegando aos 10% do seu PIB, como se pode observar na Figura 3.1. Em termos de comparação, a Grécia apresenta uma percentagem de 8% do seu PIB e o Reino Unido 6.8%. O aumento cada vez maior do endividamento, devido aos pedidos de financiamento perante o BEI é um fator preocupante em Portugal (Fernando, 2013).

Figura 3.1 % PIB per Capita em 2017



Fonte Adaptado de Tavares (2020)

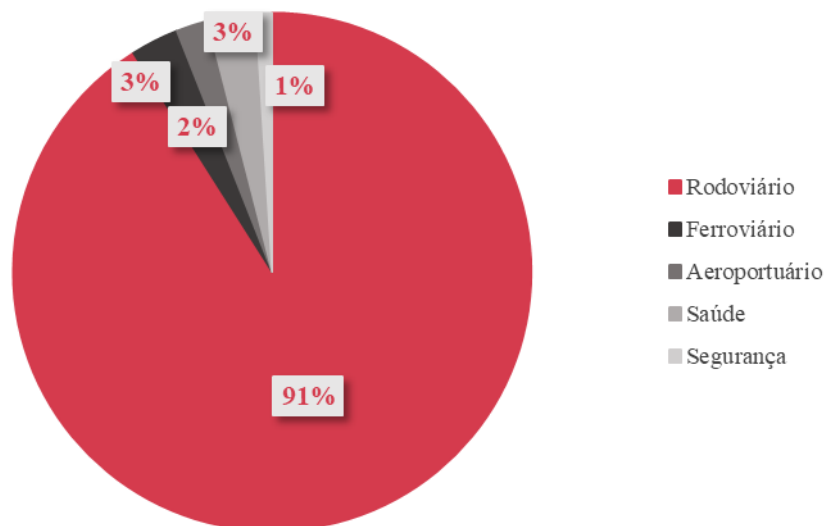
Macario, Coutinho, Costa & Ribeiro (2015), explicitam que o investimento em PPP's é, significativamente, maior do que no resto da União Europeia, indicando ainda que o lado positivo interliga-se com o facto de que se apenas dependêssemos do investimento, via modelos tradicionais (unilateralidade do Estado), os orçamentos e datas nunca seriam cumpridos.

Juridicamente, ao longo dos anos existiram diversas reformulações a nível legal e fiscal a este tipo de parcerias, no entanto a troca de decretos (nº112/2012 para nº 170/2019 4/12), foi talvez a mais impactante, dado que fez com que a análise custo-benefício, a análise do impacto orçamental, a avaliação de riscos/benefícios, a apresentação da matriz partilha de riscos, aspetos previamente obrigatórios deixassem de o ser, pondo todo o modelo em causa.

É conveniente recordar que com a crise de 2008/2009, a maior parte das PPP's foram revistas em 2012, devido à *Troika* (grupo criado pelo Banco Central Europeu, pela Comissão Europeia e pelo Fundo Monetário Internacional), tendo muitas das parcerias sofrido alterações extensivas. A intervenção deste grupo de decisão deveu-se à crise económica financeira extrema e grave, pela qual Portugal estava a passar e, atendendo ao facto de que este tipo de projetos trazem muitos encargos ao Estado, era necessário existir reformulações (Tavares, 2020).

Desde 1994, que as PPP's em Portugal estão mais direcionadas para setores não convencionais, como por exemplo a saúde, as rodovias e até a segurança (apresentado, atualmente, uma única parceria, o SIRESP), como se pode observar na Figura 3.2.

Figura 3.2 Peso dos Setores em %



Fonte Adaptado de Tavares (2020)

Observando os últimos anos, é notável a controvérsia, cada vez maior, diretamente ligada às parcerias público-privadas, especialmente pensando que a taxa de retorno dos privados é superior à do setor público, ou seja, quem efetivamente acarreta com o risco acaba por ser o setor público (Beltrão, 2013).

Cruz & Marques (2012), sugerem que o aumento das PPP's, em Portugal, originou um efeito dominó (negativo), já que o número de infraestruturas aumentou, contudo o impacto ao nível de exposição fiscal também aumentou, o que consequentemente resultou no degredo contínuo da dívida pública portuguesa.

Sousa (2015), introduz ainda a hipótese de que o valor de uma empresa pode ser impactado pela concessão de PPP's, aumentando-o por consequência. Através da análise dos resultados, da sua análise, acaba por rejeitar a hipótese acima descrita, querendo dizer isto que o valor da empresa tende a descer, aquando uma concessão.

Em termos nacionais, é um facto que os acionistas das concessões privadas são, predominantemente, empresas de construção e bancos comerciais, porém pode existir, em

determinadas situações, a participação de empresas estrangeiras, oriundas na sua maioria de Espanha (Sousa, 2015).

O futuro deste tipo de parcerias entre esfera privada e pública, encontra-se em risco, sobretudo devido à insustentabilidade das finanças nacionais, que levou à redução de custos com encargos futuros, tendo-se optado na maioria dos casos, pela privatização total dos projetos (Barão, 2017).

Sarmento (2013) refere que para contrariar esta redução excessiva de PPP, por razões financeiras, é necessário a implementação de medidas, sendo elas:

- Melhorar o processo de decisão;
- Melhorar o tratamento orçamental, fazendo previsões realistas e ao mesmo tempo, cumprir o que se prevê, de modo a que exista sempre que possível um equilíbrio financeiro;
- Existência de transparência (mesmo que parcial), em todas as etapas do processo, especialmente se dinheiros públicos estiverem envolvidos;
- A responsabilização e participação de todos os agentes nomeados para o projeto, de modo a que exista um maior número de *feedback*, ao longo de todo o desenvolvimento e implementação do projeto;
- Definição de um modelo governamental, exclusivo deste tipo de contratos, de modo a que as competências adequadas sejam alocadas, criando até uma agência pública de PPP;
- Garantir que ao longo da duração dos contratos exista sempre uma gestão efetiva dos mesmos;
- Aumentar a capacidade negocial do Estado, já que muitas das vezes, se deixa “levar pelas cantigas” dos privados, esquecendo a própria realidade financeira a que está sujeito, o que acaba por levar ao pagamento de rendas desproporcionais ao valor do próprio investimento.

O autor acaba por enfatizar, que estas medidas apenas servem para evitar tornar as PPP obsoletas, uma vez que estas parcerias acabam por ser extremamente necessárias, fundamentalmente em casos onde os mercados de determinados setores, demonstram ser incapazes de fornecer bens e serviços, de forma eficiente, ou até quando a qualidade social

é posta em causa, na prestação de certos serviços (nestes casos, a intervenção do Estado é importante) (Sarmiento, 2013).

Em virtude do objeto de estudo, desta dissertação, a análise da parceria público-privada, SIRESP, e tendo em conta as recentes polémicas associadas à mesma, é essencial existir uma breve contextualização, do ano mais “negro” na história desta infraestrutura, o ano de 2017. Previamente a 2017, já autores referiam nos seus estudos, o caso complexo dos incêndios nacionalmente, como por exemplo Fernandes (2014), que na sua investigação, três prévios a 2017, expõe que Portugal é considerado um dos países com maior densidade de ignição e áreas queimadas.

Turco, Jerez, Augusto Tarín-Carrasco, Ratola, Jiménez-Guerrero & Trigo (2019), na sua investigação mencionam que 2017 bateu recordes em termos de hectares ardidos, durante incêndios (500,000 hectares), com mais de 120 vidas perdidas pelo caminho. Ocorreram diversas situações atípicas, todavia as mais preocupantes foram sem dúvida o evento extremo de 17-20 Junho e, mais tarde nesse ano, 15-17 Outubro (Fazem notar de igual modo, que as datas citadas, não se enquadram em épocas consideradas pertencentes à “janela” oficial de incêndios).

Segundo o estudo dos autores citados, o ano em causa, atingiu os níveis mais graves desde 1980, no que diz respeito à área ardida, % de dias com temperaturas acima dos percentis normais e humidade do solo anormal, sendo uma das suas conclusões, que os incêndios de 2017 foram, maioritariamente, resultado das constantes alterações climáticas.

Não obstante a informação acima mencionada, no próximo subcapítulo chegar-se-á à conclusão de que os incêndios de 2017, foram resultado de um constante mau funcionamento, de um sistema que deveria, acima de tudo, assegurar a proteção da população nacional.

Rodrigues (2014), explicita que o aumento das PPPs devido à mudança de paradigma de intervenção do Estado na economia portuguesa, passando de um modelo de intervenção direta (a partir da revolução de 1974 e durante toda a década de 80), para um modelo de intervenção indireta, agora como consequência das privatizações entretanto ocorridas bem como do impulso regulatório provindo da UE. O recurso a este tipo de parcerias foi igualmente motivado em razão dos constrangimentos orçamentais ocorridos a partir de 97 (o condicionamento da dívida pública pela UE).

É necessário identificar previamente as vantagens de uma PPP, via aplicação do princípio do comparador do setor público e da defesa do *value for Money* (Rodrigues, 2014).

Segundo o Art 6.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 111/2012 e artigo 19.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, CSP é a análise comparativa prévia entre os custos que a realização do projeto subjacente à parceria envolvente, caso seja realizada pelo Estado, e os custos a que a mesma daria lugar caso seja realizada no modelo PPP. Procura-se deste modo valorar os ganhos de eficiência para a administração pública para que se perceba, a final, que opção pelo modo PPP é mais vantajoso para o Estado, tendo em conta nomeadamente a qualidade dos serviços públicos e a eficiência do setor privado (Rodrigues, 2014).

Fechando este subcapítulo é importante referir que o ministério das finanças possui uma Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), que apresenta trimestralmente valores de encargos e receitas das PPP's. Nele são analisadas 38 parcerias as quais são aplicadas o Decreto-Lei n.º 111/2012, que englobam os setores da Saúde, Ferroviário, Rodoviário e Aeroportuário.

3.2 SIRESP

3.2.1 Empresa

O financiamento do SIRESP deu-se através de uma PPP, tendo sido projetado, para ser desenvolvido em 7 fases de implementação, sendo que a última fase estava relacionada com a implementação do sistema nos Açores a 31 de Dezembro de 2013 (Silva, 2022).

Quadro 3.1 Esfera do SIRESP

Entidade Operadora	Entidade Gestora	Entidades que utilizam
Siresp, S.A	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)	ACP; ASAE; ANEPC; Câmaras Municipais; Banco de Portugal; CIM; DGF; DGRSP; GNR; PSP; PJ; SEF; SIS; INEM; MDN; Metro de Lisboa; Concessionárias das autoestradas...

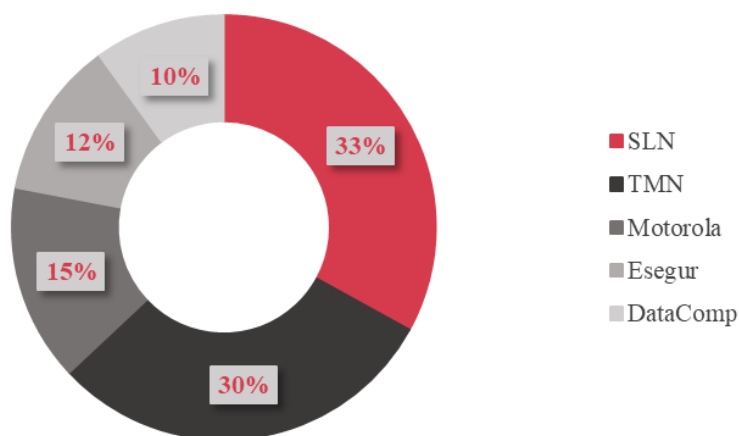
Fonte Adaptado de Silva (2022)

Segundo o contrato original, constata-se que o SIRESP foi criado em 18/04/2005, sendo um acrónimo que designa Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A. A empresa

tem sede em Lisboa, atualmente no Saldanha, inserindo-se, em termos de atividade, na parte corporativa e de comunicações.

