



CIES e-Working Paper N.º 218/2018

Armada na Autoridade Marítima: Porquê?

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 Direção-Geral da Autoridade Marítima e a Polícia Marítima são os serviços nucleares da política pública de Autoridade Marítima. Não têm dotação orçamental própria, são financeiramente administradas pelo comandante da Armada e são dirigidas em exclusivo por oficiais da Armada. Esta militarização da Autoridade Marítima pela Armada, sem fundamento na Constituição, tem sido defendida por um discurso teórico com argumentos de natureza profissional, histórica e económica, apenas no plano teórico. Este artigo apresenta e analisa este discurso, sobretudo o argumento económico, o mais usado pelos defensores da militarização. Conclui-se que a narrativa assente naqueles argumentos não sustenta a referida militarização.

Palavras-chave

Autoridade Marítima, Armada, economias de escala, economias de gama, democracia.

Abstract

The Maritime Authority Directorate-General and the Maritime Police are the nuclear services of the Maritime Authority public policy. They don't have its own budget, are financially administered by the Head of the Navy and are managed exclusively by Navy officers. This militarization of the Maritime Authority by the Navy, with no basis on the Constitution, has been supported on a theoretical discourse along professional, historical and economical lines. This paper presents and evaluates this discourse, mostly the economic reasons, those most argued by its supporters. It concludes that the narrative based on this discourse doesn't support that militarization.

Keywords

Maritime Authority, Navy, economies of scale, economies of scope, democracy.

Introdução

“Autoridade Marítima”, ou exercício da autoridade do Estado no mar, define-se na lei como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no domínio público marítimo (DPM). É a política pública que visa garantir o cumprimento da lei aplicável nos espaços marítimos e no DPM.

A Autoridade Marítima exerce-se sobretudo por recursos e capacidades do Estado atribuídos ao ramo militar-Marinha (Armada) e administrados pelos dirigentes desta, desde 2002 dela formalmente separados, mas integrados no Ministério da Defesa Nacional (MDN).

As dotações da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e da Polícia Marítima (PM) são administradas pelo comandante da Armada, o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), e quase todos os serviços da DGAM e da PM funcionam em infraestruturas do Estado atribuídas à Armada e administradas pelos dirigentes desta. Mas a Constituição (CRP) em 1982 passou a determinar que as Forças Armadas (FA) tinham por missão apenas a defesa militar da República perante ameaças externas; e a lei determina que a Autoridade Marítima Nacional (AMN) tenha uma dotação própria¹.

Este modelo vem do início do século XIX e tem sido justificado pelas poupanças e pelo superior conhecimento que os oficiais da Armada têm sobre a Autoridade Marítima. É difícil encontrar um oficial da Armada que não defenda a ligação, ou mesmo a subordinação, da Autoridade Marítima à Armada, que é necessária para um país pobre e que traz poupanças; também é frequente dizer-se que tem funcionado bem ao longo destes dois séculos. É uma tese intuitivamente sedutora, mas a narrativa é genérica e vazia de provas. Será verdadeira? Este artigo visa responder a esta questão, pela análise da narrativa e dos argumentos que a compõem, aprofundando a abordagem de Paulo (2017).

Após esta introdução, o artigo caracteriza a ligação da Autoridade Marítima à Armada, notando factos organizacionais relevantes. O capítulo seguinte apresenta os argumentos profissional, histórico e económico que têm justificado a ligação da Autoridade Marítima à Armada. Feita a descrição, o capítulo seguinte procede à análise crítica desses argumentos. Segue-se um capítulo com a análise do funcionamento do modelo em vigor. O artigo conclui com algumas notas conclusivas e notando os limites da análise, essencialmente devidos à falta de estudos e auditorias.

¹ Prevista no art.2º do decreto-lei nº44/2002. A disfunção foi notada num relatório sobre a DGAM da Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN, 2013), que teve despacho do MDN no sentido da sua correção.

A ligação da Autoridade Marítima à Armada

A ligação da Autoridade Marítima à Armada é secular. Mas as funções têm-se vindo a diferenciar. Por isso, em 1921, emergiram estruturas orgânicas autónomas, que convergiam no ministro da Marinha (Paulo, 2016: 33). Mas as autoridades marítimas continuaram a ser quase sempre oficiais da Armada, que faziam e fazem comissões de serviço nos organismos da Autoridade Marítima, voltando à Armada, na qual faziam e fazem a sua carreira (Paulo, 2016: 57). As razões para este modelo assentam em três argumentos: a preparação técnica e a cultura marítima (argumento profissional); um longo passado de sucesso (argumento histórico); e a eficiência (argumento económico). Antes de analisar os argumentos importa destacar os principais factos que caracterizam aquela ligação:

- Os militares da Armada em serviço na DGAM e na PM usam tipicamente os seus uniformes militares. Uniformes militares são reconhecidos por qualquer pessoa em qualquer parte do mundo; são símbolos de poder e de identidade quase universais (Harries-Jenkins, 1976: 55).
- São oficiais da Armada que dirigem os serviços nucleares da Autoridade Marítima, a DGAM e a PM, no topo e nos níveis intermédios, quase em exclusivo desde sempre.
- Há cinco militares da Armada que prestam serviço na Autoridade Marítima (serviço civil) e em simultâneo na Armada (ramo do mar das FA); quatro são chefes de Departamentos Marítimos (DM) e três são capitães de portos².
- Os capitães dos portos são também comandantes locais da PM³.
- As cerca de 800 pessoas que operam a DGAM e a PM só estão nestas colocadas; não acumulam cargos com a Armada. Só desde 1967, devido à Guerra em África, se adotou a acumulação de cargos por inerência entre a Armada e o ramo marítimo⁴ da Marinha Militar (separação criada em 1921, cristalizada em 1924 e mantida no Estado Novo).
- Os capitães dos portos são seleccionados só numa das classes de oficiais da Armada, a classe de Marinha⁵, aquela de onde saem os oficiais que dirigem superiormente a

² Além do CEMA que é a AMN, são os Comandantes das Zonas Marítimas do Norte, do Sul, da Madeira e dos Açores, que são chefes dos correspondentes DM e comandantes regionais da PM; são ainda capitães dos portos das sedes dos respetivos DM e comandantes locais da PM, exceto nos Açores, onde o capitão de porto de Ponta Delgada não acumula com a chefia do respetivo DM. Será ainda o caso do Comandante Naval, se for criado o COMOPMAR (art.18º do decreto-lei nº185/2014).

³ De acordo com o modelo de 1919 (quando a PM foi criada, no qual a PM era o “braço operacional” do capitão de porto), adaptado ao novo modelo estabelecido no decreto-lei nº248/95 (art.8º).

⁴ De acordo com o decreto-lei nº47815 (26-Jul-1967).

⁵ De acordo com o art.18º do decreto-lei nº44/2002.

Armada.

- Os capitães dos portos são selecionados pelos serviços da Armada e escolhidos pelo CEMA⁶, num processo sem concurso, sem estar definido na lei o critério de seleção e sem qualquer escrutínio nem recurso – tal como ocorre para a estrutura militar.
- A DGAM e a PM não têm dotação orçamental própria; só têm dotações funcionais e estão inscritas na dotação da Armada, administrada pelo CEMA. A lei não o autoriza a usar na Armada os recursos do Orçamento de Despesa com Compensação em Receita (ODCCR) da DGAM e da PM.
- A Armada chamou a si o Centro Nacional Coordenador Marítimo⁷ (CNCM), fórum de coordenação entre serviços policiais com competências no mar, e de que as FA estão excluídas; o CNCM reúne nas instalações do Centro de Operações Marítimas (COMAR), o principal centro de operações da Armada.
- Através do seu despacho nº34/14, o CEMA decidiu iniciar um processo legislativo a fim de criar uma lei orgânica da AMN. Esta iniciativa não constava, nem consta, de qualquer programa de governo.
- Através do seu despacho nº01/15, o CEMA decidiu iniciar um processo legislativo a fim de criar um diploma legal que atribuísse poderes de fiscalização ao comandante de navio da Armada (Navio da República Portuguesa, NRP). Esta iniciativa não constava, nem consta, de qualquer programa de governo. Um alegado “DL 234/2017” sugere que está em curso.
- Através do seu despacho nº02/15, o CEMA decidiu centralizar em si a comunicação externa da DGAM e da PM.
- Dois diplomas atribuem o título de “Almirante” à AMN⁸, embora esta seja um órgão civil. Nem o cargo militar de CEMA vem referido, na lei, precedido do posto militar.
- Os militares nomeados para a DGAM e a PM frequentam previamente um curso de aperfeiçoamento de quase um ano, a fim de se qualificarem e prepararem para as funções que vão desempenhar naqueles serviços.
- Os militares fazem comissões de serviço na DGAM e na PM com uma duração típica de 3 anos; alguns, poucos, repetem.
- Durante as comissões de serviço, os militares usufruem de benefícios, que crescem

⁶ Até 2013 nomeados pelo CEMA, embora a lei previsse a nomeação pela AMN (art.18º do DL 44/2002).

⁷ Criado pelo art.15º do decreto-regulamentar nº86/2007.

