



CIES e-Working Paper N.º 214/2017

Autoridade marítima: quem manda?

Jorge Silva Paulo

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

Jorge Silva Paulo é doutorando em Políticas Públicas no ISCTE-IUL e é capitão-de-mar-e-guerra na reforma. Começou a sua carreira militar como profissional de engenharia de máquinas, tendo passado para a arquitetura naval após um mestrado nesse âmbito na University College, London; depois de um MBA na Heriot-Watt University lecionou economia na Escola Naval, e acabou a sua carreira a chefiar o combate à poluição do mar da Autoridade Marítima. Tem estudado a gestão pública, sobretudo no âmbito da defesa, e desde 2007 que se dedicou à Autoridade Marítima e à Polícia Marítima em especial. Tem alguns livros e vários papers publicados, alguns em revistas com *peer review*, destacando a Revista de Direito e Segurança e a Nação e Defesa.

Resumo

A Autoridade Marítima é uma política pública que foi sempre dirigida por oficiais da Armada em comissões temporárias, usufruindo de benefícios pecuniários, poder e prestígio adicionais. Desde 1982, a Constituição estabelece que as Forças Armadas não têm competências domésticas próprias; mas a Armada continuou a dominar a Autoridade Marítima. Até 2002 esteve mesmo integrada na Armada. Com a criação da Autoridade Marítima Nacional em 2002, definiu-se uma separação formal, mas a Direção-Geral da Autoridade Marítima e a Polícia Marítima continuam a ser, também financeiramente, dirigidas pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, contrariando as normas da Constituição que afastaram as Forças Armadas dos cenários domésticos. Este artigo analisa estas situações à luz da *public choice* e dos três neo-institucionalismos, concluindo que a primeira e o histórico entre as seguintes oferecem a melhor interpretação dos factos.

Palavras-chave

Autoridade Marítima, segurança interna, armada, teoria económica da burocracia, neo-institucionalismo histórico.

Abstract

The Maritime Authority is a public policy that has always been managed by Navy officers on temporary tours of duty, with additional pecuniary benefits, power and prestige. Since 1982, the Portuguese Constitution establishes that the Armed Forces do not have domestic powers of their own; but the Navy kept on dominating the Maritime Authority. Up to 2002 it was even integrated in the Navy. With the creation of the National Maritime Authority in 2002, a formal separation between the two was established, but the Directorate General of the Maritime Authority and the Maritime Police kept on being managed, also financially, by the Head of the Navy, against the constitutional norms that moved the Armed Forces away from domestic sets. This paper studies these situations under the methods proposed by the public choice and the three new institutionalisms, and concludes that the first and the historic among the next ones offer the best interpretation of the facts.

Keywords

Maritime Authority; internal security; Navy; economic theory of bureaucracy; historic new institutionalism

Introdução

A Autoridade Marítima Nacional (AMN) foi criada pelo decreto-lei nº43/2002, no âmbito da reforma do Sistema de Autoridade Marítima (SAM) e do exercício da autoridade do Estado no mar. A criação da AMN foi a peça nuclear da reforma do SAM de 2002, que visou implementar um modelo inovador para regular as atividades no mar. A sua necessidade surgiu com a 1ª Revisão Constitucional (1982); foi agendada no Programa do XII Governo Constitucional (1991); entrou em vigor em 2002; e foi reformulada em 2012 e 2014 para a clarificar. O fraco impacto mediático e a duração de trinta anos indiciam que há resistências poderosas; é pública a oposição dos oficiais da Armada quanto a deixarem de dominar a Autoridade Marítima (Freire, 2014; Gomes, 2014), apesar do sólido fundamento constitucional e do (aparente) consenso político.

Há poucos estudos sobre a Autoridade Marítima. E é difícil aceder aos documentos internos do Estado nos quais se descreve ou justifica a Autoridade Marítima. Uma análise profunda depende muito dos testemunhos dos envolvidos. Embora o autor tenha servido o Estado na AMN, e tenha tido acesso à sua memória organizacional, não entrevistou os envolvidos nem acedeu a documentos de trabalho.

Este estudo analisa a criação da AMN, segundo o modelo “*policy cycle*” de análise das políticas públicas, identifica a evolução que sofreu, e procura explicá-la através da aplicação das três teorias neo-institucionalistas e da teoria económica da burocracia, um ramo da *public choice*¹.

Após esta introdução, o trabalho continua no capítulo 2 com uma descrição da AMN, cingindo-se os juízos ao essencial para definir o problema e explicar a política adotada. Segue-se no capítulo 3, a descrição da criação da AMN, segundo o modelo de “*policy cycle*”. No capítulo 4, tenta-se explicar a evolução que ocorreu na política pública de Autoridade Marítima na formulação, na concretização e nas reformulações. No capítulo 5, aplicam-se as três teorias neo-institucionalistas à evolução da AMN. E conclui-se com algumas considerações finais e a identificação dos limites da análise.

¹ Ou teoria da escolha pública: ramo da ciência económica que estuda os processos que não passam pelo mercado.

Objeto da análise

“Autoridade Marítima” designa o exercício da autoridade do Estado no mar; quer dizer, o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no domínio público marítimo (DPM); ou, ainda, visa garantir o cumprimento da lei aplicável nos referidos espaços. Inclui: a salvaguarda da vida humana no mar; a segurança e o controlo da navegação; a proteção ambiental; o combate ao crime; os registos. São funções estaduais, soberanas, de proteção civil, segurança interna e administração da justiça, típicas duma guarda costeira (com as administrações marítimas e portuárias).

A Autoridade Marítima exerce-se no respeito da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da lei. Os órgãos e serviços que integram o SAM pertencem à Administração Pública (AP), e a maioria à administração direta do Estado (Canotilho, 1984: 139-141). Estão vinculados ao cumprimento da CRP e da lei, e em especial ao Princípio da Legalidade, que determina que a lei é o fundamento e o limite da atividade administrativa.

O SAM foi criado pelo decreto-lei nº300/84 (07-Set) e foi reformado no decreto-lei nº43/2002, passando a ser constituído pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais exercem poderes de autoridade marítima: a AMN; a Polícia Marítima (PM); a GNR; a PSP; a PJ; o SEF; a Direcção-Geral da Saúde; a Agência Portuguesa do Ambiente; as nove autoridades portuárias, que são administrações de portos; a Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM); e várias autoridades. As Forças Armadas (FA) (algum dos ramos em particular, em conjunto ou através do Estado-Maior-General das FA (EMGFA)) não integram o SAM.

A Autoridade Marítima exerce-se sobretudo por recursos e capacidades do Estado atribuídos ao ramo militar-Marinha (Armada) e administrados pelos dirigentes desta, mas desde 2002 em princípio dela separados. Quase todos os serviços da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e da PM funcionam em infraestruturas do Estado atribuídas à Armada e administradas pelos dirigentes desta. E as dotações orçamentais da DGAM e da PM estão inseridas na dotação da Marinha, e são geridas pelo comandante da Armada (CEMA).

A criação da Autoridade Marítima Nacional

A criação da AMN vai ser descrita segundo o modelo “*policy cycle*” de cinco fases de análise de políticas públicas (Knoepfel, e outros, 2007: 30-37 e cap.6): a identificação do problema; o agendamento; a formulação; a concretização ou implementação; e a avaliação.

O problema

Os antecedentes normativos decisivos sobre a reforma do SAM de 2002 e da criação da AMN são a lei constitucional nº1/82 (30-Set), que aprovou e pôs em vigor a 1ª Revisão Constitucional, e a lei nº29/82 (11-Dez), Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA). A LDNFA concretizou as fronteiras constitucionais entre a segurança interna e a defesa nacional; e a Armada deixou de poder ter competências próprias na segurança interna (deixou de poder dirigir polícias e atuar autonomamente na segurança interna), exceto no estado de sítio. Por isso, a PM, o SAM e as funções de autoridade marítima tinham de deixar a Armada. Este é um problema a resolver por uma política pública.

Racionalidade

De acordo com a CRP e a lei, as FA estão integradas na AP, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), aspeto essencial da supremacia civil inerente a um Estado de direito democrático (EDD) (artº2º da CRP).

A missão das FA de defesa militar face a ameaças externas é a principal componente da defesa, e é outro elemento de afirmação da supremacia civil e do EDD. As forças e serviços de segurança (FSS) também estão sujeitas à supremacia civil, mas têm uma orientação interna (segurança interna). Há boas razões para esta divisão do trabalho na segurança:

“Como as FA têm o inimigo mais poderoso, têm que ter o máximo poder de fogo possível numa dada organização política; deste poder de fogo resulta que as FA são suscetíveis de submeterem pela força qualquer segmento da organização política; [...]” (Matos, 2008: 90)

As FA operam contra um inimigo, que visam dominar ou destruir pela ameaça ou uso da força. Esta lógica é incompatível com a segurança interna no EDD, centrada no cidadão, ante o qual o uso da força e a sua ameaça devem ser mínimos. As ameaças internas abordam-se no contexto do império da lei, inserem-se na manutenção e reposição da ordem pública, segurança pública, investigação criminal e nas informações, e subordinam-se às exigências de

obtenção e preservação da prova para, com os suspeitos, serem apresentados em tribunal (Valente, 2014: 45-70). As FSS visam os, e dirigem-se aos cidadãos, evitam usar a força e visam a obtenção e a preservação da prova; as FA visam e dirigem-se a um inimigo e admitem como resultado a destruição.

Não é por uma ameaça externa se projetar domesticamente que passa a ser interna, pois, por definição, todas as ameaças visam conseguir impacto interno. E não é por uma ameaça que ocorra no plano doméstico ter origem ou componente externa que se torna em ameaça externa. No EDD, o que conta é o mecanismo pelo qual se enfrentam as ameaças, que começa sempre por tratá-las como uma violação da lei. Assim, o emprego das FA é restrito no plano doméstico, e não é automático por existirem ameaças externas. De acordo com a CRP, é ainda necessário que as capacidades das FA sejam imprescindíveis, que haja proporcionalidade no seu emprego e a lei o autorize; só intervêm por decisão dos órgãos de soberania, declarado um estado de exceção, ou apoiando as autoridades competentes, e com uma baliza temporal delimitada.

Desde Lasswell (1941) que se veio a formar um consenso nos meios académicos e democráticos de que só um complexo ambiente de ameaças, com ramificações internas, justifica que se alarguem as missões das FA da defesa para a segurança interna; Huntington (1957) e Stepan (1986), considerando a experiência da América Latina sobretudo depois dos anos 1960s, estão na base deste consenso. Porém, há militares que se opõem a esta tese (Horta, 1991; e casos citados por Morais, 2000: 59-61).

Em Portugal, o afastamento das FA da segurança interna (constitucionalizado pela primeira vez em 1982) funda-se na experiência das intervenções militares na governação nos últimos dois séculos (Matos, 2008: 210-232). De pouco serviu a norma inserida nas constituições vigentes de 1822 a 1911: “A força pública é essencialmente obediente. Os corpos armados não podem deliberar”². Aquelas intervenções na governação e a transição de 1974-1982 instalaram nos políticos da III República a convicção de que as FA não devem ter competências domésticas próprias, exceto no estado de sítio (Bruneau e MacLeod, 1986: 12-24).

Esta posição é intencional e explícita na CRP, que atribui às FA (desde 1982) só uma missão, a “defesa militar da República” (nº1 do artigo 275º). Além da única missão, a CRP

² Nestes termos, ou outros equivalentes, nas constituições de 1822: artº172; 1826: artº115; 1838: artº122º; e 1911: artº69º.

admite a possibilidade, a definir na lei, das FA “colaborarem” (com as autoridades competentes) “em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações” (nº6 do artigo 275º). Entre as necessidades básicas em que as FA podem colaborar inclui-se a segurança interna, como nota Morais (2000: 63). Este entendimento é claro na doutrina (Amaral, 1983; Morais, 2000: 59-70; Diogo, 2004: 130-137; Matos, 2008: 90; Pereira, 2010: 84-85; Pereira, 2012a: 14-16; Pereira, 2012b: 414; Lourenço, 2013: 95; Colaço, 2014).