Na altura da sua criação, a infraestrutura tinha na sua esfera de acionistas apenas 2 entidades, o Estado e a empresa SIRESP S.A (sendo o projeto global denominado como SIRESP, o principal parceiro privado era o SIRESP S.A, constituído ele por diversas empresas). O SIRESP foi inicialmente constituído pelos seguintes privados: Sociedade Lusa de Negócios, mais tarde renomeada como Galilei, com 33%; TMN, que passou a ser PT, com 30%; Motorola com 15%, Esegur com 12% e, finalmente a DataComp com 10%.

Figura 3.3 Constituição inicial do SIRESP



Tendo em consideração Sarmento (2017), afere-se que a cronologia do SIRESP, é bastante complexa e demorosa, na medida em que o processo, para a constituição do projeto, foi aberto a 10 de janeiro de 2002 e, só passado cerca de um ano é que foi feito formalmente um convite a cinco entidades privadas, para entrarem no negócio, sendo elas OTE Itália, a Motorola, a Siemens, a Nokia e a EADS Defense.

De acordo com Aguiar, Navarro, Rodrigues, Fernandes, Salema, Sanguino, Carvalho & Caldeirinha (2017), o SIRESP resulta de um concurso público realizado em 2003, ao qual se apresentou uma única proposta. Depois das negociações foi assinado um contrato de fornecimento e montagem da rede a 4/07/2006. Não obstante, entre 2006 e 2017, a parceria, sob análise, foi alvo de 3 renegociações, com intuito de repor o equilíbrio financeiro, em 2007, 2008 e 2010 (Sarmento, 2017).

Historicamente, a fundação do SIRESP, em 2005, assenta na criação de uma empresa privada, que só o deixou de ser a 1 de dezembro de 2019, conforme pelo DL 81-A/19 de 17 de junho, no qual está explicitado a passagem de domínio total da empresa, para a esfera pública.

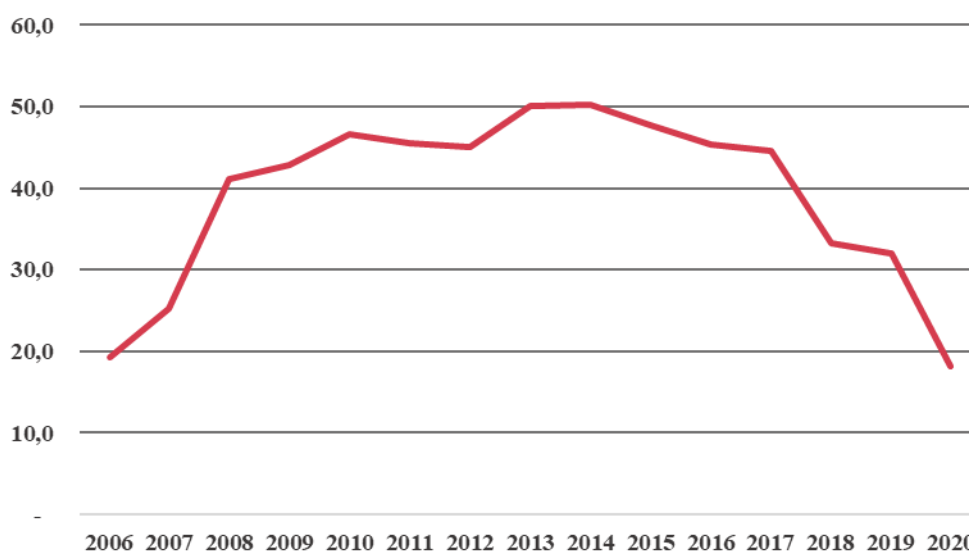
O projeto foi, inicialmente, aprovado na resolução do conselho de ministros nº 26/2022 de 5/02, com a principal missão de planear, gerir, manter e modernizar a rede SIRESP. A SIRESP, S.A., atualmente englobada no setor do Estado, vê reforçado o seu objetivo de gestão, operação, manutenção, modernização e ampliação da rede SIRESP, assegurando assim o correto funcionamento das redes e equipamentos que a integram.

A infraestrutura, em causa, foi promovida, maioritariamente, pelo Ministério da Administração Interna, sendo a primeira infraestrutura no país, a nível da segurança, a ter na sua esfera de desenvolvimento, o setor privado (Sousa, 2015).

O contrato, propriamente dito, foi assinado a 4/07/2006, entrando em serviço a Junho de 2007, com duração de 15 anos, tendo nele as cláusulas relativas à conceção, *design*, fornecimento/abastecimento, instalação, construção, gestão e manutenção. Verifica-se ainda, através do contrato original, que a taxa Euribor prevista a 3 meses seria 2%.

A evolução dos pagamentos iniciais previstos no contrato, como se pode observar na Figura 3.4 (ver Apêndice A, para extensão da figura mencionada), seria:

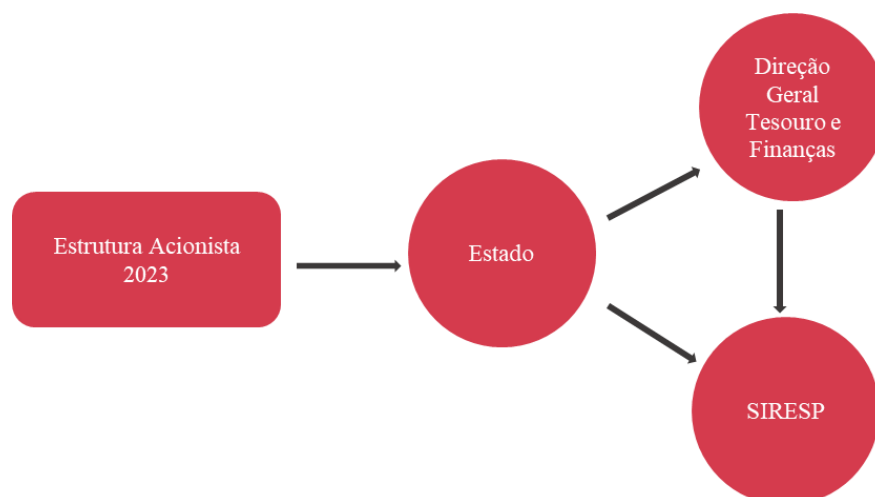
Figura 3.4 Pagamentos Públicos Efetivos



Fonte UTAO

Após a conclusão do processo de nacionalização, a estrutura acionista alterou-se, mantendo-se apenas o Estado como proprietário único da infraestrutura, mas operando através da Direção Geral de Tesouro e Finanças, como se pode observar na Figura 3.5.

Figura 3.5 Estrutura atual do SIRESP



Silva (2022), na sua análise às diferentes redes e sistemas usados em Portugal, elabora uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), que é uma técnica usada para identificar pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças, com o objetivo de desenvolver um plano estratégico para uma empresa.

Começando pelos Pontos Fortes, o autor explicita três componentes, sendo elas:

- O facto de a rede SIRESP, usar ligações a nível de satélite, mesmo que na sua maioria apenas seja usada em casos alternativos, é sempre um *backup* em casos onde as redes base falhem;
- O facto de ser um sistema, que está ligado a uma rede digital, pode efetivamente acompanhar a evolução de todos sistemas ligados a si, ou que possam surgir no longo prazo, sem receio de não compatibilidade;

- Aumento da autonomia das baterias, que assegura a utilização dos sistemas e equipamentos durante mais tempo³.

De seguida, Silva (2022), aborda os pontos fracos do sistema, explicitando que:

- Os utilizadores do sistema, sendo eles a primeira linha de atuação, em casos de necessidade, não têm de todo uma formação adequada, sendo a mesma, fundamentalmente assente na aprendizagem das características, mais básicas dos equipamentos em campo;
- A proteção civil, a nível municipal, encontra-se desfalcada, uma vez que não tem acesso a canais de distribuição próprios, de modo a diminuir o tempo de resposta a determinadas situações, que se encontrem dentro dos limites do seu município;
- Derivado diretamente da falta de formação, existe também uma falta de conhecimento técnico e científico, para tecnologias de comunicação na estrutura de resposta, na medida em que, as entidades que exploram, regularmente, as redes de uma forma geral não têm estruturas internas, nem técnicos nas suas organizações, com capacidade para interpretar e compreender os dados e informação que lhes chega aos sistemas, relativos à área de radiocomunicações;
- A manutenção é talvez o ponto mais relevante desta lista, visto que uma resposta demorada à manutenção de equipamentos, que se encontram com avarias, pode comprometer a atuação das entidades intervenientes, em caso de catástrofe.

Relativamente às oportunidades que este sistema pode proporcionar, Silva (2022), menciona os seguintes pontos:

- A criação e aproveitamento dos recursos técnicos, mais concretamente nos bombeiros, de modo a que tenham a capacidade de resolver por eles mesmos pequenas avarias;
- A existência de parcerias com entidades gestoras de infraestruturas críticas externas, de maneira a que a cobertura de rede sofra melhorias significativas;
- A utilização de infraestruturas existentes para melhorar a cobertura, já que apesar de, atualmente, já serem usadas infraestruturas da MEO, é possível em termos municipais criar locais para reforçar ainda mais a cobertura de rede;

³ Todavia, como se comprovou em Pedrogão, em 2017, e em outros anos, a autonomia das baterias torna-se insuficiente, quando os próprios meios estão desatualizados e em necessidade de investimento, para que o utilizador possa com mais facilidade entrar em ação, quando necessário.

Contrariamente às oportunidades, acima descritas, o autor também faz referência às ameaças, diretamente ligadas ao sistema usado pelo SIRESP, sendo elas:

- A possibilidade cada vez maior da existência de fenómenos meteorológicos extremos, que por sua vez aumentam exponencialmente, o risco de colapso ou de danos de magnitude muito grandes;
- O aparecimento de novas tecnologias, como por exemplo o 5G, que por serem em princípio mais rápidas e mais intuitivas, em termos de utilização, acabarão por ser mais aplicadas no terreno, especialmente quando falamos de ocasiões onde o tempo de resposta tem de ser efetivamente superior ao normal;
- A deficiente limpeza, de zonas que rodeiam os equipamentos no terreno, maioritariamente ligados e responsáveis pela monitorização e comunicação (entre outros), que tornam a possibilidade de incêndios florestais cada vez maior, estampa um nível bastante alto de vulnerabilidade nos meios dispostos;
- A ocorrência constante de falhas de energia, em particular, as que causam falhas de longa duração (como as verificadas em 2013 e 2017), comprometem o sistema a longo prazo;
- A utilização excessiva de comunicação, por telemóveis nas operações, pode também ela ser uma ameaça, isto porque como a maior parte dos equipamentos de comunicação móvel, são de uso comercial (encontram-se à venda em qualquer superfície), possuem desde logo um padrão de resiliência inferior ao esperado, para um sistema essencial e assente num pressuposto de resposta rápida.

A capacidade de comunicação eficiente, entre entidades dentro da rede SIRESP é uma realidade distante e não muito explorada, pela empresa. Para além disso, o facto de os utilizadores do SIRESP comunicarem, regularmente, por vias centrais e estas com os operacionais no terreno (existência de um intermediário), torna o processo de resposta muito mais longo. Tal situação deve-se ao facto de, como visto na análise SWOT, não existir uma formação adequada dos profissionais envolvidos, de modo a eliminar esta terceira parte, que acaba por tornar um sistema que deveria ser de fácil utilização, num processo demorado e complexo (Silva, 2022).

Segundo Silva (2022), a introdução da rede SIRESP, em Portugal, veio inquestionavelmente unificar (na forma de comunicação), ao mesmo tempo que trouxe uma poupança de custos,

com a vantagem de ter associada a si diversas funcionalidades, portanto o racional entre custo e diversidade de meios é bastante razoável.

3.2.2 Mecanismos e Riscos para o Estado/Privado

Atendendo à informação fornecida, pelo contrato original e de aditamento, observa-se que os mecanismos relacionados com o financiamento estão, inteiramente, direcionados para a operadora, designação formal utilizada para descrever o setor privado. Adicionalmente, todos os riscos inerentes, de uma forma ou de outra, à concretização e financiamento do SIRESP são encaixados pelos privados.

A instalação do SIRESP ficou a cargo da Motorola e da DataComp, tendo a primeira encarregue a si o fornecimento do sistema TETRA (*Terrestrial Trunked Radio Access*) (tecnologia base do projeto) e, a segunda a conceção, desenvolvimento e implementação do sistema de informação. No que toca à gestão e manutenção, a TMN e a DataComp assumiram funções, tendo a primeira a função de gestão e manutenção do sistema TETRA e , a segunda a manutenção do sistema.