⁸ São o decreto-lei nº37/2016 e o decreto-lei nº52/2016.

com o posto, e que podem aumentar as pensões de reforma devidas ao posto⁹:

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

- Depois de exercerem as suas comissões nas capitanias e na PM, os oficiais voltam à Armada, onde se faz a respetiva carreira.

A Armada revê-se neste modelo:

“[...] as marinhas modernas são as vocacionadas apenas para a ação militar e as marinhas pós-modernas são as que, além da vertente militar, conseguiram evoluir para o empenhamento colaborativo no âmbito da acção não militar e, em concreto, da imposição da lei nos espaços marítimos” (Monteiro e Mourinha, 2010: 419);

“[...] indesmentível coerência funcional que esta construção da Autoridade Marítima Nacional e a sua dependência direta do Ministro da tutela, claramente, propiciam” (Ribeiro, 2016).

Sublinhe-se que a lei estabelece que a DGAM e a PM têm atribuições e competências sobre todos os espaços marítimos, e não só sobre os portos e o DPM:

“[...] uma mera polícia de implantação portuária, o que seria uma ínfima expressão da sua matriz estruturante” (Ribeiro, 2016).

No entanto, a DGAM e a PM dependem da Armada para exercer as suas competências fora das águas interiores ou até costeiras:

“[...] é imprescindível à PM a utilização dos meios navais da Marinha no formato, e observados os modelos de cooperação, em que os mesmos são usados, por exemplo, pela Polícia Judiciária, pelos inspetores de pesca, no âmbito da NAFO¹⁰ e, no aplicável com o SEF [...]” (Ribeiro, 2016).

Embora admitindo que deve apoiar as autoridades com atribuições e competências de natureza policial, a Armada reclama o monopólio dos meios de ação no mar:

⁹ A partir de 1998, os emolumentos recebidos pelo pessoal que presta serviço na DGAM e na PM passaram a ser tributados em IRS e, assim, passaram a influenciar direta e substantivamente os montantes da pensão de reforma dos militares que lá prestaram serviço. Por exemplo, o decreto-lei nº296/2009 atribuiu ao capitão-de-mar-e-guerra uma remuneração que varia entre €2900 e €3364. Mas os oficiais com este posto que concluíram as respetivas carreiras nas capitanias terão pensões de reforma acima da remuneração do posto; vejam-se alguns exemplos nas listas de aposentados publicadas no Diário da República: Aviso CGA 11789/2012 (DR 2ªsérie-nº172 de 05-Set-2012, p.30697); Aviso CGA 10215/2013 (DR 2ªsérie-nº155 de 13-Ago-2013, p.25633); Aviso CGA 15005/2013 (DR 2ªsérie-nº238 de 09-Dez-2013, p.35325); Aviso CGA 11147/2014 (DR 2ªsérie-nº193 de 07-Out-2014, p.25618); Aviso CGA 5026/2015 (DR 2ªsérie-nº88 de 07-Mai-2015, p.11204). Veja-se ainda o caso de um capitão-de fragata cuja pensão de reforma supera bastante aqueles valores do posto acima: Aviso CGA 11896/2017 (DR 2ªsérie-nº193 de 06-Out-2017, p.22579). Também se podem dar exemplos com outros militares da Armada (com outros postos) que acabaram as suas carreiras nas capitanias; mas são menores os acréscimos devidos à distribuição parcial dos emolumentos cobrados.

¹⁰ Northwest Atlantic Fisheries Organization: <http://www.nafo.int> (lido em 19-Mar-2018).

“[...] a Marinha deve concentrar todas as actividades no mar, [...], e que é o que, melhor do que qualquer outra organização, sempre soube fazer; [...]” (Rodrigues, 2011b);

“Quase dois terços do total de unidades da marinha (24 em 38) foram adquiridos ou adaptados para tarefas de policiamento no mar” (Rodrigues, 2015: 22).

Sem uma dotação orçamental nem infraestruturas próprias e dirigidas por oficiais da Armada, a DGAM e a PM dependem das FA: a Autoridade Marítima está militarizada pela Armada. Esta militarização foi subtilmente reconhecida pelo Provedor de Justiça:

“[...] dirigi missiva a Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, evidenciando a importância da afirmação da identidade distintiva da Polícia Marítima, por forma a ser possível destriçá-la com clareza, no quadro do exercício da autoridade do Estado, daquele que é apoio e a cooperação prestados pela Marinha no desempenho das competências e órgãos e serviços da AMN. Em conformidade e no horizonte do quadro legislativo vigente, insisti pela permanente atenção à salvaguarda institucional da Polícia Marítima enquanto força policial, com vista a prevenir situações de possível equívoco ou confusão com aquele ramo das Forças Armadas e acautelá-la, [...], a diferenciação clara do que é a atividade de polícia nos espaços marítimos soberanos e jurisdicionais” (Provedor de Justiça, 2017: 4-5).

Há quem, tendo-a já reconhecido, diga depois, formalmente, não existir militarização:

“[...] Marinha, [...], enquanto instituição pública que desempenha, simultaneamente, as tarefas típicas de Armada e de Guarda Costeira, estando dotada de meios equilibrados, possuindo uma estrutura otimizada e realizando atividades de duplo uso ao serviço de Portugal” (Ribeiro, 2011);

“[...] a PM não é uma estrutura da Marinha. Por isso, não tem perfil militar, não tem características estatutárias militares, não tem dependência militar e as suas missões e quadros de competência não são, nem nunca foram, militares” (Ribeiro, 2016).

E não é difícil encontrar quem serve o Estado na Armada, e que pugna por manter ou alargar a militarização, mesmo em contradição com a CRP ou a lei:

“É imperioso (re)criar uma força militarizada investida com poderes de polícia [...]. [...] tal só poderá ser conseguido através de forte impulso na Autoridade Marítima/Polícia Marítima, e no aumento da sua institucionalização em âmbito da Marinha, sem, contudo, descaracterizar a sua secular individualidade e experiência acumulada” (Diogo e Januário, 2000: 25);

“É imperioso que, em ambiente de cuidada análise político-constitucional, se produza a

necessária adequação legal para que um instrumento nuclear de poder marítimo, como é a Marinha, não se veja reduzida a um reduzido espaço (ZEE) e a um restrito conceito (militar) ao mesmo tempo que órgãos de polícia criminal, pela sua própria conceptualização estrutural e logística, não vão além de 5/6 milhas [...]” (Diogo e Januário, 2000: 26);

“[...] em sede jurídica e político-constitucional, se caso disso, efectuar as necessárias adaptações para afastar o *fantasma* da intervenção da Marinha num quadro de cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional o que, actualmente, terá que implicar necessariamente a realização de actos de polícia num quadro de Segurança Interna” (Diogo e Januário, 2000: 100);

“Entendo que esta via [criação duma Guarda Costeira] iria tirar competências à Marinha, reduzindo-a à componente combatente e, inevitavelmente, iria colocar a Guarda Costeira na dependência do Ministério dos Transportes. Seria o fim da existência de uma só Marinha, também com funções de Guarda Costeira [...]” (Abreu, 2005);

“O SAM tem um carácter de transversalidade, integrando todas as entidades (civis e militares), que exercem a ‘autoridade marítima’ [...]” (Monteiro, 2012: 370);

“Já relativamente à Marinha e à Força Aérea, a legislação nacional é pródiga em diplomas legais que conferem competências [...] que podem ser enquadráveis, e tratadas, no âmbito da segurança interna” (Monteiro, 2012: 378);

“Malgrado a dicotomia rígida que a Constituição e Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 estabeleciam sobre os campos de actuação das forças armadas e das forças de segurança, nunca isso pôs em causa uma longa tradição de mais de duzentos anos de envolvimento da Marinha em tarefas que são abrangidas hoje pela designação de segurança marítima, mas que, na prática, sempre foram uma vertente do emprego do poder naval” (Rodrigues, 2015: 20).

Estas afirmações revelam a convicção dos oficiais da Armada de que a Autoridade Marítima se integra na essência organizacional da Armada¹¹, que esta é a herdeira principal do Ministério da Marinha e por isso pugnaram em 1982, com êxito, pela designação abrangente

¹¹ “Organizations have considerable freedom in defining their missions and the capabilities that they need to pursue those missions. The organization’s essence is the view held by the dominant group within the organization of what its missions and capabilities should be. [...] Career officials generally have a clear notion of what the essence of their organization is or should be” (Halperin, 2006: 27).

de “Marinha” para o ramo militar do mar¹².

Os argumentos a favor da militarização da Autoridade Marítima

A militarização da Autoridade Marítima é defendida pela generalidade dos oficiais da Armada e isso poderá explicar a raridade de estudos sobre a Autoridade Marítima (Paulo, 2016: 5): é na Armada que fazem as suas carreiras; na Autoridade Marítima apenas fazem comissões de poucos anos, passando lá pouco tempo para conhecerem bem a matéria; não terão boas razões para arriscar a sua carreira na Armada para defender a desmilitarização da Autoridade Marítima. Vejamos então em pormenor a narrativa e os argumentos dos que defendem o modelo de militarização da Autoridade Marítima pela Armada.