O apoio ou a colaboração são definidos pela articulação entre o órgão de comando de topo das FA (CEMGFA) e o órgão administrativo de coordenação superior do serviço a apoiar; por exemplo, o secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), articulação prevista na lei nº53/2008 (29-Ago), Lei de Segurança Interna (LSI-2008).

Antecedentes da criação da AMN

O exercício da autoridade do Estado no mar, ou Autoridade Marítima, começou a ser regulado de modo estruturado e permanente (em vez das soluções expeditas e transitórias que vigoraram até então) com o Regulamento da Polícia dos Portos de 1839, que também institucionalizou o capitão de porto, a autoridade marítima mais emblemática deste modelo. Os cargos de direção foram atribuídos a oficiais da Armada, que sempre usufruíram de benefícios materiais (alojamento, viatura pessoal, emolumentos, etc.). Criou-se assim um modelo orgânico e administrativo que nada tinha em comum com a organização administrativa portuguesa, definida nos sucessivos códigos administrativos (de 1837 a 1940) e em quadros constitucionais que admitiam a presença das FA em missões domésticas próprias. Neste modelo de administração pública marítima juntavam-se funções de polícia, de gestão portuária, de proteção ambiental e de proteção civil. Este modelo foi sendo reduzido ao longo do último século e meio e foi extinto com a 1ªRevisão Constitucional e a LDNFA (1982), que afastaram em definitivo as FA dos cenários domésticos. Àquelas leis sucederam diversos diplomas legais a considerar.

O decreto-lei nº191/84 (08-Jun) manteve o pessoal da PM integrado na Armada sob a direção de chefes militares. O decreto-lei nº300/84 (07-Set) criou e definiu a orgânica do SAM para cumprir a CRP e criou a Direcção-Geral de Marinha (DGM), mas manteve-os na dependência direta do CEMA; o SAM e a DGM ficaram assim inseridos na Armada.

O decreto-lei nº78/87 (17-Fev) aprovou e pôs em vigor o Código de Processo Penal, o

qual definiu os órgãos de polícia criminal (OPC) e vários aspetos da administração da justiça, que, pela separação de poderes, estão fora das atribuições do Governo e da Armada em especial.

A lei nº20/87 (12-Jun), LSI-1987, inseriu os órgãos do SAM na segurança interna e tipificou o capitão de porto e o chefe de departamento marítimo (CDM) como autoridades de polícia, apesar de acumularem com cargos militares, de acordo com o decreto-lei nº717/76 (09-Out). O decreto-lei nº61/88 (27-Fev) criou o Gabinete Coordenador de Segurança e estabeleceu que o “responsável pelo sistema de autoridade marítima” o integra. A resolução do conselho de ministros (RCM) nº12/88 (14-Abr) incluiu o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), por ser o responsável pelo SAM, na composição do Conselho Superior de Segurança Interna, criado pela LSI-1987. Ou seja, o CEMA, uma autoridade militar, foi inserido na orgânica da segurança interna, enquanto dirigente de um serviço da segurança interna (o SAM).

O decreto-lei nº451/91 (04-Dez), lei orgânica do XII Governo Constitucional, colocou o SAM na dependência direta do MDN. O decreto-lei nº47/93 (26-Fev) reconheceu a existência do SAM e colocou-o na dependência direta do MDN. O decreto-lei nº49/93 (26-Fev), lei orgânica da Marinha (LOMAR-1993), manteve o SAM integrado na Marinha (substituiu a antiga – e mais objetiva – designação “Armada”) e na direta dependência do CEMA, até à data da entrada em vigor do seu novo diploma regulamentar (só em 2002).

O decreto-lei nº248/95 (21-Set) institucionalizou a PM como força de segurança (tem atribuições e competências de ordem e segurança públicas); determinou ainda que o pessoal da PM é OPC e que o capitão de porto é, por inerência, o comandante local da PM e o CDM, o comandante regional. A CRP estabelece que a organização da PM é única para todo o território nacional, acabando com o modelo de PM como “o braço operacional” do capitão de porto, cuja origem remonta ao Regulamento da Polícia dos Portos (1839).

A lei constitucional nº1/97 (20-Set) aprovou e pôs em vigor a 4ªRevisão Constitucional, com a qual o regime das FSS passou a ser da reserva absoluta da Assembleia da República.

O parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (CC-PGR) nº147/2001 (09-Nov), homologado pelo MDN em 16-Dez-2001, interpretou as missões das FA e definiu as fronteiras da sua atuação na segurança interna à luz da CRP: elas não podem dirigir ou controlar as FSS; mas podem (e estão a tal obrigadas, se e quando o Governo o decidir, ou a lei o estabelecer) colaborar com as FSS e outros serviços (se tiverem capacidade

sobrança na sua missão).

Os DL 191/84, 300/84, 61/88, a lei 20/87 e a RCM 12/88, e a prática da Armada diluíram as fronteiras entre a Autoridade Marítima e a Armada que a CRP e a LDNFA impuseram entre segurança interna e defesa. Portanto, o problema, identificado em 1982, viu-se agravado em 1984 e 1988 (durante governos do PS e do PPD, partidos decisivos na aprovação da 1ª Revisão Constitucional e da LDNFA).

O agendamento

Só no Programa do XII Governo Constitucional (PSD-1991) foi agendada a solução do problema e a reforma do SAM. Não conheço qualquer pressão mediática ou ações de quaisquer atores no espaço público relativos à Autoridade Marítima. A ausência desta matéria no espaço público é uma constante e só o *Diário de Notícias* se destaca, sobretudo desde 2011. O agendamento foi uma iniciativa só do Governo, que visou regularizar a política para cumprir a CRP. O XII Governo progrediu na reforma do SAM, mas não a concluiu: decidiu colocar o SAM na dependência do MDN, e afirmou-o no DL 451/91 e no DL 47/93; determinou que o SAM se mantinha sob a dependência do CEMA e integrado na estrutura da Armada, até entrar em vigor o respetivo diploma regulamentar; criou a PM em 1995 como força de segurança especializada e OPC de competência específica, e deu-lhe um estatuto de pessoal militarizado fora e autónomo da Armada; mas não dotou a PM com uma lei orgânica.

Como o XII Governo não pôs em vigor o diploma regulamentar do SAM, este continuou diluído na Armada; assim o problema voltou a ser agendado pelo XIII Governo (PS-1995) mas na componente militar da defesa nacional do seu programa, sem enunciar objetivos precisos.

No debate sobre o Livro Branco da Política Marítimo-Portuária (MEPAT, 1997) surgiu nos *media* a ideia de instituir o modelo de “*harbour master*”. Mas não houve estudos, nem foram reveladas óbvias mais-valias orgânicas ou práticas sobre qualquer modelo alternativo ao existente – nem sobre o existente.

A formulação

O XIII Governo iniciou a formulação da reforma do SAM com um grupo de trabalho, renovado em 1996 e 1998 pelo XIV Governo (PS-1999) de novo na componente militar da

política de defesa. A formulação decorreu por negociação entre os representantes dos serviços da AP envolvidos: o MDN representado pelo Estado-Maior da Armada (EMA) e pela DGM; o ministério do setor dos transportes; e a Presidência do Conselho de Ministros. Sem objetivos precisos, o resultado resultou da avaliação de cada um dos intervenientes. Os diplomas que constituíram a reforma do SAM saíram desta negociação, ficaram prontos no fim de 2001, e foram aprovados e postos em vigor dias antes das eleições gerais de 17-Mar-2002, com o XIV Governo como governo de gestão.

A formulação da reforma do SAM esteve associada de 1995 a 1998 à reforma do setor marítimo-portuário. Uma corrente defendia um modelo que fundia as várias vertentes da autoridade do Estado no mar (Estado de bandeira, Estado de porto e Estado costeiro) na figura de “*harbour master*”; e outra defendia o modelo do capitão de porto, de atribuições mais largas, sedimentado em Portugal (Diogo, 1998: 870-888). A opção de criar uma guarda costeira não terá merecido mais do que a enunciação pelo grupo de trabalho. Havia a convicção de que seria muito dispendiosa e imporiam uma longa e turbulenta transição, para os necessários processos de edificação orgânica e formação do pessoal; e para unir a Administração Marítima (dominada por pessoal da marinha mercante) e a Autoridade Marítima (dominada pela Armada e integrada no MDN) – separadas em 1974, com a extinção do Ministério da Marinha. Os documentos internos que registaram estes trabalhos não são do domínio público, nem os participantes descreveram em público o processo em tal detalhe que se permita perceber em pormenor as dinâmicas das posições, dos debates e das negociações (Diogo, 2003 e 2012).

Ao que apurei informalmente, o MDN tinha a intenção clara e explícita de aproveitar no SAM os recursos e as capacidades do Estado atribuídos à Armada e administrados por esta, em vez de criar um modelo de raiz. Mas para explorar os recursos e as capacidades da Armada no SAM era necessário estabelecer as fronteiras e os mecanismos de direção e coordenação adequados entre os dois serviços, para respeitar a CRP e a lei. Embora uma formulação bem fundamentada exija informação objetiva de apoio à decisão, que considere todos os benefícios e custos das várias opções, o Governo não mandou fazer estudos, e ninguém os fez. A decisão terá sido baseada na observação de modelos estrangeiros, na experiência e na intuição (“*an educated guess*”); mas não se podem excluir influências de eventuais interesses corporativos e dos dirigentes dos setores da AP envolvidos, que podiam ficar satisfeitos por garantirem que cada um tinha o seu espaço de autonomia (“*quintas*”).

A ideia de criar uma “Autoridade Marítima Nacional” por inerência, o CEMA, surgiu

em 2000 na Armada, e é a medida emblemática da reforma do SAM (Alves e Diogo, 1998: 372; Diogo, 1998: 893-896). Foi adotada a mesma designação de AMN para a estrutura orgânica, um serviço público civil, e apenas uma envolvente da DGAM e da PM, operado pelos recursos e capacidades do Estado atribuídos à Armada e administrados por esta. Neste modelo, em que “AMN” designa um serviço e o seu órgão de coordenação superior, cujo titular comanda a Armada por inerência, é crucial (sobretudo depois da homologação do Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República nº147/2001) manter fronteiras bem definidas entre as duas na formulação e na concretização.

Na reforma do SAM não foi inserido qualquer mecanismo de revisão nem de avaliação formal da concretização ou dos resultados, nem periódico nem único. Nada sugere que essa preocupação existiu. Ter-se-á confiado que tudo iria funcionar bem – apesar de há muito se saber e se recomendar que a concretização deve ser preparada na formulação (Pressman e Wildavsky, 1984: 143).

A concretização

A reforma do SAM de 2002

A reforma concretizou-se com a publicação de sete decretos-lei no mesmo dia 02-Mar, três com origem no MDN e quatro no então Ministério do Equipamento Social:

- O decreto-lei nº43/2002, lei orgânica do SAM, reformou o SAM e criou a AMN-serviço e fixou os respetivos âmbitos e atribuições.