Como se pode comprovar, pelo mencionado anteriormente, o SIRESP S.A (parte privada do contrato), assume na prática quase todos os mecanismos disponíveis no projeto e riscos financeiros associados ao financiamento. Contudo, o Estado, como previsto no contrato tem em si funções direcionadas para prestação de informações que sejam relevantes, para a outra parte, de modo a que a mesma consiga cumprir as suas obrigações estipuladas. Para além de prestação de informação, torna-se obrigatório para a Entidade Gestora (denominação utilizada nos contratos, para designação da esfera pública), que coopere de boa-fé com a Operadora, com o principal intuito de, mais uma vez, que exista cumprimento total dos pontos acordados.

De notar que, contratualmente, a Entidade Gestora não tem a si reconhecidos riscos.

3.2.3 Falhas de Contrato

A rede de comunicações SIRESP tem sido marcada por várias polémicas, desde que foi criada, no entanto as falhas durante o combate aos incêndios de 2017, que impossibilitaram o uso do sistema pelos bombeiros e por várias outras autoridades, para comunicarem entre si, foi sem dúvida a gota de água na opinião pública (Inegavelmente, um dos grandes problemas, numa cronologia por si só repleta de polémicas).

Como referido, em termos públicos, 2017 foi o ano mais mediático, da história do SIRESP, onde se verificou a morte de cerca de 120 pessoas. As chamadas que destruíram vários hectares de floresta na zona de Pedrógão Grande incapacitaram, praticamente desde o início, as antenas de comunicações e o próprio Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal, usado pelos bombeiros e por várias outras autoridades, para comunicarem entre si.

É relevante referir que previamente às falhas diretamente ligadas ao contrato, as falhas existentes logo no começo do projeto. Assim, Sarmiento (2017), referencia que o processo executado com várias oportunidades de melhoria, já que não existiu qualquer consulta pública, e muito menos um concurso, de forma a escolher as entidades privadas mais bem preparadas, para entrar no negócio. Naquele período, o motivo dado à população, pelo setor público, foi que o facto de estar em causa o setor “Segurança”, a informação era demasiado sensível para estar no domínio público. Contudo, só o facto de ter existido uma consulta a cinco entidades, na altura escolhidas, só dava mais força à opinião de que o processo de seleção poderia muito bem ter sido comunicado, com óbvias restrições, tendo em conta a informação mais frágil que estivesse em causa (Sarmiento, 2017).

Seguidamente na cronologia problemática, observa-se que um dos pontos mais importantes para o cumprimento das obrigações dos privados e Estado, nem sequer foi bem definido, isto é, a entrada dos privados pressupõe a sua excelência em determinadas funções, no entanto como no princípio do projeto não existiu sequer uma calendarização, a falta da mesma comprometeu logo a implementação do projeto (Sarmiento, 2017).

Adicionalmente, Sarmiento (2017), faz menção ao prazo para apresentação das propostas dos privados, que não foi de todo bem pensado, dado que a abertura para tal deu-se em pleno verão e, para além disso, era um período tão reduzido, que na altura apenas uma entidade (das cinco convidadas), atendeu ao pedido, portanto uma das conclusões do autor é que o fator concorrência, no projeto SIRESP, não existiu totalmente.

No início deste capítulo, foi referido que Portugal, indubitavelmente, é afetado todos os anos por grandes incêndios, sendo a causa primordial para os mesmos o clima do país e a crescente imprevisibilidade do mesmo, devido às alterações climáticas. Não obstante o mencionado, contata-se que falhas presentes no contrato e implementação do projeto, contribuíram e muito para a devastação observada.

Sendo assim, Sarmiento (2019), explicita que em termos contratuais, o contrato original, acaba por ser um dos grandes agentes para as falhas e erros verificados em 2017, muitos deles derivados da parte legal e de conceção.

Desta maneira, uma das lacunas que acabou por originar efeitos negativos foi o facto de não existir previsto no contrato, qualquer cláusula de fiscalização e acompanhamento da instalação de todo o sistema, o que acaba por “incentivar” e aumentar as probabilidades de existir descuidos e não posteriores resoluções de problemas. Interligado a este erro, também está a situação do anexo 29, do contrato, que refere que em termos de penalizações, o Estado só tem a obrigação de pagar, nos casos em que o sistema falhe, de uma forma constante, durante diversos dias (Sarmiento, 2019).

A cláusula, “*Acts of God*”, também ela para Sarmiento (2019), constitui uma das maiores adversidades, a nível contratual encontrada, dado que a mesma, apesar de muito comum em contratos de PPP’s, não se encaixa de todo no projeto SIRESP. A explicação, segundo o autor, é que normalmente esta cláusula entra nos contratos de infraestruturas que estejam relacionadas com o setor rodoviário ou até social, já que nessas situações a construção, por parte dos privados, tem como objetivo principal a operação das mesmas e não a sua futura resistência, em eventos de catástrofe natural. Contudo, um dos grandes propósitos do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal é, efetivamente o seu uso e atuação, em caso de cataclismos, portanto a inclusão desta cláusula, deixa de fazer sentido e tem como consequência direta a alocação de risco, dos atos mencionados, no domínio público.

O autor acaba por concluir, que de uma maneira ou de outra acaba sempre por existir negligência apoiada pelo contrato, dificultando assim a concretização dos pontos expostos no mesmo e, posteriores obrigações, especialmente as que se enquadram no setor dos privados.

Aguiar, Navarro, Rodrigues, Fernandes, Salema, Sanguino, Carvalho & Caldeirinha (2017), inferem do seu estudo, ao funcionamento do SIRESP (pós incêndios), que mais uma vez, existiram falhas graves a nível da tecnologia implementada, que impediram o socorro dos agentes operacionais a tempo, em determinadas zonas do país, o que acabou por resultar em mortes, tanto de agentes como de população.

De acordo com o relatório do incêndio que assolou Pedrogão e arredores, em Junho e Outubro de 2017, efetuado por uma comissão independente, chegou-se à conclusão de que a rede de fibra ótica era claramente vulnerável a qualquer dano, que destruía um ou mais cabos. Além disso, cinco das antenas que, supostamente, deveriam assegurar a cobertura nacional do SIRESP estiveram inoperacionais, no período crítico para o socorro às populações e combate dos incêndios, operando somente localmente. Um efeito direto desta falha foi que as equipas no terreno só conseguiram comunicar entre si, não podendo efetuar qualquer chamada para o comando nacional da proteção civil ou qualquer outros elementos localizados fora do raio de cobertura.

Além disso, apesar do SIRESP ter várias unidades móveis (carrinhas com antenas), estas encontravam-se inoperacionais no terreno, quando eram fundamentais, para assegurar a coordenação de meios no terreno, durante os incêndios de 2017, tendo contribuído para o alto tempo de resposta, perante a urgência da situação.

Lopes (2022), no seu estudo explicita que a implementação do SIRESP, teve logo problemas desde início, existindo relatos de erros e falhas, ao longo de todo o processo, especialmente no que tocava à cobertura de rede da tecnologia implementada. A principal conclusão, da análise do autor, foi que os principais constrangimentos observados estavam relacionados com a falta de capacidade, os sistemas incompatíveis e a operabilidade do utilizador.

Apesar de, os períodos mais críticos terem sido registados em 2017, o sistema já tinha previamente demonstrado a sua ineficácia em certos aspetos técnicos, que se tivessem sido resolvidos na altura, 2017 teria sofrido muito menos com os incêndios florestais. Pode-se afirmar o mesmo, dado que em 2013 existiram falhas em Leiria, causadas sobretudo pela passagem de uma tempestade, no entanto as causas secundárias estiveram relacionadas com a duração das baterias, problemas que se viriam a repetir em quatro anos mais tarde. Esta falha adveio de uma decisão administrativa, na altura da negociação do contrato, que originou uma redução de custos, impedindo assim a implementação de geradores alternativos (ou seja, os utilizadores do sistema encontravam-se à mercê da duração reduzida do equipamento em campo) (Franquinho, 2013; Felgueiras, Lucas, Pinto & Sousa, 2013; citado por Silva, 2022)⁴.

⁴ Franquinho, C. (2013). Temporal de 18/19 Janeiro de 2013. Marinha Grande. Obtido em 23 de maio de 2021, de <https://carlos.franquinho.info/2013/01/temporal-de-1819-janeiro-de-2013/>

4. Processo de Nacionalização

Em virtude do que irá ser exposto no capítulo atual, é primeiro importante referir que a nacionalização, segundo Santos, Gonçalves & Marques (2004), não passa de um:

« ato político, em regra, contido num diploma legislativo, implicando a transferência das empresas para a propriedade pública, em regra do Estado em sentido estrito »

Silva (2012), expõe que as nacionalizações podem ser efetuadas sobre explorações agrícolas, industriais, comerciais ou explorações de certos recursos naturais, entre outros. Justificações costumam estar relacionadas com melhoramento de alguns setores/serviços ou para evitar a falência de empresas, com impacto na sociedade diariamente. As mesmas podem modificar a estrutura de poder económico, em níveis diferentes, desde intervenções pontuais com vista a regular algumas estruturas até à transformação total do sistema económico e produtivo.

Dado o exposto da pesquisa atual, é necessário perceber a história da nacionalização do SIRESP, pós incêndios de 2017, que supostamente deveria ter servido para aumentar a confiança da população num sistema fundamental em caso de catástrofe e, no entanto, apenas trouxe mais polémicas e problemas a uma empresa, que por si só já se encontrava a “navegar por águas atribuladas”.

A nacionalização não foi imediata e, ainda foram precisos cerca de dois anos para a mesma se concretizar, já que pelo meio, entre negociações e controvérsias cada vez mais públicas, sobre o estado financeiro da empresa e erros cada vez maiores registados durante a catástrofe de 2017, o Estado precisou ainda de ajustar a sua própria imagem, perante uma sociedade cada vez mais descontente, com tendência a ficar pior, uma vez que a empresa passaria a estar totalmente dependente do dinheiro dos contribuintes.

Assim sendo, neste capítulo, irá ser feita uma divisão entre os anos em causa, ou seja, 2017, 2018 e 2019, sendo abordado em cada um deles as decisões mais impactantes relacionadas com o SIRESP e a sua consequente passagem, para a esfera pública.

Felgueiras, S., Lucas, P., Pinto, F. O., & Sousa, M. N. (22 de fevereiro de 2013). Falha do SIRESP durante a grande tempestade de 2013-01-19. Sexta às 9. (R. 1, Ed.)

4.1 2017-2018

Valente (2020), menciona desde logo que a nacionalização foi uma resposta do Governo, perante uma desacreditação da sociedade na capacidade de atuação da antiga PPP, em situações de grandes incêndios.

Imediatamente depois dos incêndios, com a impulsão da opinião pública, existiram enormes críticas ao setor público, explicitando que o mesmo seria um dos maiores culpados nas falhas ao longo do processo do projeto SIRESP. A afirmação poder ser verídica em determinados pontos, como por exemplo, quando existiu a possibilidade de optar por abrir um novo concurso público, escolhendo uma alternativa privada mais barata (Optimus) e, contundo o domínio público optou por não o fazer (Carrapatoso, 2017).

O autor, acaba por confirmar que setor público teve a sua culpabilidade no desastre de 2017, no entanto, dá ênfase ao facto de que o SIRESP passou por três governos, com ministros com decisões completamente diferentes uns dos outros, portanto a adjudicação de um sistema que desde do início se encontrava comprometido, era da responsabilidade de um específico, mas tantos outros fatores estavam fora da sua esfera de responsabilidades, especialmente pensando que ocorreu uma transferência quase total de funções para o setor privado.

Sendo assim, Sarmiento (2019), expõe que em 2018, um dos primeiros passos dados na nacionalização da empresa, foi a compra por parte do Estado dos 33% de capital, que pertenciam à Galilei e, ao mesmo tempo a Altice passa a deter 52%, visto que adquire os 12% de capital detidos pela Esegur.