O argumento profissional

O argumento profissional assenta na convicção de que os militares da Armada e, em especial, os oficiais são, entre todas as opções possíveis, os melhores para dirigir e executar as funções da Autoridade Marítima, uma vez que conhecem e têm experiência, como mais ninguém, do mar, de navios e do pessoal do mar (marítimos). Está em causa mais do que um conhecimento profissional, pois da relação com o mar emerge uma cultura própria e distinta da cultura das demais profissões (Nogueira, 1995: 17; Freire, 2003: 212-215; Freire, 2016: 415-418):

“[...] *sentimiento íntimo de superioridad ante la realidad circundante* [...]” (Oehling, 1967: 212);

“Consideramos, realmente, que o Fomento Marítimo não poderia estar melhor entregue que ao Ministério da Marinha” (Gamito, 1967: 631);

“[...] se questione [...] a razão de se adoptarem concepções que nos são estranhas quer em conceito quer em sentido orgânico-funcional de aplicabilidade prática [...]” (Diogo e Januário, 2000: 146).

Outra versão deste argumento apresenta-se pela negativa:

“Será que por prestarem serviço fora das Forças Armadas, os militares deixam de ser bons no seu ofício e não conseguem desempenhar outras funções, pondo ao serviço do País a excelência das suas competências?” (Ribeiro, 2016);

Os tribunais marítimos e comerciais eram um exemplo vivo e singular desta alegada

¹² Pelo decreto-lei nº20/82 (26-Jan) do Conselho da Revolução, quando estava em preparação a revisão constitucional e a elaboração da primeira lei de defesa nacional pelo Governo.

vantagem específica¹³: existia um em cada capitania; eram tribunais coletivos presididos pelo capitão do porto; só no julgamento de alguns crimes tinham um juiz togado; exerciam uma jurisdição penal, laboral e cível; funcionavam no âmbito de um serviço administrativo¹⁴; e só visavam as atividades e os marítimos. Deixaram de funcionar em 1974, e foram extintos com a separação de poderes estabelecida pela CRP-1976.

O argumento histórico

Este argumento assenta na longevidade do modelo com, diz quem o defende, bons resultados, mas sem estudos independentes para o sustentar. Está ligado ao profissional: a narrativa do sucesso do modelo ao longo de quase dois séculos alega que só os militares da Armada têm condições para exercer bem a função da Autoridade Marítima (Gomes, 2014); a estabilidade do modelo [grandes mudanças apenas em 1921, 1974 e 1982, como Paulo (2016) mostrou] reforça a tese, pelo menos nos enquadramentos políticos anteriores à CRP. Assim, não surpreenderá que, mesmo após a extinção do Ministério da Marinha em 1974, continue a defender-se o modelo interiorizado:

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

O argumento histórico tem sido defendido até depois da mudança introduzida pela revisão constitucional de 1982, que atribuiu às FA apenas a defesa militar da República:

“[...] evitasse [...] a importação de modelos estranhos à tradição nacional, apagando ou desconsiderando – abruptamente – toda uma experiência adquirida” (Diogo e Januário, 2000: 156);

“Desde sempre é à Marinha que está atribuído o desempenho de Guarda Costeira nos espaços marítimos de soberania ou jurisdição nacional. Trata-se de uma concepção de Marinha de duplo uso, a qual se acrescenta uma componente científica. Deste elemento decorre que a Marinha não só não deve ser afastada do processo de discussão em curso, como deve assumir nessa discussão um papel central” (Fernandes, 2007);

“[...] o modelo que a GNR defende, [...], nunca fez sentido em Portugal” (Rodrigues,

¹³ Os tribunais marítimos foram criados e regulados pelo Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante, aprovado e posto em vigor pela carta de lei de 04-Jul-1864 e reformado pelo decreto-lei nº33252 de 1943. Para uma breve descrição dos tribunais marítimos, ver o Parecer da Comissão Constitucional nº7/82 (02-Fev), disponível em: http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_18.pdf (lido em 23-Jan-2018).

¹⁴ A Direção-Geral de Marinha até 1969, e a Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo, de 1969 até serem extintos.

2011b).

O argumento histórico é importante; não tanto pelo seu valor intrínseco, mas porque revela um percurso, que traz inércia e revela uma tendência:

“Path dependence means that history matters. We cannot understand today’s choices [...] without tracing the incremental evolution of institutions” (North, 1992: 100).

A tendência permite ainda perceber a resistência à mudança manifestada desde 1982:

“[...] the formal rules change, but the informal constraints do not. In consequence, there develops an ongoing tension between informal constraints and the new formal rules, as many are inconsistent with each other” (North, 1992: 91).

Mesmo mudanças que hoje nos parecem tão naturais, como o fim das chibatadas no catálogo de punições militares, ou o fim da escravatura, mereceram à data forte resistência e até incompreensão entre muitos. E demoraram até desaparecer.

O argumento económico

O argumento económico é, sobretudo na atualidade, o dominante; apresenta-se com diferentes formulações: “sinergias”¹⁵, “poupanças”, “racionalidade”, “não somos ricos”, etc. Mas é usado em termos genéricos e sem provas. Só num caso é apresentado como uma narrativa, mas sem números ou provas a sustentá-lo (Monteiro e Mourinha, 2010; apurado em 2011, 2012). O argumento económico foi cristalizado na doutrina da “Marinha de duplo Uso”, criada e defendida pela Armada e vários dos seus oficiais desde 2006, e defende que Portugal poupa se a Armada for também a Guarda Costeira, e gasta mais se não for. A ideia é antiga; sucessivas crises económicas e restrições orçamentais reavivaram o argumento económico nos discursos políticos:

“O Exército em tempo de paz é destinado a manter a segurança interna do Estado, e a sustentar a execução das Leis, prestando os auxílios, que, pelas competentes Autoridades, lhes forem reclamados” (relatório do decreto). E no corpo do decreto: “O serviço de Polícia, que estava cometido às Guardas de Segurança Pública, será feito, d’ora em diante, pela Tropa de Linha, ou pela Guarda Nacional, [...]” (art.7º do decreto de 04-Out-1842);

“Sá da Bandeira – [...] Não há-de o Estado estar a pagar a uma força considerável sem tirar proveito dela, e, portanto, o Exército há-de concorrer com a força civil para a manutenção da ordem e da tranquilidade pública” (DCD, 1862: 1644);

¹⁵ O termo “sinergias” terá entrado no discurso oficial da Armada em 1992 (Ponte, 1992).

“Possuindo o país, infelizmente, uma marinha pequena, aproveitar o que há na execução de serviços que podem praticar-se ao mesmo tempo e com a mesma despesa, não é só aconselhável, é uma obrigação indeclinável de quem pretende organizar e constituir, com o pouco que há, a base do muito que há a fazer e considerar. Nesta ordem de ideias se firma o regime proposto e a consequente passagem do serviço da fiscalização marítima aduaneira da Guarda Fiscal, a que pertencia por uma aberração de competência dirigente verdadeiramente extraordinária, e com uma duplicação de administração mais dispendiosa e absolutamente inexplicável, para sob a ação disciplinadora e administrativa dos únicos competentes, dos únicos que têm a autoridade moral precisa para saber e para poder mandar, satisfazer de uma forma completa á diversidade de serviços que lhe está cometida” (preâmbulo do decreto de 14-Ago-1892: 591);

“Do Sistema de Autoridade Marítima, a Marinha é, naturalmente, o elemento estruturalmente disponível para o alargamento das missões de serviço público, ao menor custo” (lei nº87-A/98:7384(48), Grandes Opções do Plano para 1999).

O decreto de 14-Ago-1892 resultou do Ultimato Britânico de 1890. Seguiu-se-lhe um período em que foi “notória uma mentalidade naval desperta pela necessidade de preservar o Império e defender a costa”, e revelou um acrescido e “anormal interesse pelos assuntos navais” (Telo, 1999: 173-174).

O argumento económico continuou a ser defendido desde o final do século XIX, mas sobretudo por oficiais da Armada:

“A concentração de serviços de fomento da Marinha, tem vindo a ser considerada desde longa data, com proveito para o País;

Desta concentração pode resultar também a autonomia do Ministério da Marinha, que deve ser tida como mais proveitosa em Portugal [...]” (Lacerda, 1934: 1191);

“Em Portugal, e na presente situação económica, aquela orgânica [que engloba num mesmo departamento do Estado todas as actividades marítimas, de fomento e militares, servidas pelos mesmos homens e pelos mesmos meios] corresponde à que melhor serve os interesses nacionais. Não só assim é possível aproveitar a organização militar naval no desenvolvimento económico do país, objectivo primário de todos os esforços nacionais, como o Poder Naval pode ser dotado com mais vastos recursos humanos e materiais (Crespo, 1955: 277);

“Não há, [...], razões suficientes para organizar uma Guarda Costeira para fiscalizar a Z.E.E. A Armada poderá executar aquela missão de forma eficiente e económica. No

entanto, diversas acções poderão ser executadas nomeadamente a aquisição de plataformas adequadas ao serviço de fiscalização, o treino do pessoal envolvido naquelas actividades, a discriminação orçamental dos gastos [...]” (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” (Horta, 1991: 24);