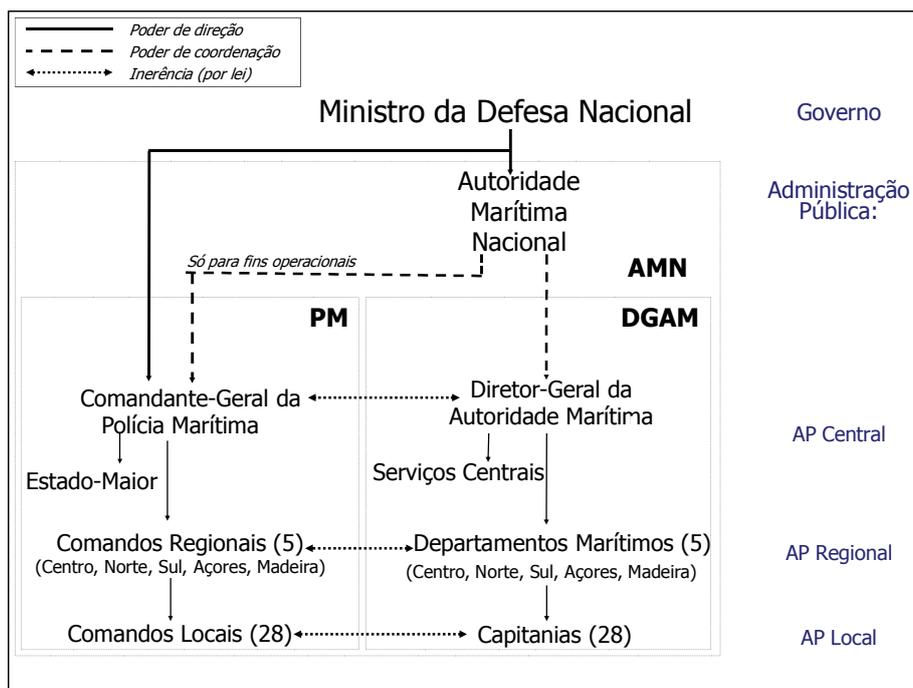


Figura 1 – Estrutura orgânica da AMN, da DGAM e da PM (2002).

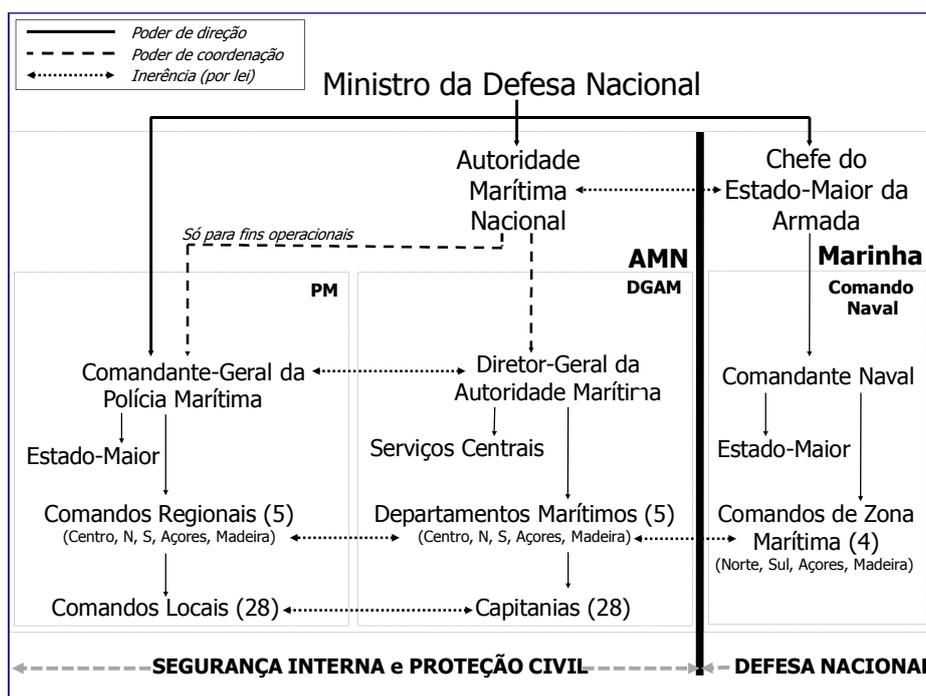


Figura 2 – Relações orgânicas previstas na lei entre a AMN, a PM e a Armada (2002).

- O decreto-lei nº44/2002, lei orgânica da AMN (LOAMN), definiu a orgânica da AMN-serviço; elencou os órgãos e serviços que a integram, em particular a DGAM e a PM (esta só integra a estrutura operacional); designou o seu órgão de topo também AMN (AMN-órgão); estabeleceu a acumulação por inerência do CEMA

com a AMN-órgão; definiu a DGAM como estrutura hierárquica idêntica às demais direções-gerais da AP; definiu um regime de receitas próprias da DGAM e orçamento próprio da AMN; e adaptou a norma do DL 300/84, que atribuiu só aos oficiais da classe de Marinha os cargos dirigentes na AMN (mantendo o universo restrito de seleção, interno à Armada) (figuras 1 e 2).

Os decretos-lei nº45/2002, nº46/2002, nº47/2002, nº48/2002 e nº49/2002 regularam outros aspetos desta reforma, mas menos relevantes para este trabalho.

Vários diplomas legais complementaram a formulação inicial da AMN: a portaria nº385/2002 (11-Abr) aprovou as taxas e preços a praticar pelos órgãos da AMN; o despacho do MDN nº8619/2002 (28-Mar) fixou a distribuição das verbas obtidas pela aplicação das tabelas constantes da dita portaria para compensação do pessoal (ou emolumentos³) que serve na AMN (exceto os dirigentes de topo).

Importa ainda referir a lei nº63/2007 (06-Nov), lei orgânica da GNR, que definiu as atribuições e competências da GNR e os termos da sua relação com a AMN. Seguiu-se-lhe o decreto-regulamentar nº86/2007 (12-Dez), criado ao abrigo duma base legal constante desta lei, que visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, designadamente a GNR e a PM; para isso, criou o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), um fórum de coordenação daqueles serviços que operam no âmbito da segurança interna.

Implicações sobre a Armada

A vigilância é uma tarefa de observação e recolha de informação, cuja natureza pouco interfere com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e continua a ser uma tarefa da Armada; mas à Armada não é permitida a fiscalização, por interferir com aqueles direitos, liberdades e garantias. Só as FSS têm legitimidade e competência legal para intervir e atuar (fiscalizar) e aplicar medidas de polícia, e estas colocam a fiscalização no âmbito da segurança interna.

Só detetado (no passado) um ilícito e nos termos definidos por lei, outros, como os

³ A partir de 1998, os emolumentos recebidos pelo pessoal que presta serviço na AMN e na PM passaram a ser tributados em IRS; logo passaram a influenciar os montantes da pensão de reforma dos militares que lá prestaram serviço. Como a média das remunerações dos últimos dois anos antes da passagem à reserva define a pensão de reforma e pode ser muito maior do que a remuneração devida ao posto as capitánias tornam-se serviços muito apetecíveis.

comandantes dos navios militares, ou Navios da República Portuguesa (NRP), além das FSS, podem aplicar as medidas de polícia que a lei prevê. As capacidades únicas da Armada podem ser empregues na vigilância dos espaços marítimos, e a tentar dificultar a ocorrência de ilícitos nos espaços marítimos e no DPM portugueses. Mas isso deve ocorrer em colaboração com as autoridades competentes: desde logo, a PM, assim como, em razão da matéria, a GNR ou a PJ.

A doutrina da “Marinha de duplo uso”

Esta doutrina foi adotada pelo CEMA em 2006 (Marinha, 2006: 5) e só consta de documentos internos (Marinha, 2007; Cajarabille, 2007; Ribeiro, 2008a, 2008b e 2008c; Ribeiro e outros, 2010; Ribeiro, 2011; Marinha, 2012b). Mereceu alguma reflexão interna (Alves, 2006; Cândido, 2011; Palma, 2011; Diogo, 2012), mas pouco ou nada mudou na doutrina e na prática. Os seus defensores alegaram – mas ainda não demonstraram – que a concentração na Armada produz “sinergias”, “economias de escala” e poupanças em geral (Rodrigues, 2011a e 2011b).



Figura 3 – Manifestação da doutrina da “Marinha de duplo uso” no CNCM⁴ (Marinha, 2013:

⁴ Imagem extraída duma apresentação sem classificação de segurança, mas que não foi usada no documento público com o mesmo título (ver: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Servico_Portugal.pdf; lido em 20-Mar-2015; lido em 20-Mar-2015,

22).

A doutrina da “Marinha de duplo uso” poderia ter quatro interpretações lógicas: a Armada apoia a AMN, e a inversa; e a AMN é parte da Armada, e a inversa. Os dirigentes da Armada consideraram que a AMN-serviço era uma sua subunidade orgânica e atuaram em conformidade, ou seja, escolheram a terceira. Entre as manifestações externas da doutrina da “Marinha de duplo uso” salientam-se:

- Os militares da Armada usam o seu uniforme militar nas comissões que fazem nos serviços da Autoridade Marítima (DGAM e PM).
- No preâmbulo e no articulado do DR 86/2007 usa-se a expressão “Marinha/AMN” adotada na comunicação externa da Armada relativa à AMN.
- A pretensão explícita da Armada se inserir na segurança interna, através do CNCM, expressa num folheto que a própria classificou de doutrinário (figura 3):
“Este órgão, onde a Marinha é par e colabora ao mesmo nível de todas as outras entidades, utiliza as instalações e as facilidades disponíveis no Centro de Operações Marítimas (COMAR), no Comando Naval.” (Marinha, 2012b).
- Na LOMAR-2009 foi empregue no preâmbulo a expressão “Marinha de duplo uso”; diz-se no que à Armada compete “Exercer a autoridade marítima e garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional [...]” (artº2º); autoriza a acumulação por inerência dos órgãos regionais da Armada, da PM e da DGAM; e inclui disposições sobre a DGAM (criou a Direção de Combate à Poluição do Mar, mas não diz que serviço substitui⁵), como se fosse uma unidade orgânica da Armada.

mas já removido). Esta apresentação é relevante, pois (apesar de não estar datada) terá sido elaborada pelo EMA, quando o atual CEMA (e ex-Diretor-Geral da Autoridade Marítima e ex-Comandante-Geral da PM) era sub-CEMA.

⁵ O autor foi chefe do Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos (2007-2010), que terá sido substituído por esta Direção de Combate à Poluição do Mar.

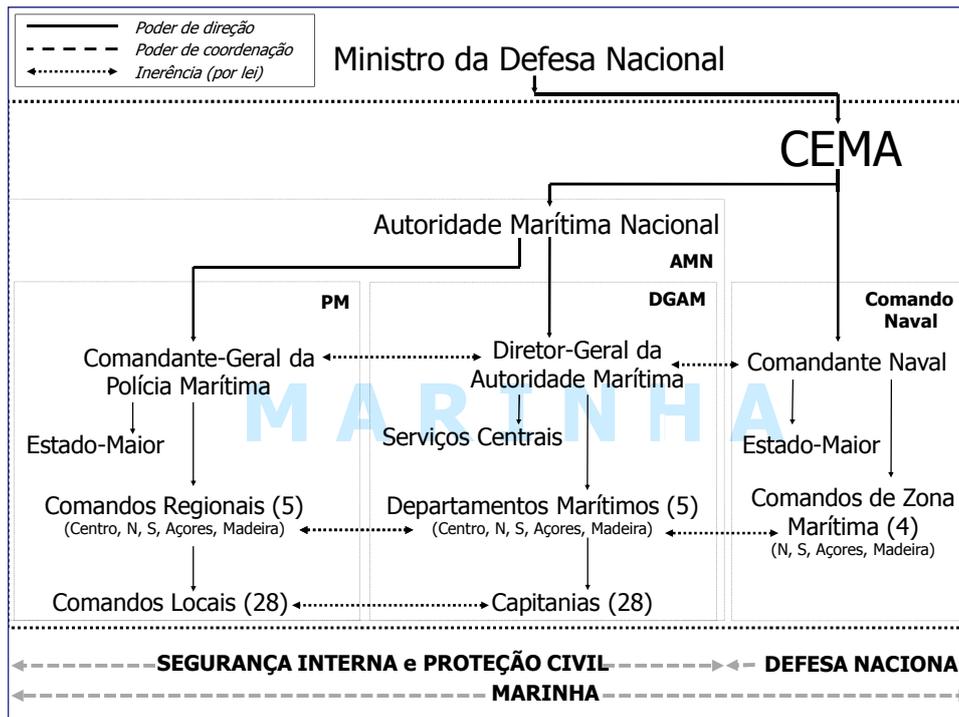


Figura 4 – A visão da Armada (Bettencourt, 2005; Marinha, 2010, 2012a, 2012b, 2013, e 2014a).