Numa roleta eterna de acusações, sobre os incêndios que assolaram o nosso país em 2017, e questionado por Parreira (2018), sobre a responsabilidade da Motorola nas apontadas falhas de comunicações, Juan Rodrigues salvaguardou perante a imprensa nacional, que a empresa nunca falhou na sua missão principal, que estaria relacionada com o bom funcionamento de todo o equipamento em campo. O então diretor (em solo nacional), ressaltou ainda que ao longo da elaboração dos relatórios relativos aos incêndios, não foram encontradas falhas de comunicação, existindo apenas a substituição posterior de equipamentos, que foram danificados naquele ano e devidamente identificados durante uma inspeção.

Após 2017, começaram a surgir cada vez mais explicações, para as imperfeições do projeto, sendo uma delas o facto de o advogado do SIRESP contra o Estado, pertence naquela altura ao próprio setor público. Ora, apesar de tal peripécia, aos olhos da constituição, ser legal e terem existido comunicados a destacar que não existiram incompatibilidades durante todo o processo, a verdade é que as negociações que começaram nesse mesmo ano, nunca chegaram a ter um final, culminando, quase sempre, em adiamentos da decisão. O Tribunal de Contas, também ele se pronunciou sobre o quadro político e financeiro em causa, emitindo um parecer sobre uma das negociações, explicitando a sua preocupação com determinados aspetos durante o processo (Valente, 2018).

Para Valente (2020), 2017 e 2018, foram anos decisivos para a descoberta de diversas disfunções, sendo as três principais, segundo a autora:

- Visto de Investimento Recusado;
- SIRESP escapa a multas;
- Estado não consegue a maioria do capital.

Começando pelo primeiro problema, se o SIRESP já se encontrava numa posição bastante frágil, em termos financeiros e de gestão, não estava melhor, já que o último relatório e contas entregue era o de 2018, um ano antes da nacionalização, com direito a reservas de auditor⁵. O atraso verificado, na divulgação de contas, segundo Valente (2020), estava relacionado com negociações entre o Estado e os Privados (sem aprovação prévia do Tribunal de Contas), para a compra de antenas satélite e geradores a gásóleo, usados em situações em que a rede base falha.

É necessário ter em conta, que o processo de nacionalização só teve início, aquando a recusa, constante do Tribunal de Contas, aos pedidos de ambas as partes, sendo que as empresas privadas com mais capital, na altura (Altice e Motorola), chegaram a “ameaçar” fazer greve a determinados serviços, cortando o sinal de rede, caso a ideia de nacionalização se mantivesse em discussão, como futura opção. Quando questionadas, em relação a esta possibilidade, ambas mencionaram que a compra dos novos aparelhos, iria pôr em causa determinados aspetos financeiros, dado que no longo prazo não teriam como cobrar ao Estado Português o uso dos equipamentos (Valente, 2020).

⁵ Atualmente apenas está disponível, para utilizadores, relatórios e contas até 2021

Na verdade, segundo Carvalho (2018), existem três razões base para este impasse. Primeiramente, a Altice não queria perder o controlo da tecnologia duvidosa do SIRESP, segundo não queria perder os encaixes financeiros, que tinha provenientes das rendas e, em terceiro lugar, não queria ser subordinada de um Governo.

Em resposta a estes constrangimentos, o domínio público não teve alternativa se não começar o processo de compra da SIRESP S.A (componente privada do projeto SIRESP), contudo os problemas anteriormente observados, relativos à divulgação e transparência das contas não tiveram qualquer melhoria (Valente, 2020).

No que concerne ao segundo problema, já Sarmiento (2019), tinha feito referência à incompetência de ambas as partes de incluírem uma cláusula relativa a multas, mas que, no entanto, só seria aplicada em casos onde o sistema estivesse *off* durante vários dias consecutivos.

Complementando o autor anterior, introduz-se Valente (2020), que expressa que no ano de 2018, após investigações aprofundadas sobre a implicação da operadora, nas falhas graves durante os incêndios de 2017, o Estado acabou por não seguir em frente com o processo de aplicação de multas, que apenas piorou a sua imagem de soberania, já que não teve de todo em consideração a culpabilidade que as partes envolvidas tiveram, no escalar da catástrofe ocorrida apenas um ano antes.

De modo a acalmar os ânimos nacionais, o Ministério da Administração Interna referiu na altura que a vida jurídica ainda estaria sob análise, todavia, não existiam grandes esperanças e o processo acabaria por cair por terra, uma vez que alegadamente apurou-se que a operadora cumpriu com todas as suas obrigações estipuladas no contrato o que, por conseguinte, acaba por confirmar o que Sarmiento (2019), refere no seu artigo, em que menciona as diversas falhas no contrato original.

Finalmente, em relação ao terceiro problema observado, Valente (2020), refere que o facto de o Estado não ter conseguido a maioria do capital em 2018, constituiu logo um obstáculo às reformas prometidas à sociedade. A iniciativa da parte pública, inicialmente, seria adquirir 54% do capital do SIRESP, no entanto apenas conseguiu os 33% pertencentes à Galilei, como observado na Tabela 4.1, visto que a Altice antecipou-se e comprou as percentagens pertencentes à DataComp e Esegur, de modo a ter a maioria do capital disponível.

Espelhando, mais uma vez, os conflitos internos e um braço de ferro constante em domínio privado e público, em Outubro de 2018, apesar de o Estado passar a fazer parte da estrutura acionista, assuntos importantes continuavam em *standby*, e até funções de gestão e administração, que se pressupunha que na altura da entrada de capital público, estivessem na fase de resolução, continuavam por decidir (Valente, 2020).

De modo a fechar este subcapítulo, insere-se ainda que na Resolução de Ministros nº 157.A/2017, de 27/10/2017, dos inúmeros pontos abordados, relativos à aprovação de alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais, o capítulo IV, ponto 4, alínea a) faz ênfase a que o Estado tem de fazer parte da estrutura acionista da SIRESP S.A o mais rápido possível e; b) que é necessário melhorar a rede de maneira a que as falhas e erros no ano afeto nunca mais aconteçam. No entanto, esse “querer” apenas surgiu em Agosto de 2018, porque até lá e durante cerca de 1 ano, o Estado continuou fora da estrutura acionista, como observado na Tabela 4.1.

Tabela 4.1 Ações do SIRESP até Agosto de 2018

	Participação (%)	#Ações
PT Móveis	30,56%	15 280
Motorola	14,89%	7 445
DATACOMP	9,55%	4 775
ESEGUR	12,00%	6 000
Galilei	33,00%	16 500
Total	100%	50 000

Tabela 4.2 Ações do SIRESP até Agosto de 2018

	Participação (%)	#Ações
Altice	52,11%	26 055
Motorola	14,89%	7 445
Estado/Parvalorem	33,00%	16 500
Total	100%	50 000

4.2 2019 – Atualidade

Entrando no ano de 2019, o ano fundamental e transicional entre detenção parcial do capital e detenção total, por parte do Estado, o Conselho de Ministros aprova a 13/06/2019 a compra da totalidade da SIRESP S.A, passando a entrar em vigor a partir de 1/12/2019, como se

pode observar na Tabela 4.3. Contudo fica a ressalva que a rede vai continuar a ser mantida pela Altice e pela Motorola, enquanto fornecedoras e prestadoras de serviços externas (Nunes, 2019).

Nesse mesmo comunicado de ministros, no ponto cinco relativo à nacionalização, subponto número um (o único que aborda o SIRESP), é mencionado que o diploma transfere, na sua totalidade, todas as funções previamente afetadas ao setor privado (gestão, operação, manutenção, modernização e amplificação da rede), ao setor público.

Os ativos da empresa SIRESP, à data da nacionalização, eram 451 antenas, 18 geradores de rede de redundância, os comutadores e os equipamentos das estações-base. De realçar que as infraestruturas em que se baseia a rede primária, os terminais e a própria tecnologia de encriptação de chamadas, conhecida por TETRA, continuariam a ser fornecidas pela Altice e Motorola, através da prestação de serviços.

Seguidamente ao comunicado de 13/06, surge um apoio jurídico através do Decreto-Lei n.º 81-A/2019 de 17 de Junho, que expressa no ponto quatro:

«Após 20 anos, é necessário fazer um balanço sobre a adequação da sua estrutura organizativa e institucional, nomeadamente sobre se a mesma dá resposta às exigências que atualmente lhe são lançadas pelas forças e serviços de emergência e segurança.»

No que diz respeito, ao ponto cinco do mesmo decreto, este aborda que houve necessidade de nacionalizar, após a perceção dos órgãos públicos face às deficiências, que permitiram identificar falhas graves, em todo o sistema. No artigo 2, são referidas as responsabilidades do Estado, que passou a estar encarregue de todas as funções dos privados, após a nacionalização, contudo o mesmo prefere posteriormente abrir concursos e continuar a deixar determinadas funções a externos.

Faria (2019), expressa que a palavra “Redundância” é a palavra-chave para descrever todo este processo turbulento de nacionalização, dado que o significado da mesma e a sua introdução no termo “sistemas de redundância” ou backups que recorrem a satélites geram contrariedades. Assim o mesmo refere que:

«antes das emergências naturais, há uma emergência financeira a resolver. O Estado descarta responsabilidades garantindo que “o parceiro privado, face à necessidade

reconhecida quanto a dotar o sistema Siresp de soluções de redundância, iniciou a implementação das soluções por iniciativa unilateral”.»

Rodrigues (2019) afirma que as negociações da nacionalização estiveram sempre a decorrer nos limites da legalidade, todavia não poderiam avançar com o processo, sem que antes o TdC (Tribunal de Contas), desse a sua validação.

Ao mesmo tempo que esperavam pelo sinal verde do TdC, a própria administração do SIRESP tentava debater assuntos financeiros, como a dívida do Estado aos privados. Aqui volta a entrar, segundo o autor, o ultimato dos privados, perante o domínio público, sendo este que caso as dívidas não fossem saldadas, a empresa desligaria todos os satélites de comunicação, que têm como função principal, a sua atuação (equipamento alternativo), e asseguramento da transmissão das comunicações, em caso de falha de outros meios.

Rodrigues (2019), salienta ainda que as dívidas em causa, dizem respeito a investimentos feitos em 2018 (ponto sensível entre as duas partes, dado que o consórcio queria que o Estado efetuasse o pagamento, no entanto o Tribunal de Contas já tinha reprovado, previamente, os pedidos duas vezes), e oito rendas mensais de cerca de duzentos mil euros, totalizando uma dívida de 11 milhões de euros.

Antes da negociação, segundo Valente (2019), foi efetuada uma avaliação técnica, por uma entidade independente, ligada ao instituto das telecomunicações, tendo a mesma chegado à conclusão de que o SIRESP deveria estar inserido na esfera pública.

Moutinho (2019), salienta que a operação de aquisição das ações pertencentes às privadas Motorola e Altice, teve um custo total de 7 milhões de euros pelas 33 mil e 500 ações disponíveis, como se pode observar na Tabela 4.4.

Sarmiento (2019), refere que estas aquisições, não foram efetuadas sem a sua percentagem de problemas associados, dado que os sete milhões de euros desembolsados, apenas dizem respeito ao pagamento dos restantes 67%, que o Estado ainda não detinha, somando ao que já tinha pagado pelos 33% da Galilei, no total pagou 10.5M€.

O cerne da questão, para o autor, reside no facto de que o contrato à altura da nacionalização apenas tinha mais 2 anos de duração (duração estipulada seria de 15 anos, acabando em 2021), portanto o Estado avaliou os dois anos restantes de contrato (2020 e 2021), em cerca

de dez milhões e meio de euros, considerando assim que os dois anos que restavam de operação, somando ainda ao valor residual dos equipamentos, estava avaliado nesse valor.

Tendo como referência o relatório do primeiro trimestre de 2020 da UTAO, entende-se que o SIRESP a partir do momento, em que passou a estar no domínio público, deixou de estar englobado na esfera de acompanhamento, modificação e fiscalização estabelecida no Decreto-Lei nº. 111/2012, de 23 de Maio e, conseqüentemente, fora do âmbito de supervisão da UTAP. Passou, portanto, a reger-se pelo regime Jurídico aplicável ao setor público empresarial (SPE), seguindo as diretrizes previstas no Decreto-Lei nº. 81-A/2019 e nos seus estatutos.