“Este modelo [duplo uso] visa uma actuação integrada e complementar, destinada a garantir uma judiciosa utilização dos recursos existentes e a criar sinergias de emprego, pelo facto de partilhar a formação, a organização, o treino, o material, as infra-estruturas, a doutrina, a liderança e o pessoal, e de tirar partido da vocação marítima, da competência técnica e científica, da disciplina e do sentido de serviço na acção” (Cajarabille, 2007: 31);

“Visa-se atingir uma actuação integrada e complementar dos meios da Marinha, obedecendo essencialmente, ao princípio da economia de meios e potenciação sinérgica de actuações” (Duarte, 2007: 76);

“Estas tarefas [relacionadas com a segurança marítima, o exercício da autoridade do Estado no mar e as ciências e técnicas do mar] exigem uma organização própria e integrada, a funcionar 24 horas por dia, no mar e em terra, que não é aconselhável replicar, por razões de eficácia e racionalidade dos custos” (Gomes, 2009: 11);

“Este duplo uso da estrutura constitui uma enorme mais valia operacional com custos humanos e materiais e financeiros muito mais reduzidos do que os inerentes a várias "marinhas". Trata-se de um conceito que, além de tradicional em Portugal, tem uma racionalidade imbatível. É óbvio.” (Matias, 2010: 17);

“Este modelo, a que se dá, doutrinariamente, o nome de Marinha de Duplo Uso, permite racionalizar o emprego dos recursos nacionais e obter ganhos significativos de eficiência e de eficácia na actuação no mar, sem que a Marinha assuma a exclusividade da actuação nos espaços marítimos” (Correia, 2010: 306);

“Racionalidade [...], é evitar despesas supérfluas com duplicações de estruturas, tirando partido do que existe: [...]. Racionalidade tem a ver também com a optimização dos meios, o que se mede sobretudo pela maior ou menor utilidade que se consegue tirar deles, fazendo-os executar mais do que uma tarefa em simultâneo. [...] Racionalidade passa ainda por reconhecer [...] os contributos que a GNR, ou qualquer outra instituição ou departamento do Estado devem trazer, [...]. Poderá Portugal dar-se

ao luxo de ignorar soluções económicas e comprovadamente eficazes [...]?” (Rodrigues, 2011a; no mesmo sentido, Rodrigues, 2011b, 2014, 2015 e 2017: 151-153); “Teria que ser edificada, fora da estrutura da Marinha uma Guarda Costeira, [...]. [...] Os custos seriam colossais [...]” (Cajarabille, 2013: 8); “No plano conceptual e na análise das suas diversas implicações (incluindo uma análise de custos-benefícios), as vantagens desta opção [duplo uso] parecem ser convincentes” (Freire, 2016: 346).

Mas não se conhece qualquer estudo quantitativo, global ou setorial, que sustente o argumento económico; o melhor de que se dispõe são os artigos de Monteiro e Mourinha (2010, 2011 e 2012), com uma narrativa teórica com algum pormenor. A ideia central reside nas poupanças por acumulação de cargos e partilha de recursos entre as funções militar e não-militar¹⁶:

“[...] as chefias regionais das três estruturas referidas são uma e a mesma pessoa, em regime de acumulação de cargos – embora com salário único, frise-se. Além disso, as infra-estruturas dos Comandos de Zona Marítima e dos Departamentos Marítimos são comuns, [...]. Também ao nível local se verifica uma acumulação do cargo de Capitão do Porto com o cargo de Comandante Local da Polícia Marítima, sendo as respectivas infra-estruturas partilhadas” (Monteiro e Mourinha, 2010: 426);

“[...] permite sinergias na obtenção, gestão, processamento, disseminação e partilha da informação, conferindo ao titular daqueles cargos o conhecimento integrado essencial à tomada de decisão. As sinergias assim conseguidas traduzem-se em superioridade de decisão [...]” (Monteiro e Mourinha, 2010: 434);

“[...] as sinergias conseguidas na formação de militares da Marinha e de pessoal da Polícia Marítima [...]. Em primeiro lugar, na formação de base como marinheiros e homens do mar [...]. Em segundo lugar, no conhecimento das actividades e das realidades marítimas, [...]. Em terceiro lugar, tal como os polícias marítimos, também os militares da Marinha necessitam de formação de índole policial e legal [...]. Em quarto lugar, existem diversas matérias em comum no quadro da formação em procedimentos operacionais [...]” (Monteiro e Mourinha, 2010: 430-32);

“Essa partilha de instalações e de facilidades [no CNCM] é mais um exemplo das vantagens conseguidas com o modelo do Duplo Uso” (Monteiro e Mourinha, 2010: 436);

¹⁶ Diferença que os autores reconhecem explicitamente: “[...] segurança marítima, uma função essencialmente não-militar.” (Monteiro e Mourinha, 2010: 416)

“Estas sinergias traduzem-se em economias de escala, sem diminuição na qualidade dos serviços obtidos” (Monteiro e Mourinha, 2010: 429);

“[...] quanto mais custaria ao Estado ter estas três estruturas, todas absolutamente necessárias e complementares no apoio ao exercício da autoridade do Estado no mar, completamente separadas?” (Monteiro e Mourinha, 2010: 427);

“[...] ter uma marinha é caro, mas muito mais caro seria ter duas [...]” (Monteiro e Mourinha, 2010: 428);

“A compartimentação do mar, em zonas onde se privilegiaria a actuação de um ou de outro departamento do Estado, conduziria inevitavelmente a duplicações de estruturas e de meios, normalmente muito dispendiosas” (Monteiro e Mourinha, 2010: 437);

Os autores acrescentam ainda outros benefícios, muito dificilmente quantificáveis:

“[...] o conceito de Duplo Uso vocaciona sobremaneira a Marinha para ajudar estes países [PLOP] a edificarem as capacidades marítimas que pretendem e que, de facto, lhes fazem falta” (Monteiro e Mourinha, 2010: 441);

“Se a Marinha não possuísse a vertente de actuação não militar, as oportunidades de proporcionar comandos de unidades navais a oficiais mais jovens seriam, naturalmente, muito mais escassas” (Monteiro e Mourinha, 2010: 442).

Há quem defenda que o argumento económico se sobrepõe a qualquer outro:

“Se, a CRP pudesse ser obstáculo às missões que a Marinha atualmente desempenha e obrigasse a constituir uma Guarda Costeira ou força similar, então seria preferível alterar a Constituição e não promover gastos escusados, sem aumento de eficácia” (Cajarabille, 2013: 8-9).

Estas citações representam o essencial da tese dos autores, à margem da CRP, e sem números que sustentem a tese, ou que comparem o modelo face às alternativas possíveis. E são frágeis, mesmo no plano teórico, como se explica no próximo capítulo.

Análise dos argumentos

Vão agora analisar-se criticamente os três grandes argumentos de quem defende que a Armada deve estar presente, senão mesmo dominar, a Autoridade Marítima.

O argumento profissional

O argumento de que o modelo secular funciona bem, e por isso é errado mudar, além de não ter sido provado, é incompatível com o Estado de Direito Democrático: atribuía-se demasiado poder ao capitão de porto e, no caso dos tribunais marítimos, violava-se a separação de

poderes e chamava-se “tribunal” a órgãos que dependiam de uma autoridade administrativa, a qual dependia do Governo, através do Ministro da Marinha. Mas essa era só uma vertente, inativada em 1974 e extinta em 1982. Outras sobrevivem e importa analisá-las em relação a dois tipos de capacidades: o mar e a vida a bordo; e as funções inerentes à Autoridade Marítima.

É duvidoso que, de todas as profissões ligadas ao mar, os oficiais da Armada (ou os militares marinheiros) sejam os mais habilitados, os mais experientes ou, em geral, os mais capazes para dirigir um departamento do Estado relacionado com o mar. Nem que, como coletivo profissional, sejam os que melhor conhecem o mar. Já foram, até ao século XX. E, no plano individual, ainda podem ser e conhecer, mas é preciso avaliar caso a caso.

A carreira militar-naval envolve períodos de embarque e períodos em terra; mas nos navios de comércio e de pesca passa-se muito tempo seguido embarcado; é de prever que os profissionais da marinha mercante e os pescadores tenham mais contacto com o mar e o conheçam melhor. Também é duvidoso que sejam os que melhor conhecem os navios e a vida a bordo; talvez fosse verdade quando os navios pouco se distinguiam pela sua função (até ao século XVIII), mas a progressiva diferenciação por especialização dos navios de guerra, navios mercantes (comércio, pesca e outros) e navios de recreio, e mesmo dentro destas categorias, torna difícil e muito raro que haja especialistas em todos. E quanto à vida a bordo, de novo, quem passa mais tempo embarcado e no mar tem *a priori* vantagem nesse critério. Não se conhecem indicadores que o demonstrem; mas os perfis de atividades típicos não apontam para que, coletivamente, os marinheiros da Armada sejam quem passa mais tempo embarcado ou no mar.

Por outro lado, as doutrinas da defesa nacional – derrotar um inimigo, se necessário usando a força até à destruição – são muito distintas das doutrinas da segurança interna, da administração da justiça, da proteção civil e da proteção ambiental. Mas a sua autonomia funcional face às FA e a formação dos militares, não sugerem fácil ajustamento.