Dito isto, a Armada reconhece a competência de outras autoridades e FSS no mar: há já vários anos que apoia as operações da PJ no mar; e que disponibiliza plataformas, que atuam sob a direção ou o controlo tático de outras autoridades, nacionais e estrangeiras – é o caso das missões de fiscalização da pesca no âmbito da *Northwest Atlantic Fisheries Organization*, nas quais embarcam inspetores da pesca credenciados que dirigem e controlam a missão a bordo dos NRP (Marinha, 2014b); e as missões de combate à imigração ilegal e contra o narcotráfico e o terrorismo no Mar Mediterrâneo, no âmbito da *Frontex*, em que operaram sob o controlo da *Guardia Civil* espanhola (Marinha, 2014c). Na figura 4, indica-se a interpretação dos dirigentes da Armada, revelada pelas suas posições públicas.

A avaliação

Não estando prevista na formulação, não surpreende que não tenha havido avaliação formal da reforma do SAM ou da AMN. A AMN e a PM são acompanhadas pela Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, que se centra nas FA, e não pela comissão que acompanha a maioria das FSS que operam na segurança interna, a Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Não se conhecem debates, escrutínio ou apreciações profundas sobre o SAM, a AMN, a DGAM ou a PM nesta comissão parlamentar. Pouco se sabe do pensamento dos deputados desta comissão (e da

maioria dos deputados, e dos políticos em geral), sobre a Autoridade Marítima.

Não se conhecem posições ou declarações dos Presidentes da República desde 1982, no espaço público, que tenham sido mais do que consensuais ou de circunstância.

Houve processos judiciais relativos a pessoal da PM nos quais foi rejeitada a intervenção do CEMA. Mas, a avaliar pelas acima referidas manifestações externas, não parece que estas decisões tenham sido internalizadas na Armada.

Sem dispositivos institucionalizados de avaliação é provável que desvios ou disfunções demorem muito até serem detetados e mais para serem corrigidos, instalando a ideia do “facto consumado”. Mas alguma avaliação houve, pelo menos implícita, pois os XVIII e XIX Governos tomaram decisões que envolveram a AMN. No primeiro caso, manteve-se a situação. No segundo, embora não constasse do Programa do XIX Governo, este procurou clarificar a situação da AMN e da PM perante a Armada: o despacho do MDN nº4810/2012 (09-Mar) ordenou uma revisão do SAM e da AMN, da qual resultou o decreto-lei nº235/2012 (31-Out).

Importa ainda considerar a auditoria IGDN nº06/2012 (08-Jul-2013) da Inspeção-Geral da Defesa Nacional relativa a 2011, que apontou a falta de lei orgânica da DGAM e a falta de orçamento da AMN, e que teve a concordância do MDN pelo despacho nº126/MDN/2013 (23-Jul), que ordenou à Armada que colaborasse na correção das disfunções apontadas.

Por fim, está o escrutínio mediático que o *Diário de Notícias* fez, através de notícias e artigos de opinião, nos quais se defendeu que a doutrina da “Marinha de duplo uso” se opunha à CRP e à lei, esvaziava a AMN e subordinava-a à Armada: estava um ramo militar a intervir e a dominar uma parte da segurança interna. Só mais dois jornais publicaram peças neste domínio e a favor da Armada. Em 2014, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público tomou uma posição pública pela primeira vez na matéria, e contra a intervenção das FA (da Armada em especial) nos inquéritos criminais, a qual se deve ao seu domínio sobre a PM e da acumulação de cargos na Armada e na PM (ASPPM, 2014).

O escrutínio mediático não teve origem em marítimos. O desagrado destes fez-se sentir informal e localmente, sobretudo nos *media* locais. Isto sugere que as disfunções pouco os prejudicavam, ou que terão concluído que os custos da correção eram superiores aos da manutenção da situação; os custos da correção envolvem significativas despesas com processos judiciais, e que podem dissuadir o recurso aos tribunais, exceto quando se espera ganhar ou recuperar elevados valores. Mas corrigir práticas e leis neste âmbito para ficarem conformes à CRP não rende benefícios materiais – apenas despesas – a quem o tente judicialmente.

Reformulações

O Desp.MDN 4810/2012 iniciou uma avaliação formal, e deu início à segunda volta do “*policy cycle*”, da qual saiu a primeira reformulação da AMN e da PM (2012). Em 2014, no âmbito da reforma da defesa nacional ou Reforma “Defesa 2020”, realizou-se nova reformulação, apresentada como uma clarificação da AMN e da sua relação com a Armada (de acordo com o preâmbulo da LOMAR-2014).

Reformulações de iniciativa política

O Desp.MDN 4810/2012 considerou as reações no espaço público e procedeu a uma avaliação. Seguiu-se um reagendamento e uma reformulação, concluída com a entrada em vigor do DL 235/2012, que alterou o DL 44/2002 e o DL 248/95. A concretização foi superada por nova reformulação. Quanto às disfunções, tendo visado explicitamente clarificar a natureza e as relações da PM e da AMN com a Armada, a ASPPM (2013) defendeu que se agravaram, apesar de a AMN-órgão continuar a só ter poder de coordenação sobre a DGAM; de se ter reafirmado a direção e comando superior da PM como força policial pelo Comandante-Geral da PM e de se ter reafirmado a tutela do governo, através do MDN, sobre o pessoal da PM. Por fim, a sugestão, no preâmbulo, de que o ramo militar do mar deixa de se chamar “Marinha” e volta a chamar-se “Armada”, suscitou fortes e adversas reações corporativas (Leal⁶, 2014; Rodrigues, 2014; e Gomes, 2014).

Nova reformulação ocorreu no âmbito Reforma “Defesa 2020” (2014): não mudou a designação de “Marinha” para “Armada”; saíram o “duplo uso” e a “AMN” da LOMAR; o pessoal atribuído à AMN passou a ficar fora da Armada, o que foi confirmado no Despacho do MDN nº6661/2015, que fixou em 280 o máximo de efetivos da Armada a afetar em 2015 à AMN; porém, manteve a acumulação de cargos nas estruturas da Armada, e da DGAM e da PM.

Tentativa de reagendamento e reformulação pela Armada

⁶ Num texto que se julga ser o original (divulgado num grupo fechado do Google Groups e no blogue “A Voz da Abita(na Reforma)”), e que foi removido com a eliminação do blogue em 15-Out-2014: “Há limites para tudo e se for necessário mais um afrontamento democrático com algum poder político em defesa do que o nome da Marinha de Guerra Portuguesa foi, representou e quererá continuar a ser no futuro, estou certo que os marinheiros no activo, na reserva e na reforma acompanharão as suas chefias na certeza de que estas saberão responder a manobras de interesse restrito corporativo e atrás das quais não está só uma mera mudança de designação. Preparar para Faina Geral!”

O Despacho do CEMA nº34/14 determinou a constituição de dois grupos de trabalho internos na Armada: um, para elaborar “uma proposta de lei orgânica para a AMN”; e outro, “uma proposta de decreto-lei” que “densifique as competências dos comandantes das unidades navais na fiscalização dos espaços marítimos sobre soberania e jurisdição nacional, designadamente, em matéria de pescas e atos ilícitos”.

O Despacho do CEMA nº01/15 substituiu em parte o Desp.CEMA 34/14 por ter sido, entretanto, publicada a LOMAR-2014, e visava criar um grupo de trabalho, para elaborar um diploma sobre competências dos comandantes dos NRP relativamente à fiscalização dos espaços marítimos, a propor ao MDN. Trata-se de um órgão da AP a tomar uma iniciativa legislativa, sem cobertura do Governo. O Desp.CEMA 02/15 trata de centralizar em si a comunicação (externa) dos órgãos e serviços da AMN, afirmando ser “desejável [a] criação de duas marcas distintas, mas intimamente ligadas, que são a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional”, mas não revela a base legal em que se fundamentou.

Análise teórica

A Autoridade Marítima foi, desde 1839, por lei, dominada pela Armada. Inicialmente, como um ramo da Armada; depois separada da Armada, mas integrada no Ministério da Marinha; voltou a estar integrada na Armada desde 1984; e formalmente independente da Armada desde 2002. Foi sempre dirigida por oficiais da Armada em comissões temporárias, com significativos benefícios pecuniários e outros. Perdeu em 1974 a parte da marinha mercante, pilotos, pescas e portos. A CRP estabelece desde 1982 que as FA não têm competências domésticas próprias; mas manteve-se o domínio da Armada sobre a Autoridade Marítima. Até 2002 esteve integrada na Armada, mesmo depois de, em 1995, a PM se ter tornado em força de segurança: há comandantes locais e regionais da PM a acumular com cargos na Armada, na qual se fazia e faz a sua carreira. Com a criação da AMN (2002), definiu-se uma separação formal, mas não se autonomizaram dotações orçamentais da PM e da DGAM nem a dotação da AMN se separou da Armada: a DGAM e a PM são financeiramente dirigidas pelo CEMA. E os militares da Armada usam os seus uniformes nas comissões de serviço na PM e na DGAM. Existe uma distância entre a prática e as normas da CRP que afastaram as FA dos cenários domésticos.

Os atores relevantes são os titulares dos órgãos de soberania, os oficiais da Armada (de que se destacam dois subgrupos: os dirigentes da Armada e os demais oficiais), os *media* e os operadores do setor marítimo (estes, pouco ativos e ignorados neste estudo). Podem considerar-se mais atores (como os tribunais), mas o seu impacto é diminuto face aos

anteriores. Uma análise mais fina desagrega os atores coletivos e reconhece a autonomia de alguns subgrupos e indivíduos com papel significativo nas políticas, na linha da investigação de Allison e Zelikow (1999). Mas essa análise está fora dos fins deste estudo.

Trata-se aqui de identificar as instituições relevantes e como elas afetam os atores relevantes face às distâncias atrás notadas. Não se visa analisar as razões da criação da PM e da AMN, ou porque se mantêm; visa-se explicar por que demoraram a ser criadas e porque não satisfazem aos fins visados. Para isso, vão-se aplicar a teoria económica da burocracia (TEB) e três teorias neo-institucionalistas (racional, histórica e sociológica) a estas situações e determinar se e como estas teorias as explicam.

Teoria económica da burocracia

A TEB está bem equipada para tentar explicar situações como as apontadas neste estudo. Para a TEB, os burocratas são dirigentes administrativos com recursos (humanos, pecuniários e outros) sob a sua direção (Niskanen, 2008: 192). A TEB assume que os burocratas são pessoas como as outras: atores racionais que visam a concretização das suas preferências pessoais – materiais, imateriais ou até em benefício de outros. Mas há restrições ao que os burocratas podem e visam maximizar ou aumentar:

“The pursuit of profits is not the perceived legitimate goal of public bureaus, and thus it is even more difficult for public bureaucrats to convert the power they have into income. The nonpecuniary goals of management become the logical objectives of the public bureaucrat.” (Mueller, 2003: 362)

Resta assim o crescimento do serviço que dirigem – ou contrariar as pressões de retração desse serviço ou de redução de atividades e recursos:

“[...] a bureaucrat will find that his possibilities for promotion increase, his power, influence, and public respect improve, and even the physical conditions of his office improve, if the bureaucracy in which he works expands.” (Tullock, 2006: 64)

Mais especificamente, a teoria assentou em que os burocratas tratam de maximizar a componente discricionária (ou não-vinculada à partida) das suas dotações orçamentais (Niskanen, 2008: 202-204).