Com esta transição, ficou desde logo a pertencer à carteira de participações do Estado e integrada no setor da comunicações. Um ponto base previsto com esta transição foi a transparência total, através da divulgação pública de todas as informações, mesmo que por meio de outra entidade.

Aquando a finalização da nacionalização, o setor público, para além das funções que estavam designadas ao privado, também englobou nas suas responsabilidades:

« a coordenação, o acompanhamento e a fiscalização da gestão e manutenção da rede SIRESP compete à Secretaria - Geral do Ministério da Administração Interna, a quem cabe também assegurar o apoio técnico ao utilizador através da implementação de um centro de contacto, que garanta o atendimento permanente e continuo das entidades utilizadoras para resposta a eventuais dificuldades e solicitações.» (UTAO, 1º trimestre, 2020).

Em Maio de 2021, segundo o Governo, foi aprovado um novo modelo transitório de gestão, operação, manutenção, ampliação e modernização da rede SIRESP, de modo a que todas estas funções passassem efetivamente e globalmente, do domínio privado, para o público.

O setor público na altura dos investimentos salientou que o objetivo principal, dos mesmos seria tornar o sistema, usado pelo SIRESP, mais robusto e mais resiliente, especialmente em casos extremos de emergência nacional.

Marcelino (2022), assinala que os problemas de gestão e incompatibilidades entre a esfera privada e pública continuam a ser persistentes, apesar de o Estado ser o único acionista. A autora explicita o mesmo, dado que no ano em causa Sandra Perdigão Neves, que era a

presidente do SIRESP, foi afastada devido ao facto de ao mesmo tempo que exercia funções na empresa, também ela pertencia aos mais altos cargos de uma das prestadoras de serviço, neste caso da Altice. O afastamento deu-se com o objetivo principal de não existirem conflitos de interesse, durante a abertura dos concursos públicos.

Segundo o próprio Governo, em 2022, deu-se a abertura do concurso internacional para o fornecimento de serviços ao SIRESP, tendo como fundamento o reforço, a modernização e uma adaptação à transição digital, da empresa. Esta transição e modernização de meios, teria um custo de 150 M€, durante um prazo de cinco anos, 75M€ dos quais correspondiam ao valor do concurso público internacional.

«Este concurso integra as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas, pela Comissão independente designada aos incêndios de 2017, pela ANACOM e, acima de tudo promove as regras da concorrência, da isenção da imparcialidade e independência na prossecução do interesse público. » (Ministro da Administração Interna, 2022)

À data de hoje, após novos concursos, por parte do Estado, a Altice voltou a ser a prestadora escolhida, o que acaba por não ser uma surpresa, uma vez que em Junho de 2021 o setor público celebrou um contrato de prolongamento de serviços com a Altice, que anteriormente à nacionalização era o privado com mais percentagem na empresa e, com mais capacidade de gestão e manutenção da mesma. Além disso, como observado anteriormente, nesta dissertação, a Altice, apesar de expressar vontade em colaborar com o Estado Português, sempre teve dificuldade em abrir mão do controlo que exercia na empresa, devido ao próprio investimento que teve com os equipamentos e tecnologias.

Tabela 4.3 Ações do SIRESP após Dezembro de 2019

	Participação (%)	#Ações
Estado	100,00%	50 000
Total	100%	50 000

Tabela 4.4 Recompra de capital do Estado aos Privados

	Primeiro Buyback (à Galilei)	Segundo Buyback (à Altice e à Motorola)
Valor do Negócio (M€)	2,654	7,000
% de ações adquiridas	33%	67%
#ações adquiridas	16 500	33 500
Valor do Negócio/Ação (€)	161	209

5. Valor Económico da Concessão

5.1 Considerações Gerais

A parceria SIRESP, desde o seu começo, que tinha estipulado um modelo de remuneração baseado inteiramente na disponibilidade, sendo que essa mesma remuneração subdividia-se em:

- Remuneração Não Revisível: Os montantes definidos para cada ano, encontravam-se definidos no contrato entre as duas partes, não sendo, todavia igual para todos os anos estipulados no mesmo;
- Remuneração Revisível: Calculadas tendo em conta a própria variação do Índice de Preços do Consumidor e ajustável em função da dedução, via não existência de disponibilidade e desempenho (UTAO, Relatório 1º Trimestre, 2020).

É fundamental, antes de se abordar, de uma forma mais aprofundada, a nacionalização do SIRESP, dados financeiros que de uma maneira ou de outra influenciaram as negociações finais, para a nacionalização. Ora, no início dos estudos económicos do projeto, em 2003 o CSP era de 280M€, sendo que na mesma altura a proposta dos privados era substancialmente maior (450M€).

Em 2006, pela mesma altura da segunda negociação de contrato, o CSP já era de 342M€, contrastando com o valor proposto dos privados, que era de cerca de 305M€. Esta diminuição por parte dos privados, pode ser explicada pelo facto de os mesmos terem englobado na sua esfera de risco mais 30% (o que acaba por enfatizar a situação habitual de o domínio público não querer muitos riscos encarregues a si) (Sarmiento, 2019).

O custo do investimento e operação, espelhou a mudança no CSP, já que se os mesmos fossem suportados exclusivamente pelo Estado, geraria um montante à volta de 278M€, que previamente era de 228M€. Na mesma medida, o risco dos privados aumentou, passando de 51M€ para 63M€. Esta operação, apesar de parecer muito complexa, apenas de alterou os valores do projeto, de modo a que a Parceria Público-Privada fosse efetivamente viável.

De notar, que ao longo de todas as negociações e horizonte temporal do contrato, não existiu qualquer estudo de Vfm⁶, nem o próprio contrato prevê qualquer cláusula de partilha de benefícios.

5.2 Metodologia de Investigação

A metodologia adotada neste trabalho foi o estudo do valor económico da concessão entre o Estado e os Privados, através do cálculo do VAL (Valor Atual Líquido) . Esta é uma metodologia, utilizada e introduzida por Fisher (1907), entre outros, expressa que os gestores de empresas e os investidores só devem investir em projetos ou participar em transações, que tenham um VAL positivo. Devem, portanto, evitar investir em projetos que tenham um valor atual líquido negativo. Em síntese, esta fórmula é utilizada na orçamentação de capital e no planeamento de investimentos, para analisar a rentabilidade de um investimento ou projeto previsto.

O VAL, pode ser obtido através da diferença entre o valor atual das entradas de caixa e o valor atual das saídas de caixa, num dado horizonte temporal. Por ser um cálculo que traz os fluxos ao presente, todos os pagamentos e recebimentos têm de estar descontados a uma taxa adequada. Assim sendo, a fórmula usada ao longo dos próximos cálculos foi a seguinte:

$$VAL: \sum_{i=0}^n \frac{\text{Cash Flows}}{(1+Rf)^t} \quad (5.1)$$

Tendo em conta a equação acima descrita, afere-se que:

- VAL: Valor Atual Líquido;
- *Cash Flows*: Entradas e Saídas de cash-flows;
- Rf: Taxa de Desconto;
- t: Período de tempo.

⁶ O estudo do Vfm como previsto nos decretos, relacionados com as PPP, não era de fator obrigatório.

Para a obtenção de todos os dados iniciais e informações financeiras, que entram nos cálculos apresentados, consultou-se assim os relatórios e contas do SIRESP (os que estão disponíveis), os relatórios da UTAO (Unidade Técnica de Apoio Orçamental), que acabam por complementar os relatórios da empresa, já que os pagamentos do Estado, apesar de estarem discriminados na rubrica de “Recebimento de Clientes”, o valor expresso não é o total pago pelo Estado, necessitando de existir uma subtração de outro montante mínimo, que em diversos relatórios não é discriminado. Na Tabela 5.1 e na Figura 5.1 (ver Apêndice B, para extensão da figura mencionada), podem-se observar os dados iniciais que serviram de apoio aos cálculos deste capítulo.

Assim, de modo a ter todos os dados corretos, a UTAO fornece os pagamentos efetivos, que irão servir de base para a geração de 3 cenários, sendo eles:

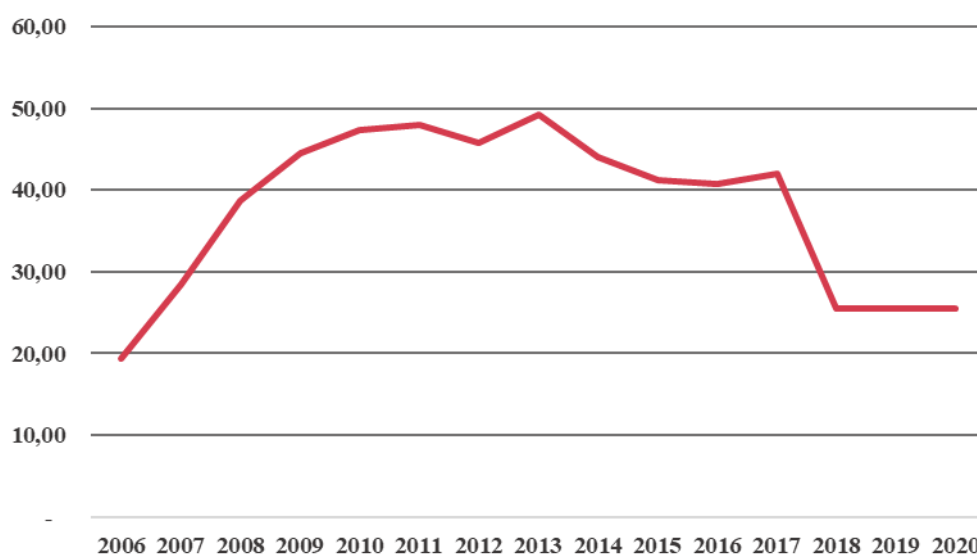
- Cenário 1: VAL do cenário onde não existe nacionalização, ou seja, o setor público continua a pagar o que estava inicialmente previsto aos privados;
- Cenário 2: VAL com nacionalização até ao final da concessão (2021), portanto o Estado entra no capital do SIRESP a 100% e, assim, “poupa” os últimos pagamentos (2020 e 2021);
- Cenário 3: VAL com nacionalização e, considerando que após o término da concessão (2021), o Estado teve de realizar investimentos e de voltar a contratar os serviços dos mesmos privados, para manter em ação o SIRESP (até 2023).

De notar que o cenário 3, é o cenário que se verificou.

Tabela 5.1 Dados Iniciais

Início do Contrato	2006
Término do Contrato	2021
Duração (anos)	15
Sistema de Pagamento Público	Disponibilidades
Pamentos Públicos Totais Esperados (M€)	587
Valor Presente para o setor público@IRR (M€)	220
IRR Setor Privado	15%
#Renegociações	1

Figura 5.1 Pagamentos Públicos Efetivos (M€)



Fonte UTAO

5.3 Cenário 1

Neste Subcapítulo, como previsto será analisado o cenário onde a nacionalização efetivamente não existiu, ou seja, o Estado e os Privados cumprem o contrato até ao último ano, não existindo alterações nos termos previamente acordados. Assim, tendo em conta que os termos contratuais não são alterados, o Estado continua a cumprir as suas obrigações de pagamento de uma renda ao setor privado, rendas essas previstas nos relatórios orçamentais do setor Público.

Para calcular o VAL deste cenário, apenas foram usadas como componentes:

- Taxa Euribor a 3 meses, prevista no contrato, designada por Rf, com valor 2%;
- O horizonte temporal pós incêndio e término no final da concessão, ou seja, de 2018 a 2021;
- Os pagamentos públicos efetivos previstos.

Tabela 5.2 VAL do Buyback

	2018	2019	2020	2021
Cash-out's	- 2,654	- 7,000	-	-
Valor Presente dos Cash-out's	- 2,654	- 6,863	-	-
VAL	- 9,5169			

Tabela 5.3 VAL do Cenário 1

	2018	2019	2020	2021
Pagamentos		- 33,30	- 32,00	- 18,20
Valor Presente dos Pagamentos	-	- 32,65	- 30,76	- 17,15
VAL	- 80,55			

Como se pode verificar, para o cálculo do valor presente, foi necessário atualizar os pagamentos da esfera pública previstos, com base na taxa de desconto (2%), e de seguida somar os montantes, de modo a chegar ao VAL, que neste caso é -80,555 milhões de euros (Tabela 5.3).