Os militares da Armada são especialistas e experientes em conceber, dirigir, manter e operar navios militares, e são insubstituíveis a respeito de operações militares-navais (uso da força no mar); em especial, os oficiais são preparados para dirigir e comandar pessoas e navios em operações militares-navais: “[...] *military men prefer to give orders* [...]” (Vagts, 1959: 355). Essas operações e os navios militares têm pouco em comum com as operações, tarefas e meios específicos dos restantes tipos de plataformas, e operações (civis).

A formação dos oficiais da Armada na Escola Naval, relevante para o exercício dos cargos de

comando, direção ou chefia é igual há décadas para todas as classes¹⁷; mas só os oficiais da classe de Marinha podem exercer comandos e ser capitães de porto. Como todos os oficiais têm a mesma formação de base, não se encontra qualquer fundamento para a discriminação na seleção para a PM ou para capitão de porto. Além disso, só depois de indigitados para cargos na DGAM e na PM os militares recebem formação e treino, de um ano e muito elementares, na Escola da Autoridade Marítima, para exercerem cargos na PM e na DGAM. Com fraca formação prévia em direito, não custa prever as dificuldades que enfrentam os capitães dos portos nas suas funções, sobretudo face a uma crise.

Além disso, poucos oficiais atingiram o almirantado e os órgãos de topo da Autoridade Marítima após exercerem funções nas capitánias não-ultramarinas (ver quadro). Com pouca experiência profissional – nem um CEMA foi capitão de porto após 1984 – e fraca formação na matéria, não se encontra qualquer fundamento para a alegada vantagem absoluta dos oficiais da Armada para dirigir os serviços da Autoridade Marítima, e sobretudo dirigir a PM.

Quadro 1 – Dirigentes da Armada e da Autoridade Marítima com experiência anterior nos serviços continentais da Autoridade Marítima

CEMA	Cargo na Autoridade Marítima (não-ultramarina)			
	período	capitão de porto	DM	outro
A.Sousa Leitão (1978-1988)	---	---	---	---
A.Andrade e Silva (1988-1991)	1962-1966	Peniche	---	---
A.Fuzeta da Ponte (1991-1994)	---	---	---	---
J.Ribeiro Pacheco (1994-1997)	---	---	---	---
N.Vieira Matias (1997-2002)	1978-1981	Lagos e Portimão	---	---
J.Mendes Cabeçadas (2002)	---	---	---	---
F.Vidal Abreu (2002-2005)	---	---	---	---
F.Melo Gomes (2005-2010)	---	---	---	---
J.Saldanha Lopes (2010-2013)	---	---	---	---
LMacieira Fragoso (2013-2016)	---	---	---	---
A.Silva Ribeiro (2016-2018)	2015-2016	---	---	DGAM e CGPM

¹⁷ A formação básica para ingresso na categoria de oficial das classes de Marinha, Administração Naval, Engenheiros Navais e Fuzileiros é a mesma em comportamento organizacional, organização, direito internacional marítimo, princípios de direito administrativo, noções fundamentais de direito e formação militar naval, que são as disciplinas fundamentais para preparação para o exercício do comando, pelo que, na formação, não existe fundamento para a discriminação no acesso aos cargos de comando, da Armada e da PM; quanto aos cargos dirigentes da DGAM, que têm a natureza de direção ou chefia administrativa, ainda menos se justifica qualquer discriminação por classes dos oficiais (os planos de estudos dos cursos da Escola Naval constam do despacho do CEMA nº2104/2012 (30-Jan) publicado no Diário da República-2ªsérie nº32, 14-Fev-2012): <https://dre.pt/application/file/2363386> (lido em 29-Jan-2018).

Diretor-Geral de Marinha* (pós DL 300/84) ou DGAM**					
A.Cruz Júnior*	(1984-1985)	1967-1969	Lagos e Portimão	---	---
J.Martins Cartaxo*	(1985-1994)	1980-1982	Douro e Leixões	Norte	---
F.Brito e Abreu*	(1994)	---	---	---	---
J.Lopes Carvalheira*	(1994-1996)	1978-1981	Nazaré	---	---
J.Sarmento Gouveia*	(1996)	---	---	---	---
A.Junqueiro Sarmento*	(1996-1997)	---	---	---	---
J.Celestino da Silva*	(1997-2000)	1990-1993	---	---	PM-Lisboa
A.Neves de Bettencourt**	(2000-2002)	1982-1986	Peniche	---	---
F.Duarte Lima**	(2002-2004)	---	---	---	---
L.Medeiros Alves**	(2004-2008)	---	---	---	---
J.Silva Carreira**	(2008-2011)	---	---	---	---
A.Cunha Lopes**	(2011-2015)	---	---	---	---
V.Gomes de Sousa**	(2015)	---	---	---	---
A.Silva Ribeiro**	(2015-2016)	---	---	---	---
L.Sousa Pereira**	(2016-?)	---	---	---	---

Fonte: *Listas da Armada* (de 1964 a 1978); apontamentos pessoais do autor.

Além disso, os oficiais da classe de Administração Naval (AN) têm mais preparação em direito administrativo, domínio nuclear para o exercício da autoridade, pelo que têm as mais largas habilitações curriculares para o exercício de comandos da PM e de capitão de porto¹⁸. A exclusão dos oficiais da classe de AN do acesso a capitão de porto põe em crise a tese de que os oficiais da Armada têm vantagem absoluta para dirigir a Autoridade Marítima. Sem que o legislador tenha explicado a sua opção nesta matéria, dado o silêncio dos defensores da tese e o secretismo dos processos de seleção para tais cargos, parece que um grupo está a procurar preservar benefícios materiais, que podem melhorar as pensões de reforma (CM, 2006); e outro a procurar preservar cargos e poder. O salvamento marítimo (*Search and Rescue, SAR*) e a fiscalização (sobretudo a que incide sobre estrangeiros ou no combate a tráficos) estão no cerne da Autoridade Marítima e da atividade corrente da Armada (Gomes, 2014: 37'15''). O valor da Autoridade Marítima para a imagem Armada é explícito:

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

¹⁸ O art.27º do Regulamento Geral das Capitánias de 1892 estabeleceu que os oficiais da classe de AN reformados constituíam o universo de recrutamento prioritário dos escrivães das capitánias, o que revela a importância do conhecimento da lei, e também a importância nuclear dos escrivães nas capitánias.

A imagem e o poder são poderosos motivadores dos dirigentes, também nas FA:

“[...] mas como já fui chefe sei bem dos condicionamentos dos chefes em expressarem as suas opiniões [...] porque os chefes procuram sempre salvar aquilo que procuram salvar [...]” (Gomes, 2014: 1h30’45’’).

Ainda assim, os militares da Armada poderão ter uma vantagem comparativa sobre outros serviços e outros profissionais ligados ao mar. O Estado e o país poderão ganhar com a Armada a apoiar serviços como a DGAM e a PM. Será, por exemplo, o caso do *SAR*: porque não aproveitar os navios que estão no mar, ou que têm disponibilidade, para prestar socorro a pessoas em perigo? É, de resto, um dever legal e moral, a que todos os que andam no mar estão vinculados. Daí não resulta que os oficiais da Armada sejam os profissionais que devem dirigir o serviço de *SAR*, ou que a Armada deva ter autoridade sobre ele. Nem existe nenhum estudo ou avaliação independente que mostre que a Armada dirige melhor um serviço de *SAR* do que os serviços de proteção civil, *a priori* os mais vocacionados para tal missão.

O argumento profissional tem ainda traços de militarismo, pela sobrevalorização do que é militar. Pode também refletir um posicionamento filosófico ou político, que pode não ser consistente com o argumento económico, pelo menos entre os dirigentes de topo:

“*Most militarists, being conservatives in politics, are anti-materialist*” (Vagts, 1959: 213).

O argumento histórico

Monteiro e Mourinha (2010: 420) consideram que a atribuição da função de patrão-mor a oficiais da Armada em 1802, mostra como a Armada executa funções militares e civis há dois séculos. Em entrevista televisiva, o CEMA afirmou (sem justificar nem explicar) que a Autoridade Marítima é “uma emanção da Marinha” (RTP, 2014). Terá sido quando muito uma emanção da Armada, que integrou até 1921; mas foi sobretudo uma emanção das alfândegas (Paulo, 2016). Aquelas posições, e outras, sugerem que a Autoridade Marítima “pertence” à Armada, pois já lhe “pertence” há séculos. Estas versões do argumento histórico têm implícita uma espécie de usucapião¹⁹.

A oposição à mudança parece ter implícito um dogmatismo, uma avaliação de custos acima de quaisquer eventuais benefícios, ou só a defesa de interesses instalados; e parece ser incompatível com a flexibilidade da natureza humana e das modernas sociedades. A oposição

¹⁹ Instituto do direito civil com paralelos relevantes: “A posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação: é o que se chama usucapião.” (art.1287º do Código Civil)

à mudança poderá ser racionalizada, exagerando os custos ou subvalorizando os benefícios (ou ambas) da mudança; por isso, na prática, o argumento histórico conduz a um raciocínio económico, de custos e benefícios, analisado abaixo.