A TEB identifica ainda um problema de assimetria de informação entre os burocratas e os seus “clientes”, os dirigentes políticos, agravado por usualmente só existir um serviço para o prestar. Assim, os dirigentes políticos dependem dos burocratas quanto a informação interna e aos custos de produção, e os burocratas (sem outras fontes de receitas) dependem do financiamento atribuído pelos primeiros (e das ordens deles). Esta situação de monopólio

bilateral é uma causa potencial de ineficiência:

“Given the unmeasurable nature of a bureau’s outputs, how can the purchaser monitor the efficiency of its production? [...] the public bureau is characterized by weak external control on efficiency and weak internal incentives.” (Mueller, 2003: 363)

Como o poder dos burocratas resulta da assimetria de informação a seu favor, a TEB prevê o seu empenho em que só eles conheçam as estruturas de custos de produção e a usem para satisfazer os seus fins de mais recursos e menos pressão (Peacock, 1997: 80-82). Mas os governos sabem da desvantagem de informação, e que têm o poder de controlar os recursos (pecuniários e humanos). Embora haja uma relação hierárquica, o monopólio bilateral obriga as duas partes a negociar entre si recursos e políticas. O resultado desta negociação depende fortemente dos atores em concreto de cada lado, o que torna o resultado a alcançar imprevisível. Por isso, as queixas dos burocratas de falta de recursos não devem, em geral, ser entendidas à letra; pode tratar-se do uso do espaço público para obter simpatias e apoios nas opiniões pública e publicadas, para conseguir vantagens negociais (Niskanen, 2008: 199-201).

Mas importa notar que o conhecimento detalhado que os burocratas têm das matérias habilita-os a moldar os diplomas legais durante a sua formulação para servir melhor os seus fins, designadamente inserindo trechos que dizem o que desejam e que lhes servirá esses fins, ainda que tais trechos sejam inconsistentes com a legislação, ou inválidos por estarem contra a letra ou o espírito de normas acima. Pode criar-se uma confusão legislativa, a qual serve sobretudo quem vai aplicar a lei, pois pode afirmar que só quem a aplica o sabe fazer; esta confusão é bem conhecida e pode servir vários atores:

“If no shared meaning exists when a rule is formulated, confusion will exist about what actions are required, permitted, or forbidden [...]” (Ostrom, 1999: 51)

“How often have we seen the most ardent democrats shut their eyes to the undemocratic way in which a decision to their taste was taken?” (Jouvenel: 1957: 4)

Teorias neo-institucionalistas

A questão de fundo que as teorias institucionalistas colocam é: como é que as instituições afetam as condutas dos indivíduos? (Hall e Taylor, 1996: 939)

“[...] institutionalists are interested in the whole range of state and societal institutions that shape how political actors define their interests and that structure their relations of power to other groups.” (Thelen e Steinmo, 1998: 2) Mais à frente, afirma:

“Institutions constrain and refract politics, but they are never the only cause of

outcomes.” (13). E ainda: “[...] *institutions are important precisely because broad policy paths can follow from institutional choices.*” (22)

As instituições oferecem referências e guias para as condutas dos atores (Hall e Taylor, 1996: 939). As instituições formais definem o sistema político-legal: as normas constitucionais e legais, os órgãos de soberania, os órgãos e serviços da Administração Pública e os cidadãos-administrados, sós ou agrupados e organizados. As instituições informais serão as tradições e as ideias dominantes.

Importa ainda considerar o que visam os diversos atores relevantes, começando por registrar as suas posições públicas. É prudente ter presente que as posições públicas podem divergir das intenções, e as intenções podem não ser explícitas; nesse caso, as ações podem ser mais reveladoras:

“The intent of actions is found in their outcomes, [...].” (March e Olsen, 1984: 741; no mesmo sentido: Pressman e Wildavsky, 1984: 121)

Apurar as intenções por interpretação das ações ou pela estrutura da situação são mecanismos sujeitos a erros e enviesamentos do intérprete. Por isso, é aconselhável atender aos vários mecanismos para tirar conclusões mais robustas, embora tendendo a preferir as ações às (mais “baratas”) palavras.

Caracterizam-se a seguir as três teorias neo-institucionalistas e as previsões que propõem para as situações atrás notadas. As três abordagens complementam-se (Hall e Taylor, 1996: 953). Sublinha-se que as instituições (embora sejam variáveis independentes) não determinam as condutas dos atores. Elas identificam incentivos, constrangimentos e restrições às condutas e às decisões dos atores; porém, estes têm vontade própria e usufruem de livre arbítrio (*agency*) cabendo-lhes sempre a decisão; isto é, os atores são influenciados pelas instituições (*structure*), mas também são variáveis independentes:

“What distinguishes social and political from natural phenomena is that humans can and do consciously affect the environment in which they operate.” (Thelen e Steinmo, 1998: 26)

Neo-institucionalismo da escolha racional

A hipótese central do neo-institucionalismo da escolha racional é o princípio da racionalidade, o qual partilha com os demais neo-institucionalismos:

“[...] rationality is concerned with the selection of preferred behavior alternatives in terms of some system of values whereby the consequences of behavior can be evaluated.” (Simon, 1997a: 84)

As preferências dos atores são variáveis independentes ou exógenas (March e Olsen, 1984: 736) e assume-se que são estáveis (Hall e Taylor, 1996: 945). Os atores são sensíveis a incentivos, restrições e constrangimentos, custos, impostos pela natureza, pelas tecnologias, pelas instituições, por mais atores, etc. As preferências da sociedade obtêm-se pela composição das preferências dos atores⁷. As decisões baseiam-se num cálculo estratégico que cada ator faz de benefícios e custos (vantagens/desvantagens), sobre as várias opções; cada ator procura maximizar o balanço; e escolhe a opção com o maior. Os fatores que não possam entrar no cálculo estratégico são irrelevantes; logo, são decisivos os elementos quantitativos e quantificáveis.

A lógica dedutiva cria rigidez e dificuldades para lidar com as inconsistências e as contradições, ou os elementos que as pessoas não querem ou não conseguem formalizar (emoções, tradições, etc.), e que são incontornáveis na maioria das pessoas. A realização de cálculos estratégicos para cada decisão, além de causar um grande consumo de recursos (por exemplo, a especificar as várias opções), pode ser também causa de instabilidade, pois uma decisão pode ser inconsistente com a anterior e as seguintes, tornando os atores e as suas sequências de decisões difíceis de entender (Hall e Taylor, 1996: 943).

Neo-institucionalismo histórico

O neo-institucionalismo histórico tem um conceito eclético e amplo de “instituição” e considera que não basta estudar em pormenor as configurações institucionais para perceber as políticas públicas:

“[institutions] can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or bank-firm relations.” (Hall e Taylor, 1996: 938)

“[...] in order to understand politics and explain political outcomes, analysts should focus not on the formal attributes of government institutions but instead on informal distributions of power, attitudes, and political behavior.” (Thelen e Steinmo, 1998: 4)

Destaca a importância das instituições que vêm do passado, que não encara só como incentivos ou restrições, em influenciar, ou até determinar, o presente e o futuro (*path dependency*):

“[...] l’homme est le prisonnier des moyens organisationnelles qu’il doit employer pour

⁷ A composição das preferências de atores racionais dificilmente produz preferências sociais racionais (Arrow, 1963).

agir, et ces moyens ont une force d'inertie considérable et lui échappent [...]" (Crozier e Friedberg, 1977: 350; no mesmo sentido, Thelen e Steinmo, 1998: 7)

"We tend to think of institutions as bureaucracies that are conservative and biased toward continuity." (Thelen e Steinmo, 1998: 24)

Também assume a racionalidade dos atores, mas admite as suas limitações (*bounded rationality*); e reconhece que, face a elas, os atores não visam maximizar resultados, antes se contentam com um resultado satisfatório (*satisficing*):

"[...] 'bounded rationality' is used to designate rational choice that takes into account the cognitive limitations of the decision maker – limitations of both knowledge and computational capacity." (Simon, 1997b: 291)

"[...] people don't stop at every choice they make in their lives and think to themselves, 'Now what will maximize my self-interest?'" (Thelen e Steinmo, 1998: 8)

"[...] people will satisfice, which means selecting the first course of action that appears to be successful, even if it is not the best. Satisficing is a heuristic that allows decision makers to overcome their limited information-processing capacities." (Klein, 2001: 103; no mesmo sentido: Simon, 1997b: 295-298)

Assume ainda que as preferências dos atores são endógenas, influenciadas pelas instituições; por isso, os atores tendem a seguir (um pequeno número de) normas e regras que vêm do passado:

"We need a historically based analysis to tell us what they are trying to maximize and why they emphasize certain goals over others." (Thelen e Steinmo, 1998:9)

"The results and inferences of past experience are stored in standard operating procedures, professional rules, and the elementary rules of thumb of a practical person." (March e Olsen, 1984: 745)

A formação das preferências é a maior diferença face ao neo-institucionalismo racional (Thelen e Steinmo, 1998: 9). Esta abordagem pode explicar a cristalização no passado e a resistência às mudanças que não deixam de ocorrer na sociedade, na envolvente, nas tecnologias e nas demais instituições:

"[...] institutions tend to remain 'sticky' even when the political or economic conditions in which they exist have changed dramatically. [...] institutions tend to have constant or continuous effects even while the world changes around them." (Thelen e Steinmo, 1998: 18).

"Institutions are resistant to redesign ultimately because they structure the very choices about reform that the individual is likely to make." (Hall e Taylor, 1996: 940)

Outra diferença entre os dois neo-institucionalismos é a abordagem indutiva do histórico:

“The more inductive approach of historical institutionalists reflects a different approach to the study of politics that essentially rejects the idea that political behavior can be analyzed with the same techniques that may be useful in economics.” (Thelen e Steinmo, 1998: 12)

Neo-institucionalismo sociológico

O neo-institucionalismo sociológico (desenvolvido no âmbito das ciências da organização) vai defender muito do que defendem os outros neo-institucionalismos (desenvolvidos no âmbito da ciência política): com o histórico, assume que as preferências são endógenas, que a racionalidade é limitada e que as instituições visam reduzir a incerteza. Porém, alarga o leque das instituições que influenciam ou determinam as condutas dos atores, acrescentando aspetos culturais, difíceis de especificar com rigor, mas que as pessoas sentem que devem influenciar, e influenciam, as suas decisões, como tradições, padrões morais, símbolos, etc. Ao diluir as fronteiras concetuais entre cultura e instituições, torna os elementos culturais em instituições, e diverge da lógica do neo-institucionalismo racional dos cálculos estratégicos, mas não tanto do histórico (Hall e Taylor, 1996: 946-948). Que as preferências dos atores são endógenas, ou que os atores se definem pelos seus papéis, é uma hipótese nuclear nesta teoria:

“[...] institutions do not just constrain options; they establish the very criteria by which people discover their preferences.” (Powell e DiMaggio, 1991: 11)

“[...] sociologists frequently posit a world of individuals or organizations seeking to define and express their identity in socially appropriate ways.” (Hall e Taylor, 1996: 949)