Não é muito difícil de perceber a razão, por de trás desta componente ser inferior a zero, na medida em que estamos a avaliar os pagamentos de uma parte à outra, portanto o valor total negativo irá espelhar sempre uma saída de cash-flows, a única coisa que varia é mesmo a introdução da taxa, para a atualização dos mesmos.

Ainda neste cenário, e que serviu para os restantes, foi efetuada a análise ao custo efetivo atualizado ao processo de *buyback* (compra das ações dos privados), no mesmo período de tempo. Os cálculos passaram pela atualização à taxa de desconto dos valores pagos em 2018 e 2019 (Ações da Galilei e, posteriormente, da Altice e Motorola), e de seguida a sua soma.

Desta maneira, observa-se através da Tabela 5.2, que só tendo em consideração o processo de recompra do capital do SIRESP, o VAL dos pagamentos seria de -9,517 milhões de euros, que mesmo inferior a zero iria constituir uma poupança abismal à esfera pública, principalmente nos últimos anos de contrato, já que as aquisições das ações deram-se nos anos 2018 e 2019.

5.4 Cenário 2

Neste cenário, como explicitado anteriormente será estudado o cenário onde a nacionalização ocorreu, no entanto, o horizonte temporal apenas se estende ao último ano de contrato.

No cenário atual, integra-se assim o processo de buyback (ou cash-out), nas tabelas de cálculo do PV, tal como as poupanças (ou cash-in), sendo por isso as componentes nesta parte da dissertação as seguintes:

- Taxa Euribor a 3 meses, prevista no contrato, designada por Rf, com valor 2%;
- O horizonte temporal pós incêndio e término no final da concessão, ou seja, de 2018 a 2021;
- Poupanças de pagamento (via a não existência de rendas);
- *Cash-out's* (derivados das duas compras em 2018 e 2019, das ações da Galilei e Altice/Motorola).

Tabela 5.4 VAL Cenário 2

	2018	2019	2020	2021
Cash-in's	-	-	32,00	18,20
Cash-out's	- 2,65	- 7,00	-	-
Cash flow	- 2,65	- 7,00	32,00	18,20
Cash-Flow Descontado	- 2,65	- 6,86	30,76	17,15
VAL	38,39			

Como se pode averiguar, mesmo antes de se chegar à linha do PV, a confirmação do valor ser positivo estaria feita, uma vez que só em pagamentos do setor público previstas nos anos 2020 e 2021, o Estado poupou praticamente 50 milhões de euros, face aos cerca de 10 milhões de euros, pagos durante o processo de *buyback*. Esta diferença não se chega a espelhar nos cash-flows e na atualização dos mesmos, dado que os pagamentos e recebimentos (poupanças), mencionados deram-se todos em anos diferentes.

Contundo, o montante avultado de poupança, reflete-se no VAL final, constituindo assim o mesmo um valor de cerca de 38 milhões de euros (Tabela 5.4), sendo, portanto, superior a 0. O facto de ser um valor positivo, significa logo rendimentos para o Estado, impulsionados pela não continuidade do contrato e pela nacionalização efetiva em 2019.

5.5 Cenário 3

No cenário 3, como antevisto será estudado a situação onde existe nacionalização do SIRESP, todavia o horizonte temporal em causa, será estendido mais dois anos, até ao ano civil atual. Este cenário é basicamente uma complementação do cenário anterior, onde apesar de existir nacionalização, nos anos após o término do contrato, o Estado necessita dos serviços dos privados mais uma vez e, através dos concursos públicos, volta a cair para lados financeiros insustentáveis.

Assim, volta-se a integrar tanto o processo de *buyback* (ou *cash-out*), nas tabelas de cálculo do PV, como as poupanças (ou *cash-in's*), voltando a ter as seguintes componentes:

- Taxa Euribor a 3 meses, prevista no contrato, designada por Rf, com valor 2%;
- O horizonte temporal pós incêndio e término no final da concessão, com continuidade de dois anos, ou seja, de 2018 a 2023;
- Poupanças de pagamento (via não existência de pagamento de rendas);
- *Cash-out's* (*buyback* + investimentos posteriores).

Tabela 5.5 VAL Cenário 3

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cash-in's	-	-	32,000	18,200	-	-
Cash-out's	- 2,654	- 7,000	-	-	- 31,900	- 7,400
Cash-flow	- 2,654	- 7,000	32,000	18,200	- 31,900	- 7,400
Valor Presente dos Cash-Flows	- 2,654	- 6,863	30,757	17,150	- 29,471	- 6,702
VAL	2,2177					

Como se pode observar pela Tabela 5.5, apesar de as componentes se manterem iguais ao cenário 2, o facto de o horizonte temporal aumentar, altera logo o valor final sob estudo. Assim, como anteriormente continua-se a ter poupanças, derivadas do não pagamento de rendas em 2020 e 2021, num valor total de cerca de 52 milhões de euros. No entanto, na rubrica de *cash-out's*, verifica-se que nos anos de 2022 e 2023, o valor desembolsado pelo Estado foi de 31,9M € e 7,4M€, respetivamente.

O valor de 2022 advém do investimento feito pela empresa SIRESP até ao final do mesmo ano, autorizado pelo Governo de modo a garantir uma transição correta da passagem de funções. Já em 2023, os 7,4 milhões de euros verificados, dizem respeito a atrasos dos concursos públicos, para a contratação de empresas externas para assumirem funções, que o Estado prefere não assumir, via prestação de serviços.

A discrepância de valores entre poupanças e pagamentos, não se chega a refletir necessariamente nos cash-flows, dado que todos os montantes ocorrem em períodos diferentes. Contudo, no valor final do VAL, já se verifica uma redução avultada face ao cenário anterior, tendo o mesmo um valor de 2,172 milhões de euros (Tabela 5.5), sendo, portanto, superior a 0, significando assim ganhos para o setor público.

5.6 Resultados

Como é possível observar nos cenários acima previamente apresentados, pode-se considerar que o cenário 1 é o pior para o setor público, dado que o Estado acabaria por perder dinheiro desnecessariamente por optar por continuar a parceria com os privados.

Contrariamente a este, temos o cenário 2 que seria a situação mais favorável que poderia ser associada à esfera pública, uma vez que no mesmo supõem-se que o processo de nacionalização corre bem (O Estado consegue assumir as funções designadas contratualmente, sem ajuda dos privados), existindo poupança não só a nível de rendas, como também gastos relacionados com concursos públicos.

Em termos de resultados, pode-se observar que hipoteticamente, em termos económicos existia racional para a nacionalização do SIRESP, na medida em que os montantes que o Estado teria de desembolsar para adquirir 100% da empresa em causa, eram inferiores aos custos posteriores (2020 e 2021), que tinha de efetuar aos privados, provindos de rendas, confirmando assim que o cenário 2 seria o cenário mais positivo, na perspetiva do setor público.

No entanto, a realidade não poderia ser mais diferente, já que o Estado (como mencionado nos seus pontos fracos de um processo de PPP), não conseguiu gerir a operação da melhor forma, perdendo a maior parte das funções que estavam associadas a si no contrato, tal como os riscos envolventes. Assim, de modo a manter as operações da empresa ativas (muito derivado da importância da mesma na sociedade), teve que se submeter novamente aos serviços dos privados, contratando os mesmos em regime de prestação de serviços.

Além disso, como verificado no cenário 3 o domínio público acabou por ter de fazer investimentos adicionais na rede SIRESP, após 2019, para além de gastos em atrasos devido aos concursos públicos, o que em termos económicos acabou por destruir o valor económico da decisão inicial. Atualmente, observa-se que o Estado ainda continua a fazer pagamentos

aos privados, com duração expectada até pelo menos Junho de 2023, de forma a manterem a prestação de serviços.

6. Lessons Learned e Desafios da Nacionalização

É de conhecimento geral, que a nacionalização de empresas tem as suas vantagens, principalmente oportunidades económicas para o país, como por exemplo o aumento da produção interna e a criação de empregos. Além disso, poderá ter um impacto indireto, fortalecendo a economia local, diminuindo assim a dependência que atualmente se verifica frequentemente de importações, aumentando consequentemente a autonomia nacional.

De modo a conseguir que o processo seja eficiente e sustentável o suficiente, para o longo prazo da empresa estar assegurado, tal como as finanças do Estado é necessário contrariar as diferenças entre as partes envolvidas, portanto é vital não tirar da equação aspetos importantes, porque corre-se posteriormente o risco de a operação se tornar errática a cada passo e culminar em custos desnecessários, que podem até comprometer as operações financeiras e operacionais da empresa.

No que toca aos desafios associados à nacionalização, podem-se indicar quatro, que foram verificados no processo de nacionalização do SIRESP, sendo eles:

- Falta de *expertise* e tecnologia;
- Resistência das empresas privadas;
- Equilíbrio entre interesses privados e públicos

Ora, relativamente ao primeiro ponto mencionado, que o facto de o Estado adquirir a 100% o controlo de uma empresa, não significa que o mesmo tenha as ferramentas necessárias para operar as indústrias nacionalizadas, já que regularmente essas mesmas empresas eram comandadas por privados especializados na área;

No que diz respeito, ao ponto número dois observa-se que as empresas privadas muitas vezes resistem à ideia de perder mercado para o próprio Estado, especialmente no caso do SIRESP, onde o setor da segurança por não pertencer usualmente aos privados, era um caso único.

Finalmente, no que concerne o último ponto, um dos maiores problemas para o sucesso de uma nacionalização é garantir que após o término de funções por parte dos privados, que exista uma gestão eficiente e sustentável das empresas, de forma a evitar a todo o custo o descontentamento da população e a descrença num serviço essencial ao país. No caso da

empresa sob estudo, a eficiência de uma forma geral sempre foi um tópico muito mal explorado, pelas administrações, não tendo melhorado com o assumir de funções do Estado.

Complementando o mencionado, refere-se ainda que é fundamental equilibrar os interesses de ambas as partes, principalmente na altura de nacionalização, caso contrário poderão existir impasses que significarão custos desnecessários.

Entrando na ótica das “*Lessons Learned*”, esta complementa-se muito bem com os desafios de uma nacionalização, no entanto tendo em conta que estamos perante uma empresa, de um setor que normalmente inclui-se na esfera do setor público, é expectado que as lições retiradas deste processo, não venham a servir de muito no longo prazo. Todavia, as mesmas são importantes para efeitos de literatura, portanto ao longo da investigação chegou-se à conclusão de 5 *Lessons Learned*, sendo elas:

- Redigir contratos completos e congruentes;
- Resolver problemas de comunicação entre as partes;
- Determinados setores devem pertencer à esfera do Estado;
- “Formação” do setor público seria uma vantagem nacional;
- Antecipar problemas, antes que se tornem maiores do que é suposto.

Relativamente, à primeira lição referida um dos ensinamentos retirados desde do começo do processo de PPP do SIRESP, até à sua nacionalização é que a redação dos contratos iniciais foi longo um dos instigadores das adversidades verificadas posteriormente. A falta de cláusulas objetivas e adequadas ao setor em causa e à sua área de atuação, comprometeram a capacidade de afirmação de um sistema essencial ao dia-a-dia da população portuguesa e a penalização dos culpados numa tragédia nacional.

De seguida, tendo em conta a sequência de eventos do SIRESP, a segunda lição apreendida é que a comunicação entre duas partes, que querem conquistar objetivos próprios, deve ser constante, de modo a garantir que as metas da empresa sejam cumpridas e postas em primeiro lugar. Como observado, no caso da empresa do setor da segurança, o facto de a relação entre o Estado e os privados ter sido atribulada desde início, deu asas a que entendimentos entre ambas as partes fossem cada vez mais complicados, pondo em causa o funcionamento do sistema.

Não esquecer, que foi por não existir qualquer tipo de relações saudáveis entre as partes envolvidas, que após 2017 e o começo do processo de nacionalização, que existiram constantes ataques entre o domínio público e privado, de forma a descartar culpas próprias e braços de ferro intensos, que tiveram de ser resolvidos pelo próprio tribunal de contas.