Esta interpretação terá maior adesão à realidade no caso dos dirigentes da Armada, que pouco ou nada de material retiram do seu domínio da Autoridade Marítima; usufruirão de autonomia ou poder (não os perder de todo, ou não os perder face a outros serviços), de prestígio ou boa imagem. Já Horta (1991: 24), experiente nos corredores do poder, alertou para isso; e um CEMA opôs-se à criação duma guarda costeira (Abreu, 2005), aquilo que a Armada mais faz (Gomes, 2014: 37'15"). Fora da Autoridade Marítima, a Armada é forçada a retrair-se; e as burocracias públicas resistem à retração (Wilson, 1989: 195; Oléon, 1996: 143).

O argumento económico

Se as poupanças são tão óbvias, como alegam Monteiro e Mourinha (2010, 2011 e 2012), seria fácil elaborar e publicar estudos aprovados por especialistas que o provassem, e que confirmassem consensualmente os critérios de poupança. Seria também de esperar que mais instituições adotassem o “duplo uso”, como o Exército na polícia e na proteção civil. Que os defensores procurassem poupanças na saúde ou na formação. E que mais países democráticos tivessem modelos de “duplo uso”. Mas nada disso existe; muitos países têm as funções organicamente separadas:

“The work is sufficiently specialised for separate organizations to have been created by the United States, Canada, Argentina, Japan, Taiwan, Russia and India” (Pugh e Gregory, 1994: 75);

“In most cases naval forces do not initiate law enforcement but are asked to assist civil agencies.” (Pugh, 1996: 105) E mais adiante: *“The naval policing role in Europe is generally in the realm of military aid to the civil power (MACP) of the state”* (Pugh, 1996: 107).

O passado até faz esperar algo diverso dos militares:

“[...] la distribución y la economía cuidadosas de los recursos disponibles no es una cualidad en la que suelen sobresalir los equipos de gobierno militares” (Oehling, 1967: 315).

São sobretudo oficiais da Armada a defender um modelo, que dizem trazer poupanças ao Estado. Mas o que trazem, imediata e diretamente, é mais poder, mais prestígio ou mais recursos para os oficiais da Armada, individual ou corporativamente. Tem de se considerar a

hipótese de que se aleguem poupanças para, em tempos de crise e restrições orçamentais, tornar sedutora uma narrativa que visa *media*, políticos e eleitores:

“[...] su asesoramiento a las autoridades civiles es un canal por el cual consiguen se acepten más fácilmente sus criterios sin grandes discusiones. Esto les hace vulnerables a la tentación de excederse en el uso de su libertad [...]” (Oehling, 1967: 173);

“[...] las jerarquías castrenses se esfuerzan en convencer a las autoridades civiles de sus puntos de vista, apelando a sus razones y emociones” (Oehling, 1967: 251);

“Political support is at its highest when the agency’s goals are popular, its tasks simple, its rivals nonexistent, and the constraints minimal” (Wilson, 1989: 181);

“As politicians know only too well [...], public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process” (Majone, 1989: 1).

Importa analisar a questão em pormenor no plano teórico. “Sinergias” por partilha de recursos significa, na linguagem da ciência económica, que se podem explorar economias de escala ou economias de gama. O que são? Existem? Se sim, onde ou em quê?

Economias de escala

Há economias de escala se uma unidade de produção (por exemplo, um funcionário) produz mais do mesmo produto (por exemplo, registos) com os mesmos recursos, tornando mais baixos os custos de produção unitários (cada registo custa menos, quantos mais forem produzidos no mesmo intervalo de tempo por um funcionário); os custos unitários baixam quando se aumenta a sua produção por intervalo de tempo, pois os custos fixos (devidos aos bens de capital e fatores de produção duradouros) repartem-se por mais unidades produzidas (Mateus e Mateus, 2001: 350-351).

Simetricamente, há deseconomias de escala quando os custos unitários crescem com a produção. Isso pode ter três grandes causas:

- Saltos na complexidade do serviço, que implicam maiores custos de coordenação;
- Saltos nos custos dos bens de capital, que passam a ser mais onerosos e que estão abaixo do nível ótimo de emprego;
- Ineficiências na mais complexa coordenação.

Já foi demonstrado que a função militar da Armada é muito diferente das funções civis da DGAM e da PM (Paulo, 2014). E há diferenças entre as funções do capitão de porto, cuja natureza é local, e as funções de comandante da PM, uma força de segurança nacional. Com

funções distintas não há economias de escala nas missões; mas pode haver noutros aspetos, como Janeiro (2010) sugeriu, embora no âmbito genérico da defesa e da segurança interna.

Podem explorar-se economias de escala acumulando cargos: um titular para distintos órgãos. A acumulação de cargos é o ponto central das alegadas sinergias, como se constata pela determinação legal de que os dirigentes da PM e da DGAM são oficiais da Armada e da classe de Marinha, nomeados do mesmo modo dos que prestam serviço na Armada. São só 5 em 800, e só nos órgãos de topo, incluindo a AMN.

Podem explorar-se economias de escala na vigilância no mar e no SAR aproveitando os navios de guerra que patrulham o mar na função militar. O navio onde está é útil para ver, registar, dissuadir e salvar. Mas passa a haver deseconomias de escala se, em vez de meios típicos da Autoridade Marítima, se atribuírem (em vez de aproveitar os que lá estão) submarinos ou fragatas à vigilância, à fiscalização da pesca, ao SAR ou à proteção ambiental:

“Military units are very expensive, act only in support on an ad hoc basis and in any case cannot always be effectively exploited” (Pugh e Gregory, 1994: 78);

“[...] naval/military units are costly, even when only acting in occasional support of civilian agencies” (Pugh, 1996: 119).

As deseconomias resultam ainda da ineficácia dos meios sofisticados e poderosos ante meios mais fracos: a desproporção repugna às democracias, como constatou a *Royal Navy*, que foi derrotada pelos meios da guarda costeira da Islândia nas três “guerras do bacalhau” (Grove, 1987: 330-333).

Podem explorar-se economias de escala no apoio logístico e na formação do pessoal entre a PM, a Armada e outras forças e serviços de segurança (FSS). No apoio logístico, pode criar-se poder de mercado na aquisição de bens e serviços, com especificações comuns (sem terem de ser iguais) e em maiores quantidades. É o caso de combustíveis, material corrente de secretaria, viaturas, manutenção de infraestruturas administrativas, serviços de refeições e limpezas, entre outros exemplos. Mas há sempre que atender às deseconomias de escala devidas à complexidade dos contratos, em especial pela dispersão pelo país: a Armada está concentrada em algumas capitais de distrito; a DGAM e a PM estão distribuídas pelo litoral. O contrato para a Armada, por isso, podia ser mais simples e ter mais baixas despesas por entregas, do que um contrato que implique a distribuição por todo o país.

Importa considerar a questão da uniformização: os bens e serviços a adquirir por cada uma não têm necessariamente iguais especificações; mas se estas forem uniformizadas vão perder-se algumas especificidades da organização em causa na aquisição conjunta. Gastam-se recursos (sobretudo em tempo de pessoal qualificado e de dirigentes) para concluir o que é

específico e essencial em cada organização, e o que é específico e acessório; só neste caso se pode uniformizar sem perdas na missão. A questão é complexa, porque coisas acessórias muitas vezes revelam-se essenciais para a missão e até o espírito de corpo.

Também se podem e devem explorar economias de escala entre a PM e outras FSS, com maior expectativa de economias, pela afinidade funcional com as FSS. Por exemplo, são de prever mais poupanças se uma escola de polícia formar pessoal que se destine a mais do que uma FSS (por exemplo, cada escola especializando-se num domínio setorial, no qual dá formação policial a todos ou à maioria). A formação e o treino policiais, as fardas, as armas, os centros de operações, as viaturas, os equipamentos de comunicações são tópicos em que a PM pode associar-se a outros serviços, como o SEF, a PJ, a PSP e a GNR; podem alcançar-se maiores poupanças com as FSS maiores do que a Armada. E são de esperar economias de escala com a Armada e com a Escola Náutica Infante D. Henrique na formação e treino sobre navegação, ambiente marítimo e operação de e com navios. Mas, se a formação for distribuída por vários locais, pode haver deseconomias de escala pelo tempo perdido em deslocações e pela perda de rendimento dos alunos devida à instabilidade.

É duvidoso que se possam obter economias de escala na gestão orçamental corrente da PM e da DGAM, se ela for centralizada num serviço especializado, da Armada ou de outra FSS. Não é de esperar que um tal serviço mantenha a sua dimensão se passar a processar as dotações da DGAM e da PM além das da Armada. Cada serviço tem um volume e natureza de processos e documentos específicos, que requerem recursos quase proporcionais aos documentos a processar e ao pessoal a gerir. De facto, quase todos os processos da função administrativa e financeira da DGAM e da PM correm em serviço próprio da DGAM; levados para a Armada, esta necessitaria dos recursos que na DGAM se afetam à função; e se a PM produzir autonomamente a sua função administrativa e financeira, o serviço da DGAM pode reduzir-se numa dimensão próxima daquele a criar na PM. Só haverá diferença no dirigente: haverá um para cada serviço – menos serviços implica menos chefes. Mas estes chefes são oficiais da classe de AN, que não chegam ao topo da Armada (CEMA). Há muitas tarefas comuns na função administrativa e financeira de qualquer serviço público; mas a DGAM e a PM têm de orçamentar, imputar e processar taxas, coimas e emolumentos, além do ODCCR, sem paralelo na generalidade dos serviços da Armada. Assim, com diferenças substanciais entre os processos não se vislumbram economias de escala nem poupanças por esta via.