Merece destaque o que se convencionou chamar “politicamente correto”, por traduzir uma norma cultural (*a guiding idea*), que trará custos a quem a recuse e uma sensação de integração a quem a siga. Significa adotar discursos alinhados com as ideias que gozam de “boa imprensa” e elogios por atores de referência; o que facilita a aceitação social dos atores que adotem tais discursos e das suas posições. Vem a propósito a racionalidade limitada: não tendo toda a informação relevante, e sem capacidade cognitiva para processar toda a informação relevante, muitos atores não deixam de tomar posição sobre uma matéria, fazendo-o com base em pré-conceitos, referências em que confiam ou que retiram do espaço público. Por isso, muitos atores procuram manter uma presença no espaço público coerente

com uma imagem que julgam ser-lhes favorável a criar ou manter nas opiniões públicas e, sobretudo, publicadas. Veja-se como se tornou frequente um serviço público incluir no seu discurso formal o seu empenho no emprego dos recursos dos contribuintes com eficácia e eficiência; e a “má imprensa” se não o fizer. E é assim que o neo-institucionalismo sociológico pode explicar mudanças organizacionais com base na busca de (maior) legitimidade social:

“[...] *sociological institutionalists argue that organizations often adopt a new institutional practice, not because it advances the means-ends efficiency of the organization but because it enhances the social legitimacy of the organization or its participants. [...] a ‘logic of social appropriateness’ in contrast to a ‘logic of instrumentality’.*” (Hall e Taylor, 1996: 949)

Explicações das disfunções da autoridade marítima

Pela teoria económica da burocracia

Na linha de Max Weber, os dirigentes da Armada e os oficiais são burocratas (e funcionários) públicos, porque dirigem serviços administrativos (*bureaus*) e têm recursos a seu cargo:

“[...] *the modern army is essentially a bureaucratic organization administered by that peculiar type of military functionary, the ‘officer’.*” (Weber, 1978: 221)

Os militares rejeitam frequentemente esta visão, assim como as sugestões de que se movem por benefícios pessoais⁸. Mas as comissões temporárias que os oficiais (sobretudo da classe de Marinha, da qual saem os dirigentes da Armada) fazem na Autoridade Marítima proporcionam benefícios materiais (viatura pessoal, alojamento local em geral para a família, emolumentos, etc.) e imateriais (o prestígio e o poder e a rede de influências na comunidade local onde exerce as funções de autoridade marítima):

“As Forças Armadas, como qualquer corpo profissionalmente organizado, tendem a obter o nível mais elevado possível de prerrogativas; [...]” (Carrilho, 1994: 88)

“[...] – os oficiais dispunham de boas oportunidades de comissões “civis” (capitanias, pescas, hidrografia, etc.) onde podiam realizar bom dinheiro” (Freire, 2003: 206).

⁸ Hipótese realista para quem conviveu com as instituições e os atores referidos, nalguns casos, de perto e ao longo de décadas, com as numerosas oportunidades em que se revelaram as reais preferências dos atores individuais e coletivos.

É fácil prever que concorrem muitos oficiais da Armada a estas comissões, mas isso não é fácil de provar, pois a seleção é interna (na Armada), sem transparência, e a decisão é tomada pelo CEMA sem se conhecerem publicamente os processos. A observação empírica do autor indica-lhe com grande confiança que a larguíssima maioria dos oficiais abaixo do estrelato desejam comissões nas capitánias, e apreciam muito os aumentos de benefícios que nelas se podem obter. Seria surpreendente que os oficiais da Armada recrutados na sociedade civil fossem muito diferentes dos demais cidadãos e não tivessem uma inclinação para melhorar materialmente as suas vidas – como assume a TEB.

Daqui decorre que os oficiais da Armada têm um interesse claro em manter o seu domínio sobre a Autoridade Marítima. Os dirigentes, porque obtêm lá mais cargos de chefia com o prestígio e o poder que proporcionam; ou, ao invés, deixando a Autoridade Marítima de depender da Armada, esta perde recursos pecuniários (cerca de 10%) e humanos (só 0,12% do pessoal da Armada é comum a ambas as estruturas) e os dirigentes deixam de ter a exposição pública mais favorável (face à imagem marcial de uma força militar). Depois, os oficiais mais modernos podem aumentar os seus rendimentos e usufruir de prestígio e poder (local e regional, não nacional); e os mais antigos podem encerrar a sua carreira nas capitánias e aumentar a sua pensão de reforma, por influência da média do último biénio da maior remuneração recebida na Autoridade Marítima.

Porém, os emolumentos resultam sobretudo da repartição marítima (a capitania) e pouco ou nada das atividades policiais; depois, estas são muito mais exigentes quanto a conhecimento e prática de direito, e rigor nos procedimentos, âmbito em que os oficiais estão menos preparados e apoiados. Da sua observação o autor concluiu que os oficiais apreciam pouco estas funções, como é de prever face à missão constitucional da Armada (e foi a esta que concorreram) e à diferença de tarefas.

Outro aspeto para que a TEB chama a atenção é a assimetria de informação a favor dos oficiais da Armada, e que também é sustentada pelos factos: são pouquíssimas as pessoas fora da Autoridade Marítima que têm conhecimentos sólidos sobre ela; não há estudos académicos (Paulo, 2016a: 5-6) e os relatórios de auditoria dos serviços competentes não estão no espaço público (e são raros).

Esta assimetria de informação pode ser usada na formulação da legislação e das políticas, e ser compensada pelo controlo dos recursos pelos governos. Por exemplo, o discurso oficial da Armada rejeita que esta atue fora da CRP e da lei; mas a doutrina da “Marinha de duplo uso” e os Desp.CEMA 34/14 e 01/15 põem em crise tal discurso, pelo contraste direto com as normas de valor superior; ou com a sugestão de que era a lei que a

devia seguir:

“[...] em qualquer organização pública ou privada, a estratégia e a lei podem ter efeitos corrosivos no espírito, provocar desvios comportamentais e perverter a vontade dos seus membros, quando desligadas de uma doutrina que exprima, com verdade, a consciência pública e a tradição histórica sobre como deve cumprir a sua missão.”

(Ribeiro: 2011)

Uma análise pormenorizada da legislação relevante depressa permite concluir que é complexa e confusa, e até contraditória em numerosos pontos (Paulo, 2016b). Se o agendamento cabia em geral aos políticos, a formulação ficou sempre a cargo dos burocratas públicos e seus representantes nos grupos de trabalho, (aparentemente) sem controlo político. Esta conduta dos oficiais não é única:

“Clarity and simplicity must be the aim in changes to legislation.” E acrescenta mais adiante: *“For autonomy [of the military] to prosper, it only requires ambiguous laws in the pertinent areas. Ambiguity or possible different interpretations always favour bodies with corporate defense strategies and never the interests of the citizenry.”*

(Serra, 2010: 241)

De facto, no discurso oficial da Armada não há referências aos fundamentos constitucionais das posições e atuação da Armada (Marinha, 2012c), e por vezes recorre a situações menos claras na lei, em cuja formulação a Armada esteve envolvida. Foi o caso da seguinte disposição:

“2 – É criada a Autoridade Marítima Nacional (AMN), como estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem acções enquadradas no âmbito do SAM.”

(artº1º do DL 43/2002)

A interpretação à luz das normas de valor superior a esta (constitucionais e legais) significa que a AMN-órgão (CEMA) tem autoridade para dirigir e coordenar os órgãos e serviços daquele ramo, que podem servir os fins do SAM. Ou seja, a lei confere base legal para o apoio da Armada ao SAM; mas a referência a “órgãos e serviços integrados na Marinha” é usada pelos seus dirigentes para justificar a intervenção da Armada na segurança interna e no SAM em especial, como competência própria.

A respeito dos órgãos de soberania, as previsões da TEB são vagas, já que o controlo através das dotações orçamentais é óbvio, mas só com novo esforço de investigação se pode determinar o impacto concreto do processo de negociação entre a Armada e o Governo. Mas como é um monopólio bilateral o resultado da negociação entre as partes depende muito dos

atores em concreto.

Pelos neo-institucionalismos

O neo-institucionalismo histórico explicará a rutura que ocorreu em 1974, na sequência do golpe militar, quando uma grande parte do setor da marinha mercante, pilotos, pescas e portos se destacou da Autoridade Marítima, e se criou a Administração Marítima. Mas se o golpe militar justificará o fim de um modelo e o início de outro (Hall e Taylor, 1996: 942), não explicará facilmente porque a mudança trouxe um modelo no qual quem tinha o poder indisputado (os militares) fragmenta a sua organização. Uma explicação possível pode ser que os militares tenham considerado o passado pela negativa, e que concretizaram a vontade de cortar com ele; mas também revelará desinteresse (ou ingenuidade) pela perda de poder que a redução de dimensão organizacional dificilmente deixaria de trazer aos militares.

O neo-institucionalismo histórico já não consegue prever a rutura que ocorreu em 1982, pois não ocorreu nenhuma crise ou cataclismo que impusesse ou precipitasse um corte com uma prática de dois séculos. Mas não lhe custa explicar a resistência à mudança ocorrida em 1982: estavam interiorizadas nos oficiais as normas e as práticas associadas a ter militares e as FA (desde que são concebidas como tal) presentes nos cenários domésticos e na governação do país. Acresce que, das referidas normas e práticas advinham benefícios materiais e imateriais para os oficiais, cujo fim se anunciava em 1982.

O neo-institucionalismo histórico também não explica bem as mudanças de 1991 e de 2002, cuja iniciativa coube ao poder político, sem haver pressão explícita ou mediática de quaisquer outros atores. Mas volta a explicar bem a resistência dos oficiais da Armada à mudança e o longo intervalo de 1982 a 2002, devido às dificuldades que a Armada terá colocado à formulação da reforma do SAM.

A previsão do neo-institucionalismo racional de que os atores fazem um cálculo estratégico antes de cada decisão, considerando os custos e benefícios atribuídos a cada opção não parece ajustar-se aos comportamentos dos dirigentes da Armada, que nunca mostraram, nem sugeriram, fazê-lo. São vagas e esparsas as posições públicas dos mesmos, mas nunca revelam terem identificado outras opções, terem analisado segundo os respetivos custos-benefícios e feito um ordenamento do qual emergia aquela que se propõem defender racionalmente. De facto, não há estudos e posições mais discretas sugerem antes a tradição e a vontade de manter o modelo de domínio da Autoridade Marítima pelos oficiais da Armada: será o caso dos Desp.CEMA 34/14, 01/15 e 02/15, que os dirigentes da Armada não terão esperado ver usados no espaço público para mostrar a divergência entre condutas e discurso

oficial. Será o neo-institucionalismo histórico que explicará melhor esta situação, ao considerar que o modelo secular foi interiorizado na cultura e nas práticas dos oficiais da Armada, devido aos benefícios materiais e aos imateriais; mas também porque lhes parece adequado e aceite pelo país, senão não teria durado tanto. Demonstram-no as seguintes afirmações de oficiais da Armada, quase todas publicadas nos Anais do Clube Militar Naval (uma publicação do seu clube), com fraco eco fora desse grupo:

“[...] é com tristeza que vemos sair do âmbito do Ministério da Marinha organismos onde serviram distintos oficiais da Armada cuja acção muito contribuiu para o prestígio da Corporação.” (Fonseca, 1977: 518)

“Não há, na nossa opinião, razões suficientes para organizar uma Guarda-Costeira para fiscalizar a Z.E.E. A Armada poderá executar aquela missão de forma eficiente e económica.” (Fonseca, 1979: 332)

“[...] creio que não há dúvidas possíveis que as tarefas de serviço público que à Marinha estão cometidas são desempenhadas com economia de meios e de recursos que qualquer outra solução alternativa não permitiria.