O terceiro ensinamento retirado deste estudo é que há efetivamente determinados setores, que se devem manter na esfera do Estado, mesmo que exista o risco de monopolização, já que muitas das vezes os interesses dos privados não são equivalentes aos interesses da sociedade, o que pode a longo prazo transtornar o equilíbrio social, metendo em causa serviços que deveriam estar mais que assegurados (os incêndios de 2017 foram sem dúvida um “*wake-up call*” em relação a este ponto).

A última lição relaciona-se com a capacidade que o Estado deveria ter em antecipar determinados eventos, na medida em que o caso dos incêndios e falhas associadas, poderiam ter sido prevenidas, se a manutenção e verificação constante do funcionamento dos sistemas tivessem no primeiro lugar, em termos de prioridades. Além disso, até a própria nacionalização e a necessidade de recorrerem aos privados pós 2019, poderia ter sido antecipada anos antes, sendo que o que acabou por transmitir à sociedade foi que todo o processo foi feito à pressa, sem qualquer tipo de planeamento ou atenção a orçamentos, muito por saberem que os contribuintes acabariam por suportar custos extras.

7. Conclusões

As PPP modificaram substancialmente o rumo da sociedade, tanto pela sua conveniência, como pela aplicação avultada de montantes monetários em infraestruturas, originando um modelo de contratação pública bastante alternativo, onde existe um investimento privado de iniciativa pública.

A sua origem deriva muito do facto de que é responsabilidade do Estado assegurar um leque vasto de serviços públicos e infraestruturas, de maneira a que todas as necessidades básicas da sociedade estejam supridas. Estas responsabilidades não são eficientes para o domínio público, já que a maior parte delas traduzem-se em investimentos a fundo perdido. Para contrariar o mesmo, a partir do século 20 ocorreu um aumento exponencial de parcerias entre público e privados, com ênfase para o setor dos transportes, que em termos europeus é o mais apoiado e considerado uma pedra angular, do crescimento europeu.

Assim, uma PPP consiste num contrato celebrado entre o setor público e o setor privado, com horizonte temporal alargado, que proporciona o desenvolvimento de uma atividade com o objetivo da satisfação, da necessidade coletiva. Neste tipo de contratos o privado está presente em todas as fases do processo existindo uma designação de maior percentagem de risco à entidade, mais capaz para a gerir; e o privado fica encarregue não só do financiamento, como também da gestão, aconselhamento e inovação;

Os parceiros privados entram no projeto, como os detentores de mais experiência técnica, o que culmina no aumento da eficiência na construção e desenvolvimento e diminuição dos custos na parte operacional, por existir mais respeito e cumprimento dos orçamentos estipulados, tal como diretrizes maioritariamente formais.

Em termos das principais vantagens, considera-se que estes contratos suprimem as lacunas do Estado não conseguir assumir determinadas funções, existe o estudo do Vfm e uma divisão de risco ponderada e adequada. No que toca a desvantagens, observa-se a instabilidade em termos de resultados a longo prazo, a dificuldade de cumprir orçamentos e contratos extremamente frágeis.

O surgimento dos PPP's em Portugal data aos anos 90, sendo a Lusoponte (concessionária das pontes Vasco da Gama e 25 de Abril), efetivamente, a primeira PPP a surgir nacionalmente, tendo a partir dessa altura aumentado exponencialmente a utilização destes

contratos e, segundo o tribunal de contas Europeu, tal como o banco Europeu de investimento e Comissão Europeia, Portugal encontra-se em primeiro lugar, relativamente à Europa, na aplicação do modelo PPP. A crise de 2008/2009 foi um ponto de viragem, dado que a maior parte destas parcerias sofreram alterações extensas, ordenadas pela Troika, devido aos seus custos avultados, para o setor público.

O SIRESP foi criado em 18/04/2005, sendo um acrónimo que designa Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e é a rede de comunicações exclusiva do Estado Português para o comando, controlo e coordenação de comunicações em emergências. Atualmente o SIRESP é 100% do Estado, tendo tido até 2019 a Altice e a Motorola como parceiros privados principais.

Na investigação presente, aferiram-se três problemas que acabaram por forçar a nacionalização do estado, sendo eles a recusa por parte do TdC a investimentos planeados e negociados entre estado e privados, que acabou por levar a ameaças de greve nos sistemas por parte dos privados; o SIRESP ter escapado a multas por os contratos incluírem a clausula *Acts of god*; e, o facto de a esfera pública não ter conseguido a maioria do capital em 2018 adiando reformas prometidas a uma sociedade descontente e em luto, mantendo apenas 33% do capital da empresa.

Em 2019, o domínio público finalmente consegue os restantes 67%, contundo com a sua quota de problemas associadas, já que avaliou os restantes dois anos de operação em cerca de 10.5 milhões de euros. Para além disso, continuou a depender dos serviços dos privados, em regime prestação de serviços, de forma a garantir determinadas funções que os mesmos não conseguiam assumir.

Em termos de resultado práticos, neste dissertação, optou-se pela criação de 3 cenários temporais, de modo a aferir se o valor económico dos mesmos, tendo em conta as informações financeiras nos anos considerados, corresponderia a uma decisão diferente por parte do Estado.

No primeiro cenário, verificou-se um VAL com montante de negativo de 80 555 milhões de euros, derivado da exclusiva saída de *cash-flows*, resultantes do pagamento de rendas aos privados. Ao mesmo tempo, efetuou-se o cálculo no VAL considerando apenas o processo de recompra do capital do SIRESP em 2018 e 201, obtendo-se – 9, 517 milhões de euros. Verifica-se desde logo, que apesar de ser o valor negativo, o processo de *buyback*, iria

constituir uma poupança abismal à esfera pública, principalmente nos últimos anos de contrato, já que as aquisições das ações deram-se nos anos 2018 e 2019.

Em relação ao cenário 2, observou-se que as poupanças de pagamento, via não pagamento de rendas aumentaram o valor do VAL final, originando um montante de 38,391 milhões de euros, significando rendimentos para o Estado, impulsionados pela não continuidade do contrato e pela nacionalização efetiva em 2019, valor esse que representa o valor económico positivo para o setor público, suportando a decisão de *buyback*.

No último cenário realizado (cenário 3), por se introduzir a contratação de prestação de serviços do Estado, aos privados após a nacionalização, surgem valores de saída de *cash-flows* em 2022 e 2023, relacionados com investimentos e atrasos nos concursos públicos. No entanto, os mesmos acabam por não se espelhar consideravelmente no resultado do VAL, já que todos os montantes de saída e de entrada ocorrem em períodos diferentes. Assim, a quantia final assume um valor positivo de 2,172 milhões de euros. Em suma, parte do valor económico da decisão do setor público em fazer a *buyback* foi contraposto com ineficiências do estado em lançar os novos concursos para o SIRESP, bem como pela realização de investimentos necessários para a modernização da rede SIRESP, os quais não estavam previstos no contrato com os privados.

Em virtude do explicitado e da análise dos valores obtidos, chega-se à conclusão de que a nacionalização do SIRESP era racional, em termos económicos, uma vez que os custos que o Estado teria de pagar para comprar 100% da empresa, eram inferiores aos custos posteriores (2020 e 2021), que seriam pagos aos privados por meio de rendas. Tudo isso, culmina na opinião de que o cenário 2, seria o mais positivo para a esfera pública e as suas contas.

Todavia, em termos realísticos, o cenário 2 nunca seria possível, devido à falta de instrumentos de gestão que o Estado tem, portanto, o cenário 3 acabou por ser o cenário observado, isto porque devido à importância da empresa na sociedade, falhar e deixar cair as operações não era possível, logo o domínio público teve que se submeter novamente aos serviços de empresas privadas, contratando-as em forma de prestação de serviços, ano após ano, o que levou à destruição do valor económico da decisão inicial.

A criação de cenários, assim como a sua interpretação só demonstrou o que já era de conhecimento mundial, que um processo de nacionalização tem os seus desafios associados

e apesar de serem abrangentes, no que toca ao setor da segurança são um território não explorado, uma vez que este setor em termos globais está habitualmente em mãos do Estado. Para além disso, fica a ideia confusa de porque é que o setor público não assumiu logo o controlo da empresa, tendo em conta a área de atuação do SIRESP e importância, apesar de se saber que os fundamentos estavam interligados aos inúmeros benefícios de ter um parceiro privado associado ao projeto.

Em suma, à guisa de conclusão, torna-se imprescindível ressaltar que as considerações finais desta tese, no sentido de perceber todos os pontos fundamentais do processo de PPP, para a posterior nacionalização do SIRESP, apesar de serem baseadas em dados financeiros reais, as consequentes análises não podem ser tomadas como verdades absolutas e de opinião geral.

Referências Bibliográficas

A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas (1º Relatório, preliminar, do observatório sobre crises e alternativas). (2013). Disponível em https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf

Aguiar, A., Navarro, A., Rodrigues, A., Fernandes, C., Salema, C., Sanguino, J., Carvalho, N. B., & Caldeirinha, R. (2017). Estudo do funcionamento do SIRESP -Parte I. Instituto de Telecomunicações. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAzNzMwBADvsMbiBAAAA%3d%3d>

American Chamber of Commerce (2002), Public-Private Partnership as a Tool to Develop Infrastructure in Poland, White Paper, Warsaw: American Chamber of Commerce in Poland.

Ball, R., Maryanne Heafey and Dave King. (2007). “The Private Finance Initiative in the UK”. Public Management Review, 9(2): pp. 289-310. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/253220680_The_Private_Finance_Initiative_in_the_UK

Barão, M. (2018). Análise das Parcerias Público-Privadas: O Caso do Sector da Saúde em Portugal (Tese de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal, Setúbal, Portugal). Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/21088/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Marta%20Bar%C3%A3o%20.pdf>

Beltrão, F. A. (2013). Shadow-Benefits in Public Private Partnerships: The Portuguese Case (Tese de Mestrado, Instituto Superior Economia e Gestão, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11291/1/DM-FAB-2013.pdf>

Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. International Review of Administrative Sciences, 70(2): 199-215. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/249689070_Public-Private_Partnerships_From_Contested_Concepts_to_Prevalent_Practice

Carrapatoso, M. (2017, 12 de julho). António Costa criou o SIRESP? Observador. Disponível em <https://observador.pt/factchecks/antonio-costa-criou-o-siresp/> Acesso em 15/03/2023

Carvalho, M. (2019, 4 de setembro). A maldição do Siresp. Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/08/04/politica/editorial/a-maldicao-do-siresp-1840089> Acesso em 29/03/2023

Cruz, C. O. & Marques, R. C. (2012). O Estado e as Parcerias Público-Privadas., Lisbon: Edições Sílabo

Contrato original. (s.d.). Disponível em <https://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/contratos/SIRESP.pdf>

Decreto-Lei n.º 100/2012 (2012). Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1720&tabela=leis&:ficha=1&pagina=1

Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, Decreto-Lei (s.d.). Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/81-a-2019-122592101>

Duffield, C. F. (2010). Different delivery models. In C. G. a. A. E. B. G. A. Hodge (Ed.), International handbook on public private partnerships: Edward Elgar.