Note-se que se a produção adicional ultrapassar a capacidade nominal de produção, e se mantiverem os requisitos, vão aumentar os custos para a qualidade pretendida, ou baixar a

qualidade para a quantidade pretendida. No fundo, as economias de escala aproveitam as capacidades sobrantes; esgotadas estas surgem deseconomias de escala e perdas para os destinatários das capacidades sobrantes; a missão secundária para aqueles recursos está em mais baixa prioridade; mas para se concretizar, de acordo com os seus requisitos, procurará autonomizar a sua produção; só que pode não ter o poder para o conseguir. Com a DGAM e a PM dirigidas só por oficiais da Armada, e correndo a sua carreira na Armada, mesmo que constatem a secundarização, dificilmente defenderão, ou sequer tolerarão, o que contrarie a cultura corporativa (Colson, 1974: 106), como defender a autonomia da DGAM e da PM:

“[...] because they are afraid to anger someone they suspect of having greater power”
(Colson, 1974: 50);

“[...] the chances for promotion are not equal but tend to favor candidates who conform to their superiors' expectations” (Abrahamsson, 1969: 40).

Embora em teoria ninguém possa ser prejudicado pelas suas ideias, a possibilidade de nomeação e de exoneração sem concurso, por decisão simples do CEMA (enquanto AMN ou mais tarde) em qualquer momento, coloca o nomeado numa situação precária e vulnerável.

Como se viu, dos 800 efetivos que servem na AMN só cinco são titulares de órgãos da Armada. Tornando-se a DGAM e a PM autónomas da Armada, esta reduzia-se em cerca de 800 efetivos (militares, civis e militarizados), mais as correspondentes despesas e dotações orçamentais (que passariam para a DGAM e para a PM), mas a Armada ficava só sem quatro oficiais²⁰: a autonomia da Autoridade Marítima custaria mais quatro oficiais superiores aos contribuintes. A autonomia total na logística e na formação poderá acarretar mais despesas; mas podem obter-se economias de escala e de gama com a Armada e com outras FSS, onde exista tal potencial; só é necessário que a Armada e essas FSS estejam dispostas a colaborar e não criem complicações. Já existe uma Escola de Autoridade Marítima e a DGAM já tem alguma capacidade logística própria, justamente por estar dispersa pelo país. E, sobretudo, é possível obter os benefícios da DGAM e da PM dedicadas totalmente às suas funções.

Economias de gama

Há economias de gama se uma unidade de produção (por exemplo, um funcionário) acrescenta ao que já produzia (por exemplo, registos) outros produtos (por exemplo, planos de operações militares), sem mudar os fatores de produção (o funcionário não necessita de mais, nem de outros, recursos) e sem prejuízo da qualidade de ambos os produtos (Mateus e

²⁰ Assume-se que desapareceria o órgão de AMN. Podia ficar a função, atribuída ao DGAM. Ou até ser extinta, pois só foi criada para manter o CEMA inserido na Autoridade Marítima (AHM, 1992: pontos 4, 5 e 6).

Mateus, 2001: 395-396). Também pode haver poupanças, mesmo que haja aumento de custos numa produção conjunta de vários produtos, desde que este aumento fique abaixo da soma dos custos totais das produções separadas.

Há deseconomias de gama se a qualidade de qualquer dos produtos se degradar por causa da produção conjunta, ou se os custos totais de produção excederem a soma dos custos totais das produções separadas.

São possíveis e desejáveis partilhas com a Armada no apoio logístico: a unidade de produção que adquire sobressalentes para sistemas marítimos da Armada (sondas, radares, embarcações, motores de propulsão naval, geradores, etc.) pode adquiri-los para sistemas semelhantes da DGAM e da PM. Também a gestão da aquisição, da manutenção e do abate de tais sistemas, a gestão de bens intermédios e a gestão de infraestruturas podem usufruir de poupança por partilha. Também podem explorar-se economias de gama com outras FSS no apoio logístico; de novo, a dispersão da Autoridade Marítima por toda a costa sugere que as poupanças (por exemplo, em partilha de infraestruturas) serão maiores com a GNR e as FSS do que com a Armada, concentrada em cinco capitais de distrito. Mas as partilhas criam problemas de responsabilização e estes aumentam os custos de coordenação, que se vão somar aos custos totais e às deseconomias de gama.

Na prática, a questão não é assim tão simples: se duas funções são muito diferentes, o tempo e os recursos gastos numa gastam-se a menos na outra; sendo ambas necessárias, uma ou ambas saem prejudicadas, impondo deseconomias. Por exemplo, o pessoal ocupado em contratos para sistemas para a Armada pode não ter disponibilidade para se ocupar de outros contratos, distintos, exigindo assim mais pessoal, sistemas de informação, espaço e outros recursos, podendo a única economia de gama estar nas infraestruturas – mas só se estas já estavam sobredimensionadas e têm espaço para acomodar as tarefas adicionais.

Por outro lado, se é aceitável perder qualidade na função de menor prioridade, então ela é pouco relevante ou até redundante e a eficiência determina a sua suspensão (podendo prever-se a sua reativação, se, e quando, necessário) ou a sua extinção.

Embora a vigilância tenha sido considerada acima nas economias de escala, será mais ajustado incluí-la nas economias de gama, pois não basta olhar: é necessário interpretar o que se vê, e saber distinguir um ataque à soberania de uma violação da lei de um episódio de poluição marinha – o que exige conhecimento nos três domínios para os distinguir na teoria e na prática. Isto é, são produtos distintos e a partilha exige que sejam reconhecidos como tal. À vigilância segue-se a atuação, face a ilícitos. Mas o modelo constitucional de 1982 afastou as FA da segurança interna. Por isso, a função militar esgota-se ao passar da vigilância para a

fiscalização: as FA podem vigiar, porque não estão a interferir na esfera própria do cidadão; mas a fiscalização interfere, pelo que, fora de estados de exceção, não é constitucionalmente autorizada às FA.

Assim, a única forma de extrair poupanças é embarcar polícias nos NRP, em patrulha dos espaços marítimos, fazendo, uns, vigilância de defesa, e outros policial; resumindo e em concreto, os NRP e os militares em serviço nas FA podem atuar:

- Como obstáculo à concretização de ilícitos. A interposição de obstáculos físicos à progressão ou concretização de ilícitos será mais eficaz com NRP, dado o respeito ou até receio que impõe o seu potencial bélico – mas, por dificilmente poderem ser usados, podem não alcançar respeito entre criminosos endurecidos e organizados, ou mesmo perante meios muito menos poderosos, como sucedeu nas “guerras do bacalhau”.
- Na observação direta, por exemplo, por câmaras fixas em meios aéreos ou NRP, o que permite prosseguir investigações, ou obter provas para processos judiciais em curso, colaborando na administração da justiça.
- Como plataformas onde atuam inspetores do SEF ou da PJ, militares da GNR, agentes da PM, ou funcionários de qualquer serviço com poderes de autoridade marítima, plataformas a partir das quais as autoridades competentes conduzem a fiscalização na modalidade de controlo tático²¹: os agentes da autoridade dirigem e controlam as ações de fiscalização, mas a direção e a segurança do NRP, ou outras unidades militares, pertencem sempre aos militares das FA que os comandam.

Com as autoridades competentes embarcadas e fiscalizando, ao mesmo tempo que os NRP vigiam as águas no âmbito da sua missão de defesa militar, reduzem-se meios policiais onde haja meios navais. A Armada já disponibiliza NRP para operações da PJ e para ações de fiscalização da pesca (por exemplo, no âmbito da *NAFO*) ou controlo da imigração irregular (por exemplo, no âmbito da agência *Frontex* da UE²²) sem estarem em curso missões de defesa nacional; trata-se só de empregar plataformas que existem, e têm de existir, quando aqueles serviços não têm missões nem dimensão que justifique terem plataformas próprias. Mas, claro, os NRP empregues nestas missões estão afastados da sua missão primária, e se fizerem falta nesta, terão de abandonar a secundária, desguarnecendo-a; não se pode ignorar

²¹ Modalidade de ação na qual uma unidade militar presta um serviço a uma entidade, de acordo com os objetivos que esta estabelece, mas sem esta dirigir aquela unidade ou os seus membros; o controlo exerce-se sobre os resultados.

²² Ver mais em: <http://frontex.europa.eu> (lido em 19-Mar-2018).

este custo, que só será irrelevante em período de baixas ameaças à soberania.

Simetricamente, a vigilância por FSS pode servir a missão de defesa. Se as missões de cada serviço não forem prejudicadas, há uma produção conjunta das funções militar e civil, e há economias de gama face à produção em separado das duas funções (Pugh, 1996: 126).