[...] é altamente favorável para a imagem da Marinha que seja ela a desempenhar estas tarefas de serviço público que a prestigiam [...].” (Horta, 1991: 24)

“ [...] a lei não interessa aqui. Vários presidentes da República e governos conviveram com ela nestes anos e não suscitaram dúvidas. O que importa é o modelo de duplo uso.” (F.M.Gomes, ex-CEMA citado por Freire (2014) e não desmentido)

No plano formal, registe-se que o CEMA em funções em 2014 aludiu à AMN como “uma emanção da Marinha” (RTP, 2014); e tomou iniciativas legislativas através dos Desp.CEMA 34/14 e 01/15 que não constam dos programas dos XIX, XX e XXI Governos, sem o XXI Governo as rejeitar. Quer dizer, sem qualquer estudo ou relatório que as recomendasse ou exigisse, um burocrata público teve iniciativas legislativas e o Governo foi atrás, e chama-lhes “afinações” (DN, 2016). Que o neo-institucionalismo histórico explica melhor este tipo de situação do que o racional está dentro das previsões teóricas daquela teoria:

“Institutions are resistant to redesign ultimately because they structure the very choices about reform that the individual is likely to make.” (Hall e Taylor, 1996: 940)

O neo-institucionalismo histórico é também superior ao racional para explicar porque os oficiais da Armada se satisfazem em resistir à “perda” da Autoridade Marítima em vez de procurarem outra opção com um melhor balanço de custos-benefícios. Assim, interiorizado um modelo que até lhes traz benefícios materiais e imateriais, e tendo a percepção de que o

argumento da poupança tem eco entre os políticos, afigura-se um custo desnecessário procurar outra alternativa melhor, sem saber se ela existe.

Por outro lado, o neo-institucionalismo sociológico poderá oferecer uma explicação mais robusta do que o racional, considerando apenas as posições formais dos atores que sugerem que o domínio da Autoridade Marítima pela Armada sai mais barato ao país. É isso que defende a doutrina da “Marinha de duplo uso”: separar a Autoridade Marítima da Armada obrigaria a ter “outra Marinha” (ECO, 2016). A Armada estaria assim a atuar segundo o que a sociedade considera adequado (*appropriateness*):

“[...] a Marinha deve concentrar todas as atividades no mar, aliás como faz regularmente, e que é o que, melhor do que qualquer outra organização, sempre soube fazer; que lhe seja disponibilizada uma organização que proporcione o melhor emprego dos meios e evite a dispersão de esforços.” (Rodrigues, 2011a; no mesmo sentido Rodrigues, 2011b)

De facto, as afirmações de poupanças traduzem só a adaptação ao que se tornou uma instituição no discurso político e popular: poupar recursos do Estado gastos em funções não-sociais é bom, porque permite gastar mais nas funções sociais. A Armada aplica sem esforço este discurso, porque mantém há muito a imagem do ramo militar que se define por uma cultura de serviço – por oposição à cultura de poder e de ocupação de território do Exército. Porém, a defesa da concentração para servir melhor e poupar não parece sincera e visará só obter a simpatia das opiniões públicas e publicadas (satisfazer a instituição do “politicamente correto”). A Armada não produziu estudos que provem as alegadas poupanças e as reações dos seus oficiais foram adversas a processos de concentração e partilha (com óbvias poupanças) do EMGFA às centrais de compras, do processamento de vencimentos às aquisições de armas, da saúde ao ensino superior, argumentado então tratar-se de funções distintas e ser necessário preservar as especificidades. Existe há muito um entendimento partilhado na Armada, maior entre os oficiais, de que qualquer retração significa uma amputação e que deve ser resistida “a bem do país”; ocorreu com a criação da Força Aérea Portuguesa, que se formou em parte pelo fim da Aviação Naval (Freire, 2003: 152) e com a tentativa de integração dos ramos militares no MDN:

“Convinha, pois, caminhar para esse departamento ministerial englobador de toda a gestão das forças armadas, chefiado por um Ministro assistido por três Secretários de Estado. [...] Restava a Marinha. Esta corporação era, porém, extremamente ciosa da sua autonomia e reagia vivamente à ideia de deixar de ter um Ministério. [...] no Ministério da Marinha estavam reunidas as administrações da marinha militar e da

marinha mercante e das pescas, de tal modo que a sua redução a Secretaria de Estado puramente militar implicava uma amputação, dolorosa para os oficiais que desde sempre tinham tido a seu cargo as tarefas dos setores civis. De modo que nunca consegui chegar à almejada unidade. E sendo assim, achei preferível dar aos ministros das pastas militares direito de cidade, em vez de os relegar para uma situação penosa de subalternos do Ministro da Defesa.” (Caetano, 1976:163)

“In most cases the strengthening of the ministry of defence is seen by the armed forces as a process of dispossessing them of attributes they thought their own.” (Serra, 2010: 242)

Outra face da situação é a tolerância dos órgãos de soberania perante as posições da Armada. A cedência do poder político não foi sempre total; mas os dirigentes da Armada conseguiram impedir ou esvaziar muitas vezes decisões políticas que viam como uma amputação da Armada. Uma explicação neo-institucional para este facto encontrar-se-á apenas na abordagem sociológica, e em normas sociais e culturais, que sugerem que o reconhecimento social da Armada lhe confere poder; contrariá-la trará aos dirigentes políticos um acréscimo de trabalho a que eles preferem renunciar, impopularidade nas opiniões públicas e publicadas e causa trabalhos adicionais, mais tempo e desgaste psicológico a dar explicações face a escrutínios adversos. A explicação neo-institucionalista histórica afigura-se menos ajustada: se os factos confirmam a resistência da Armada a ver-se amputada, e que tal assenta numa imagem construída e interiorizada entre os oficiais ao longo de décadas (e de que extraem benefícios quase exclusivos), a ordem política natural coloca a Armada na dependência hierárquica dos órgãos de soberania; se assim não for, então a Armada é soberana e isso estaria institucionalizado. A ocorrência de exceções, ou que a Armada por vezes tenha conseguido o que queria, não implica a inversão da ordem hierárquica. Já o neo-institucionalismo da escolha racional sofre das mesmas limitações já apontadas: as decisões dos atores não se cingiram a um cálculo de benefícios e custos, mas incorporam fatores qualitativos e mais vagos.

Conclusões

Este trabalho aplicou as três teorias neo-institucionalistas e a teoria económica da burocracia às disfunções da política pública de Autoridade Marítima, caracterizadas pela sua desconformidade com o espírito e a letra da CRP e de várias leis, desde a 1ª Revisão Constitucional (1982).

Concluiu que os neo-institucionalismos racional e sociológico ficaram aquém das

outras, quanto à sua capacidade de explicação. De facto, não há sequer sinais de análises de benefícios-custos sobre várias alternativas, com vista, por um cálculo estratégico, a escolher a melhor; nenhum ator relevante o fez ou mostrou querer fazer. O empenho dos oficiais da Armada em dirigir a Autoridade Marítima, que está documentado, nunca incluiu a demonstração da superioridade do modelo que defendem, mas só a enunciação de que é superior. Têm-no feito ao longo de dois séculos com argumentos ajustados às circunstâncias em que são chamados a defendê-lo; tal ajustamento sugere que os oficiais da Armada se comportam de acordo com o que a comunidade espera deles, o que colocaria a situação bem dentro do neo-institucionalismo sociológico. Porém, não custa constatar que há uma divergência entre o discurso e a prática dos oficiais da Armada: assim, dependendo da política em concreto, os oficiais da Armada ora defendem as poupanças que a concentração permite (na Autoridade Marítima) ora apelam ao valor da especificidade e ignoram as poupanças (na saúde militar e outras); o que todas as situações têm em comum é o objetivo de engrandecer a Armada, ou resistir à sua retração.

A TEB e o neo-institucionalismo histórico oferecem as melhores explicações. A primeira parte do pressuposto de que os oficiais da Armada são genericamente iguais aos demais cidadãos, e de modo cru e dedutivo, conclui que o poder e o prestígio, e os emolumentos, bastam para explicar o empenho dos oficiais da Armada em manter o seu domínio da Autoridade Marítima. Esta crueza não surpreende quem conhece as pessoas e as situações em concreto, mas é difícil de provar, e as poucas provas que se possam reunir estão sempre vulneráveis à crítica de que são exceções e não são representativas.

O neo-institucionalismo histórico contentar-se-á em reconhecer a influência que o passado tem nas condutas dos oficiais da Armada, em cuja mente se interiorizou o modelo de Autoridade Marítima, do qual extraem benefícios, e que servem – para além disso – por entenderem que serve a Armada e o país; e a grandeza, no entender dos oficiais, também os engrandece a eles, o que acaba por decidir a respetiva posição e a da Armada.

Bibliografia

- Allison, Graham, e Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nova Iorque, Reading, Menlo Park, Longman, 2ª edição.
- Alves, Luís Medeiros (2006), *O Exercício do Poder Público em Espaços de Soberania ou Jurisdição Marítima. Autoridade Marítima (Temas e Discursos Doutrinários)*, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, Temas e Reflexões, 5, disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos->

- [reflexoes/temasreflexoes/TEMAS%204.pdf](#) (lido em 8/01/2017).
- Alves, Luís Medeiros, e Luís Costa Diogo (1998), “A influência da hidrografia no desenvolvimento marítimo-portuário”, *Anais do Clube Militar Naval*, CXXVIII, Abr-Jun, pp.341-389.
- Amaral, Diogo Freitas do (1983), *A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Arrow, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*, Nova iorque, Londres, Sidney, John Wiley and Sons, 2ª edição.
- Associação Socioprofissional da Polícia Marítima-ASPPM (2013), *Queixa por Ilegalidade e Inconstitucionalidade de Normas do Decreto-Lei nº235/2012, de 31 de outubro*, Lisboa, Ofício nº DN. 16/2013/O, 10-Out.
- Associação Socioprofissional da Polícia Marítima-ASPPM (2014), *Inconstitucionalidades Reúnem ASPPM e SMMP, Nota à Imprensa Conjunta entre a ASPPM e o SMMP*, 12 de dezembro, disponível em: http://www.asppm.pt/images/ficheiros/NOTA_IMPrensa_SMMP_ASPPM_12dez14.pdf (lido em 08/01/2017).
- Bettencourt, António Neves (2005), *Memorandum-Autoridade Marítima*, Lisboa, Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-classificado, 26 de outubro.
- Bruneau, Thomas, e Alex MacLeod (1986), *Politics in Contemporary Portugal*, Boulder, Co, Lynne Rienner Publishers.
- Caetano, Marcello (1976), *Depoimento*, Rio de Janeiro, Record, 2ª edição.
- Cajarabille, Victor (2007), “A Marinha de duplo uso: o caso português”, Seminário *Uma Marinha de Duplo Uso*, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval, 22, Jul-Set.
- Cândido, António Coelho (2011), “Espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional: um modelo para potenciar o exercício da autoridade do estado no mar”, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, *Caderno Naval*, 39, Out-Dez, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n39_outubro_dezembro_2011.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Canotilho, José Joaquim Gomes (1984), “Fidelidade à República ou fidelidade à NATO”, em *Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Rodrigues Queiró*, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, LX, Coimbra, Universidade de Coimbra, pp.131-207.

- Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa. Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Colaço, António Bernardo (2014), “A Polícia numa óptica constitucional”, *Público*, 12-Dez-2014, p.46, disponível em: <http://www.publico.pt/portugal/noticia/a-policia-numa-optica-constitucional-1679143> (lido em 08-Jan-2017).
- Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (2001), *Parecer n.º147*, Lisboa, PGR, Diário da República, II série, 40, 16-Fev-2002, pp. 3101-3108, disponível em: <https://dre.pt/application/file/1799791> (lido em 08-Jan-2017).
- Crozier, Michel, e Erhard Friedberg (1977), *L'Acteur et le Système*, Paris, Editions du Seuil.
- Diário de Notícias-DN (2016), “Azeredo Lopes tranquilo com substituição do chefe da Marinha”, *Diário de Notícias*, 18-Dez-2016, disponível em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/azeredo-lopes-tranquilo-com-substituicao-do-chefe-da-marinha-5558959.html> (lido em 05-Jan-2017).
- Diogo, Luís Costa (1998), “O controlo de navios pelo estado do Porto: o acesso e permanência nos portos (1ª parte)”, *Anais do Clube Militar Naval*, CXXVIII, Out-Dez, pp.865-927.
- Diogo, Luís Costa (2003), “O contexto do direito do mar e a prática: algumas abordagens doutrinárias sobre modelos de autoridade marítima. O modelo final aprovado pelo governo”, *Caderno Naval*, 4, Jan-Mar Lisboa, Edições Culturais da Marinha, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n4_janeiro_marco_2003.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Diogo, Luís Costa (2004), “Ameaças difusas nos espaços marítimos sob jurisdição nacional: a autoridade marítima no quadro constitucional da intervenção dos órgãos de estado”, *Nação e Defesa*, 108, 2ª série, Verão, pp.85-138.
- Diogo, Luís Costa (2012), “Mais de 210 anos de Capitania do Porto e uma década de Autoridade Marítima Nacional”, *Revista da Armada*, Abr., pp.10-12, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2012/RA_462_ABR.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- ECO (2016), “Marinha navega em meios envelhecidos e sem verbas para manutenções programadas”, *ECO-Economia Online*, 7-Dez, disponível em: <https://eco.pt/2016/12/07/marinha-navega-em-meios-envelhecidos-e-sem-verbas-para-manutencoes-programadas/> (lido em 05-Jan-2017).
- Fonseca, Alexandre (1979), “A fiscalização da Z.E.E. Missão da Armada ou de uma Guarda-

- Costeira?”, *Anais do Clube Militar Naval*, CIX, Tomos 4 a 6, Abr-Jun, pp.323-332.
- Fonseca, Henrique Alexandre (1977), “Os primeiros capitães de portos”, *Anais do Clube Militar Naval*, CVII, Tomos 1 a 3, Jan-Mar, pp.141-147.
- Freire, João (2003), *Homens em Fundo Azul Marinho. Ensaio de Observação Sociológica Sobre Uma Corporação nos Meados do Século XX: a Armada Portuguesa*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, Manuel Carlos (2014), “Almirante só conta ao Parlamento meia verdade sobre lei de Espanha”, *Diário de Notícias*, 13-Ago-2014, p.12.
- Gigerenzer, Gerd, e Reinhard Selten (eds.) (2001), *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*, Massachusetts. The MIT Press.
- Gomes, Fernando Melo (2014), *Audição Parlamentar N° 81-CDN-XII, Ex-Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Melo Gomes*, Lisboa, Assembleia da República, disponível em: mms://media.parlamento.pt/www/XIILEG/3SL/COM/03-CDN/CDN_20140723_3.mp3 (ouvido em 08-Jan-2017).
- Hall, Peter, e Rosemary Taylor (1996), “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, pp.936-957.
- Horta, Henrique Silva (1991), “Marinha de guerra: ramo das Forças Armadas e serviço público”, *Anais do Clube Militar Naval*, CXXI, Jan-Mar, pp.15-25.
- Huntington, Samuel (1957), *The Soldier and The State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Nova Iorque, Vintage Books.
- Inspecção-Geral da Defesa Nacional-IGDN (2013), *Relatório da Auditoria IGDN n°06/2012-Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa, IGDN, 08-Jul, Não-classificado.
- Jouvenel, Bertrand (1957), *Sovereignty. An Inquiry into the Political Good*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klein, Gary (2001), “The fiction of optimization”, em Gigerenzer, Selten (eds.), *Bounded Rationality*, Massachusetts, The MIT Press, pp.103-121.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, e Michael Hil (2007), *Public Policy Analysis*, Bristol, Policy Press.
- Lasswell, Harold (1941), “The Garrison-State”, *The American Journal of Sociology*, 4 (46), pp.455-468.
- Leal, José Botelho (2014), “Até o nome MARINHA se propõem retirar!”, Blog *A Voz da Abita (na Reforma)*, 17-Fev, disponível em: <http://avozdaabita.blogspot.pt/2014/02/ate-o-nome-marinha-se-propoem-retirar.html> (lido em 09-Abr-2014, blogue removido em 15-Out-2014).

- Lourenço, Eduardo (2013[1975]), *Os Militares e o Poder*, Lisboa, Gradiva.
- Lowenthal, Abraham, e J. Samuel Fitch (eds.) (1986), *Armies and Politics in Latin America*, Nova Iorque, Holmes & Meier.
- March, James, e Johan Olsen (1984), “The new institutionalism: organizational factors in political life”, *The American Political Science Review*, 3 (78), pp.734-749.
- Marinha (2006), *Directiva n°001/06. Política Naval*, Lisboa, Marinha, Não-classificado, 15-Fev.
- Marinha (2007), Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, *Caderno Naval*, 22, Jul-Set., disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n22_julho_setembro_2007.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Marinha (2010), *Marinha ao Serviço de Portugal*, Lisboa: Marinha, Não-Classificado. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Servico_Portugal.pdf (lido em 20-Mar-2015)
- Marinha (2012a), *Apontamento*, Lisboa, Marinha/Estado-Maior da Armada, Documento interno, 10 Out, Não-classificado.
- Marinha (2012b), *Marinha de Duplo Uso*, Lisboa, Marinha, 16 Out, Não-classificado, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Marinha_Duplo_Uso.pdf (lido em 20-Mar-2015, mas já removido).
- Marinha (2012c), “Competência legal para a fiscalização da pesca-Esclarecimento”, *Portal da Marinha na Internet*, 16-Nov-2012 11:00, disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Competencia-legal-para-a-fiscalizacao-da-pesca---Esclarecimento.aspx> (lido em 08-Jan-2017).
- Marinha (2013), *A Marinha ao Serviço de Portugal*, Lisboa, Marinha, 08-Fev, Documento interno, Não-classificado.
- Marinha (2014a), *Diretiva de Planeamento da Marinha*, Lisboa, Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-classificado, 09-Jun.
- Marinha (2014b), “Patrulha oceânico Viana do Castelo em missão de fiscalização no Canadá”, *Portal da Marinha na Internet*, 31-Jul-2014 12:20, disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Patrulha-oceanico-Viana-do-Castelo-em-missao-de-fiscalizacao-no-Canada.aspx> (lido em 08-Jan-2017).

- Marinha (2014c), “Patrulha oceânico Figueira da Foz no controlo dos fluxos migratórios no Mediterrâneo”, *Portal da Marinha na Internet*, 01-Ago-2014 12:15, disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/noticias-destaques/Paginas/Patrulha-oceanico-Figueira-da-Foz-no-controlo-dos-fluxos-migratorios-no-Mediterraneo.aspx> (lido em 08-Jan-2017).
- Matos, Luís Salgado (2008), *Como Evitar Golpes Militares*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território-MEPAT (1997), *Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI–Livro Branco*, Lisboa, MEPAT, outubro.
- Morais, Carlos Blanco de, António Araújo, e Alexandra Leitão (editores) (2000), *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Lisboa, Edições Cosmos-Instituto de Defesa Nacional.
- Morais, Carlos Blanco de (2000), “Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, em Moraes, Araújo, e Leitão (eds.), *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Lisboa, Edições Cosmos-Instituto de Defesa Nacional, pp.27-134.
- Mueller, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Niskanen, William (2008), *Reflections of a Political Economist. Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Washington DC, Cato Institute.
- Ostrom, Elinor (1999), “Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework”, em Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.35-71.
- Palma, Jorge Novo (2011), “O papel das Forças Armadas nas operações inter-agências de combate às ameaças emergentes em Portugal”, *Caderno Naval*, 38, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, Jul-Set., disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n38_julho_setembro_2011.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Paulo, Jorge Silva (2016a), “Contributos para a história institucional da Autoridade Marítima”, *Revista Eletrónica de Direito*, 3, disponível em: <http://www.cije.up.pt/content/contributos-para-hist%C3%B3ria-institucional-da-autoridade-mar%C3%ADtima> (lido em 05-Jan-2017).
- Paulo, Jorge Silva (2016b), “Perplexidades com a Autoridade Marítima”, *Revista de Direito e*

Segurança, 8, Jun-Dez.

- Peacock, Alan (1997), *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pereira, Rui (2010), “Segurança interna e defesa nacional-autonomia e convergência das funções de soberania”, *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa (Lisboa)*, Loures, Diário de Bordo, pp.75-85.
- Pereira, Rui (2012a), “Política e segurança: antinomia ou compatibilidade”, em Correia, Duque (eds.), *O Poder Político e a Segurança*, Lisboa, Fonte da Palavra, pp.11-22.
- Pereira, Rui (2012b), “A Segurança na Constituição”, em Gouveia (ed.), *Estudos de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, II, pp.409-421.
- Powell, Walter, e Paul DiMaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pressman, Jeffrey, e Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, University of California Press, 3ª edição.
- Ribeiro, António Silva (2008a), “Uma visão estratégica do mar: perspectivas de análise”, Seminário “Uma Visão Geoestratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico”, *Caderno Naval*, 24, Jan-Mar, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, pp.33-44., disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n24_janeiro_marco_2008.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Ribeiro, António Silva (2008b), “*Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e Processo*”, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, *Caderno Naval*, 27, Out-Dez. Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n27_outubro_dezembro_2008.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Ribeiro, António Silva (2008c), “Uma visão estratégica do mar: perspectivas de análise”, *Negócios Estrangeiros*, 12, Jan, pp. 65-75, disponível em: http://idi.mne.pt/images/rev_ne/2008_01_n_12.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Ribeiro, António Silva (2011), “Doutrina naval”, *Revista da Armada*, 12, Dez, p.4, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2011/RA_458_DEZ11.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Ribeiro, António Silva, Francisco Braz da Silva, Jorge Novo Palma, e Nuno Sardinha Monteiro (2010), “Estratégia naval portuguesa: o processo, o contexto e o conteúdo”, *Caderno Naval*, 34, Jul-Set., Lisboa, Edições Culturais da Marinha, disponível em:

- http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n34_julho_setembro_2010.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2011a), “Racionalizar não é a palavra de ordem?”, *Diário de Notícias*, 02-Jun, p.59, disponível em: http://www.dn.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1867611.html (lido em 09-Jan-2017).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2011b), “A grande oportunidade”, *Diário de Notícias*, 04-Nov-2011, disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/a-grande-oportunidade-2099869.html> (lido em 09-Jan-2017).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2014), “Afinal, quem manda no Governo? O ministro da Administração Interna?”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 16-Fev-2014, disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20%20090,%20160214,%20mai.pdf (lido em 08-Jan-2017).
- RTP (2014), “Protagonistas: Almirante Macieira Fragoso”, *Rádio Televisão Portuguesa*, 22-Set-2014, disponível em: <http://www.rtp.pt/play/p1613/e166410/protagonistas> (visto em 20-Mar-2015)
- Serra, Narcís (2010), *The Military Transition. Democratic Reform of the Armed Forces*, Cambridge, Cambridge University Press (ed. original em espanhol: 2008).
- Simon, Herbert (1997a), *Administrative Behavior*, Nova Iorque, The Free Press, 4ª edição.
- Simon, Herbert (1997b), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, The MIT Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, e Frank Longstreth (eds.) (1998), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1986), “The new professionalism of internal warfare and military role expansion”, *Parameters*, em Lowenthal, e Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*, Holmes & Meier Pub, pp.134-150.
- Thelen, Kathleen, e Sven Steinmo (1998), “Historical institutionalism in comparative politics”, em Steinmo, Thelen e Longstreth (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon (2006), *The Vote Motive*, Londres, The Institute of Economic Affairs, 2nd edition.
- Valente, Manuel Guedes (2014), *Teoria Geral do Direito Policial*, Lisboa, Almedina, reimpressão da 3ª edição.

Weber, Max (1978[1922]), *Economy and Society*, Oakland, University of California Press.