Faria, L. (2019, 18 de maio). Redundância. Expresso. Disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/idioma/uma-redundancia-a-menos/3875> Acesso em 22/03/2023

Fernando, H. (2013). Um Contributo para a análise das Parcerias Público- Privadas Rodoviárias em Portugal (Tese de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, Portugal). Disponível em https://sigarra.up.pt/fep/pt/pub_geral.show_file?pi_doc_id=7048

Gomes, M. (2022). Análise das Parcerias Público-Privadas em Portugal e de diferentes experiências na Europa (Tese de Mestrado, Universidade Lusófona do Porto, Porto, Portugal). Disponível em

<https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/12947/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20Marcela%20Gomes.pdf>

Gomes, R. (2018). As Parcerias Público Privadas na Europa e em Portugal (Working Paper, ISCTE, Lisboa, Portugal). Disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/16661/1/DINAMIA_WP_2018-04.pdf

Grimsey, D., & Lewis, M. (2004). Public private partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham ; Northampton, MA: Edward Elgar. Disponível em http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PROJECT%20FINANCE%20MANAGEMENT%20Public%20Private%20Partnerships.%20The%20Worldwide%20Revolution%20in%20Infrastructure.pdf

Guedes, J. (2011). Parcerias Público-Privadas e a Distribuição de Risco (Tese de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal). Disponível em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8667/1/8667.pdf>

Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*. The Economic Journal, 113(486): C69-C76. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0297.00119>

Heald, D., & Georgiou, G. (2011). The Substance of Accounting for Public-Private Partnerships. Financial Accountability & Management, 27(2): 217-247. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0408.2011.00523.x>

Hodge, G. A., & Greve, C. (2009). PPPs: THE PASSAGE OF TIME PERMITS A SOBER REFLECTION. Economic Affairs, 29(1): 33-39. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0270.2009.01864.x>

Klijn, E.H. (2010), Public Private Partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon in: G. Hodge and C. Greve (2010), International Handbook of PPP, Cheltenham: Edgar Elgar: 68-80. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/259000184> -

[Klijn EH 2010 Public Private Partnerships deciphering meaning message and phenomenon in G Hodge and C Greve 2010 International Handbook of PPP Cheltenham Edgar Elgar 68-80](#)

Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort, M.J.W. van Twist. (2008). Facing Management Dilemmas; an Analysis of managerial choices in 18 complex environmental Public Private Partnership projects, *International review of Administrative science (IRAS)*, Vol. 74 (2): pp 251-278. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/258031915_E_H_Klijn_J_Edelenbos_M_Kort_M_van_Twist_2008_Facing_Management_Choices_An_Analysis_of_managerial_choices_in_18_complex_environmental_Public_Private_Partnership_projects_International_Review_of_admini

Lopes, P. M. (2022). As Ausências de Cobertura ou Rede nas Comunicações dos Agentes de Proteção Civil no Concelho de Figueiró dos Vinhos (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração, Aveiro, Portugal). Disponível em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/42794/1/Pedro%20Miguel%20Lima%20Lopes.pdf>

Macário, R., Couchinho, R., Costa, J. and Ribeiro, J. (2015). Understanding pitfalls in application of PPPs in transport infrastructure in Portugal. *Transport Policy* 41, 90-99. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0967070X15000505>

Marcelino, V. (2022, 25 de março). Conflito de interesses. Governo afasta presidente da SIRESP. *Diário de Notícias*. Disponível em <https://www.dn.pt/politica/conflito-de-interesses-governo-afasta-presidente-da-siresp-14715974.html> Acesso em 29/03/2023

Mateus, P., Fernandes, P.M. (2014). Chapter 4. Forest Fires in Portugal: Dynamics, Causes and Policies. In: Reboredo F. *Forest Context and Policies in Portugal: Present and Challenges*. Springer, p. 97–115. Disponível em https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6787010/pdf/41598_2019_Article_50281.pdf

Miranda Sarmiento, J., & Renneboog, L. D. R. (2014). Anatomy of Public-Private Partnerships: Their Creation, Financing, and Renegotiations. (CentER Discussion Paper; Vol. 2014-017). Finance. Disponível em <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery>

Monteiro, A. (2022). Parcerias Público-Privadas como Ferramenta de Gestão no Setor da Saúde (Tese de Mestrado, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, Portugal).

Disponível em

<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/28132/1/Arainy%20Monteiro.pdf>

Morato, V. (2018). As Parcerias Público-Privadas na Reabilitação Urbana (Tese de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal).

Disponível em

<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/85716/1/PPP%20na%20Reabilita%C3%A7%C3%A3o%20Urbana%20-%20Vanessa%20Morato.pdf>

Moutinho, P. (2019, 13 de junho). Governo fecha acordo com Altice e Motorola. Estado fica com 100% do SIRESP por 7 milhões de euros. Ecosapo. Disponível em <https://eco.sapo.pt/2019/06/13/governo-fecha-acordo-com-altice-e-motorola-estado-fica-com-100-do-siresp-por-7-milhoes-de-euros/> Acesso em 29/03/2023

Nunes, F. (2019, 1 de dezembro). SIRESP já é do Estado. Governo paga sete milhões à Altice e Motorola pela rede de emergência. Ecosapo. Disponível em <https://eco.sapo.pt/2019/12/01/e-hoje-que-o-siresp-passa-a-ser-do-estado-governo-paga-sete-milhoes-a-altice-e-motorola-pela-rede-de-emergencia/> Acesso em 22/03/2023

Osborne, D., and Gaebler, T. (1992) Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public sector, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley

Parreira, R. (2018, 11 de outubro). Motorola Solutions: O foco é nas missões críticas e em “salvar vidas”. SapoTek. Disponível em <https://tek.sapo.pt/noticias/telecomunicacoes/artigos/motorola-solutions-o-foco-e-nas-missoes-criticas-e-em-salvar-vidas> Acesso em 15/03/2023

Pires, N. (2019). O Sistema de Remuneração das PPP Rodoviárias em Portugal: Benefícios e Desvantagens e Equidade na partilha de riscos e benefícios (Tese de Mestrado, ISCAP, Porto, Portugal). Disponível em https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/18508/1/Nuno_Pires_MGO_2019.pdf

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro, Resolução (s.d.). Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/157-a-2017-114109966>

Rodrigues, J. (2019, 23 de maio). CEO da Altice Portugal afirma que SIRESP está “em fase negocial”. Jornal Económico. Disponível em <https://jornaleconomico.pt/noticias/ceo-da-altice-afirma-que-siresp-esta-em-fase-negocial-448114/> Acesso em 15/03/2023

Rodrigues, N. (2015). A experiência com parcerias público-privadas em Portugal. Disponível em https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/1/2015_01_0177_0189.pdf

Sachs, T. a. R. L. K. T. (2005). Political risks and investment decisions in PPPs – a proposed framework for determining PPP structures that satisfy an investor’s decision criteria with respect to the political risks. Paper presented at the QUT Research Week, Brisbane, Australia.

Sarmeno, J. (2019, 17 de junho). A última compra do SIRESP. Ecosapo. Disponível em <https://eco.sapo.pt/opiniaao/a-ultima-compra-do-siresp/> Acesso em 22/03/2023

Sarmiento, J. (2017, 22 de junho). <https://eco.sapo.pt/2017/06/22/a-historia-do-siresp-em-numericos/>. Ecosapo. Disponível em <https://eco.sapo.pt/2017/06/22/a-historia-do-siresp-em-numericos/> Acesso em 22/03/2023

Savas, E. S. (2000). Privatization and Public–Private Partnerships. New York: Seven Bridges Press. Disponível em https://www.academia.edu/779502/Privatization_and_public_private_partnerships

SGMAI. (2021). Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. <https://www.sg.mai.gov.pt/Tecnologias/SIRESP/Paginas/default.aspx>

Silva, C. A. M. (2022). Análise à Exploração das Redes de Comunicação Utilizadas nas Operações de Socorro (Tese de Mestrado, Universidade Lusófona do Porto, Porto, Portugal). Disponível em https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/13243/1/Analise%20a%20Exploracao%20das%20Redes%20Comunicacoes_FINAL%20Carlos%20Silva.pdf

Silva, D. (2019). A Eficiência das PPP no setor hospitalar em Portugal (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/19941/1/DM-DMSGNS-2019.pdf>

Silva, Filipe. (2012). A nacionalização que se deseja (Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://run.unl.pt/bitstream/10362/8659/1/Silva>

Siresp. (2017). Relatórios e contas 2017. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/6d/77/6d77a69d-ed08-4bd4-ace0-162cf8932f20/siresp_relatorioecontas2017.pdf

Siresp. (2018). Relatórios e contas 2018. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/93/00/9300958c-af4b-4161-8cb7-dfeadddbc1f4/siresp_relatorioecontas_2018.pdf

Siresp. (2019). Relatórios e contas 2019. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/ed/bb/edbb6a70-37d3-46d2-83d8-f607d3340521/relatorio-e-contas2019.pdf

Siresp. (2020). Relatórios e contas 2020. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/8e/df/8edf4774-dc5a-4fd5-bd51-43d5156582e3/rc2020.pdf

Siresp. (2021a). Plano de atividades e orçamento 2021 2022 e 2023. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/1d/eb/1debeb98-6de4-4477-b8db-c6bf13817fc8/planoeorcamento202123siteinstitucional.pdf

Siresp. (2021b). Relatórios e contas 2021. Disponível em https://www.siresp.pt/media/filer_public/12/fb/12fb9ac4-6eb7-496e-a495-75fdbe217794/siresp_relatorioecontas_2021.pdf

Sousa, J. F. (2015). Does a PPP Concession Award Affect Firm Value? (Tese de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10819/1/DM-JMIHFS-2015.pdf>

Tavares, A. C. T. (2020). Parcerias Público Privadas Setor Rodoviário- Concessão Beira Interior- A23 (Tese de Mestrado, Instituto Politécnico Guarda, Guarda, Portugal). Disponível em <https://bdigital.ipg.pt/dspace/bitstream/10314/5301/1/GAP%20-%20Ana%20C%20P%20Tavares.pdf>

Turco, M., Jerez, S., Augusto, S., Tarín-Carrasco, P., Ratola, N., Jiménez-Guerrero, & Trigo, R. M. (2019). Climate drivers of the 2017 devastating fires in Portugal. *Scientific Reports*, 9:13886. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41598-019-50281-2>

UTAO (2020). Unidade Técnica de Apoio Orçamental <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path>

Utao. (s.d.). Apreciação das Parcerias Público-Privadas e do Sector Empresarial do Estado: Janeiro a dezembro de 2019 e 1.º trimestre de 2020 (Relatório UTAO n.º 19/2020). Disponível em <https://app.parlamento.pt/>

Valente, L. (2018, 27 de outubro). Novo chefe de gabinete de Costa foi advogado do SIRESP contra o Estado. Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2018/10/27/politica/noticia/novo-chefe-gabinete-costa-advogado-siresp-estado-ate-chegar-sao-bento-1849000> Acesso em 29/03/2023

Valente, L. (2019, 28 de maio). Governo tem relatório que defende que SIRESP tem de ser público. Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2019/05/28/politica/noticia/governo-relatorio-maos-defende-siresp-publico-1874521> Acesso em 15/03/2023

Valente, L. (2020). SIRESP. Nacionalizada, mas com a rede de sempre e contas pouco transparentes. *Expresso*. Disponível em <https://expresso.pt/sociedade/2020-07-17-SIRESP.-Nacionalizada-mas-com-a-rede-de-sempre-e-contas-pouco-transparentes> Acesso em 22/03/2023

Vieira, B. M. C. (2016). O Impacto Financeiro das Parcerias Público-Privadas na Economia Portuguesa (Tese de Mestrado, ISCTE Bussiness School, Lisboa, Portugal). Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14430/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20BV.pdf>

Vítor, P. (2010). Rede SIRESP - Tecnologia de emergência e segurança do futuro. Apresentação elaborada para a ComSoc/POSTIT, Portugal. Disponível em <https://www.bombeiros.pt/wp-content/uploads/2013/07/SIRESP.pdf>

Apêndices

Apêndice A

Tabela 0.1 Pagamentos Públicos Efetivos Previstos

unids. M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pagamentos Públicos Efetivos Previstos		19,3	25,3	41,1	42,9	46,6	45,5	45,0	50,0	50,3	47,7	45,4	44,5	33,3	32,0	18,2
Pagamentos Descontados	-	16,8	19,1	27,0	24,5	23,2	19,7	16,9	16,3	14,3	11,8	9,8	8,3	5,4	4,5	2,2
Valor Presente @ IRR	220															
Total de Pagamentos não descontados (2006-2021)	587															

Apêndice B

Tabela 0.2 Pagamentos Públicos Efetivos

unids. ME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pagamentos Públicos Efetivos		19,30	28,40	38,70	44,57	47,40	47,89	45,73	49,31	43,98	41,19	40,78	42,04	25,45	25,45	25,45
Pagamentos Descontados	-	16,78	21,47	25,45	25,48	23,56	20,71	17,19	16,12	12,50	10,18	8,76	7,86	4,14	3,60	3,13
Valor Presente @ IRR	217															
Total de Pagamentos não descontados (2006-2021)	566															