Como penetra a esfera privada dos cidadãos, a fiscalização impõe-lhes custos (como medidas cautelares, e processos e sanções administrativas e judiciais), os quais constituem a dissuasão à prática de ilícitos²³. Aqueles custos resultam da aplicação da lei; se ela não for bem aplicada, o infrator pode ver anulada a sanção e ser compensado e indemnizado pelo Estado. Por isso, é economicamente crucial que quem exerce a fiscalização seja legalmente competente e exerça essa competência corretamente; mas prevalece o silêncio na narrativa dos defensores da militarização da Autoridade Marítima nesta matéria.

Análise da narrativa

Dois autores definiram as condições para se poderem extrair poupanças da atuação das FA fora do âmbito militar:

“Martens Ferrão – Eu não creio que a disciplina do Exército possa ser eficaz, que possa haver Exército bem organizado, enquanto ele fizer propriamente a polícia do País. Prefiro ter um Exército menos numeroso do que a cifra nominal do nosso, mas quero um Exército não disseminado todo ele em pequenos destacamentos, sem os seus quadros efetivos, e sem organização e a disciplina necessária; sem poder ter o necessário exercício militar, [...]. Daqui resulta não haver Polícia nem Exército [...] e que a segurança não é uma realidade” (DCD, 1862: 1644);

“a) – Que as atividades de fomento marítimo serão atendidas tão bem ou melhor do que se estivessem entregues a serviços civis.

b) – Que a preparação militar do conjunto naval não será sensivelmente afetada.

c) – Que a economia que a mencionada orgânica representa para o Estado será justamente aplicada no engrandecimento do Poder Naval.

As atuais limitações no nosso Poder Naval não são imutáveis no futuro nem desanimadoras no presente” (Crespo, 1955: 277).

Nenhuma das condições está demonstrada no modelo em que a Armada intervém ou domina a Autoridade Marítima, nem foi demonstrada pelos seus defensores. Mas é verdade que são possíveis aumentos de eficiência por partilhas, como se explicou acima.

²³ A presença de obstáculos aos ilícitos, como barreiras a superar, constituem uma defesa e não um dissuasor; e a vigilância só constitui um dissuasor se integrar as ações de fiscalização.

A Armada apoia as operações da PJ e de outras entidades, mas não quer apoiar a GNR e só recentemente admitiu apoiar a PM (Freire, 2017). Esta dualidade da Armada dever-se-á à eventual contração que lhe imporá o pleno reconhecimento das atribuições da PM e, até mais, da GNR no mar:

“[...] *fight organizations that seek to perform your tasks* [...]” (Wilson, 1989: 189);

“As forças armadas de segurança externa, para não perderem dimensão, almejam obter algumas competências policiais nos campos exterior e interno” (Alves, 2010: 24).

O Estado não funcionará bem, se quem o serve não aderir ao espírito e à letra das normas constitucionais e legais. Parece uma dualidade, usar o argumento económico para defender a militarização da Autoridade Marítima pela Armada, e invocar “especificidades” da Armada (genéricas e pouco detalhadas) para defender a autonomia dos seus sistemas de saúde e de educação (Freire, 2007, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d). A oposição à fusão das escolas e da saúde militares revela que se valoriza mais a autonomia da Armada do que as alegadas poupanças, como já ocorreu nos EUA:

“*The opponent of the unification was the navy and again the reason was autonomy*” (Wilson, 1989: 186).

Uma dualidade implícita estará na defesa da ineficiência do sistema de formação para a Autoridade Marítima: como não basta saber de vento, ondas, navios e armas, os militares da Armada têm de frequentar um curso de aperfeiçoamento de quase um ano para três de serviço na DGAM e na PM; a proporção de quase 1 para 3 é rara e onerosa (Martinho, 2017: 127). Outra dualidade implícita será a omissão das poupanças possíveis por economias de escala e de gama por partilhas entre a PM, a DGAM e as demais FSS. Por fim, se poupar é o critério decisivo, então Portugal devia integrar-se na Espanha, para poupar em órgãos políticos, infraestruturas, etc. Se não abdica, e aceita a correspondente despesa adicional, isso significa que valoriza mais a independência e autonomia nacionais do que uma eventual despesa adicional. Mas não se conhece nenhum oficial da Armada, nem outro português, que defenda que o critério das poupanças se sobrepõe à independência nacional.

De resto, desde a criação das polícias após a Revolução Francesa, o critério filosófico e político superou quase sempre eventuais poupanças de ter as FA a fazer de polícia; até no Estado Novo, as FA muito raramente atuavam em cenários domésticos, apesar de a GNR e a PSP serem dirigidas por oficiais do Exército, e a Autoridade Marítima por oficiais da Armada. Parece que a comunidade entende que há algumas coisas mais importantes do que poupar.

Há, ainda, um problema de acesso à informação: a Armada não revela o que se passa em

concreto e como funciona o modelo, usando, por exemplo, classificações de segurança militar para vedar o acesso a informação detalhada. O incidente ocorrido em 27-Jan-2010, no qual uma lancha da Marinha foram disparados tiros contra uma lancha da PM (Público, 2010), e o incidente de 28-Jul-2012, no qual um alegado traficante terá sido morto por um fuzileiro (DN, 2012) só se destacam por terem chegado aos *media*; mas ficaram por divulgar as investigações e as conclusões, e eventuais outras ocorrências. E não parece haver pressão mediática ou política no sentido do conhecimento público.

É de notar ainda o desvalor revelado por vários oficiais pela CRP, a qual veda às FA as funções de polícia exceto em estados de exceção (Valente, 2014: 74):

- Um ex-Vice-CEMA escreveu: “[...] os leigos na matéria, tal como o signatário, não devem tentar interpretar as disposições constitucionais, pois arriscam-se a cair nas asneiras típicas dos ignorantes” (Cajarabille, 2013: 2);
- Um ex-CEMA revelou que a Armada pouco faz de defesa militar: “[...] o dia a dia por exemplo da Marinha é a fiscalização da pesca, a repressão do contrabando, a busca e salvamento [...]” (Gomes, 2014: 37’15’’);
- O mesmo ex-CEMA foi citado e não desmentiu: “[...] 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” (Freire, 2014);
- Um ex-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas disse no parlamento: “[...] eu li uma vez a Constituição e foi de través [...]” (Araújo, 2014: 06’30’’).

Os militares que defendem a militarização da Autoridade Marítima pela Armada nunca colocam a CRP como pressuposto da sua análise e da sua posição. Este ponto é relevante: os militares juram cumprir e defender e a CRP e a lei; como podem analisar esta matéria sem começar pela base (a CRP) de onde deriva a legitimidade e o fundamento da sua atuação?

Além disso, estes atores também desvalorizam as subtilezas da lei, que permitem o emprego das FA na segurança interna, mas sob determinadas condições (o ilícito teve de ser previamente detetado) e segundo mecanismos (apoio às autoridades competentes, e a seu pedido) previstos na lei, e definidos caso a caso pelos órgãos de soberania, mas que excluem a posição de domínio das FA, e da Armada em particular. Aplica-se o mesmo, com as devidas adaptações à proteção civil.

E há que considerar os custos de ter os serviços da Autoridade Marítima subordinados a uma autoridade militar (CEMA). Perante a escassez de recursos e os congestionamentos, o CEMA está vinculado a preferir a sua missão (militar) à Autoridade Marítima. Se esta função se degrada, incorrem-se custos identificáveis, mas difíceis de quantificar. Dado o facto da

escassez de recursos, agravado pelas restrições de despesas das FA (baixa prioridade face a outras políticas públicas), é de prever que a DGAM e a PM estejam a ser prejudicadas em favor da Armada, ou mais prejudicadas do que a Armada.

A análise efetuada sugere que o argumento económico é o elemento da narrativa que visa a preservação da autonomia e o domínio do setor do mar pela Armada, e a manutenção de benefícios (materiais ou imateriais) para o seu pessoal. Parece que os *media* e os órgãos de soberania aderiram acriticamente a esta narrativa, e não a escrutinam.

Notas Conclusivas

A tradição cultural da Marinha, traduzida na conduta dos seus oficiais, considera que a Autoridade Marítima é uma missão da Armada; e muitos oficiais consideram-na um serviço da Armada. Defendem a sua posição com argumentos económicos, históricos e profissionais analisados neste artigo. Expôs-se a sua fragilidade e a incoerência dos seus defensores que, em particular, parecem não reconhecer as “sinergias” na saúde, na formação militares, e na independência nacional.

A Autoridade Marítima não se resume a “andar no mar”, “evitar ilícitos” ou “mostrar a bandeira”, que são atividades no âmbito da Armada; tudo isso é necessário, mas, de acordo com a CRP e a lei, a Autoridade Marítima não é missão da Armada. Se a Armada executar tarefas sem fundamento legal pode estar a criar responsabilidades imediatas para o Estado e mediatas para os contribuintes.

Só se podem obter poupanças por economias de escala onde as funções são iguais e repetidas localmente. Mas as funções da Armada são distintas das da PM e da DGAM; como as do Exército são diferentes das funções da GNR e da PSP. Essa diferença está no âmago da democracia e vem do século XIX.

Além disso, os meios da Armada (navios combatentes sofisticados e com guarnições grandes e treinadas para a guerra no mar) não são meios adequados para a DGAM e a PM, a GNR, ou uma guarda costeira. E os meios adequados para estas últimas (pequenos navios, com pequenas guarnições, treinadas para *SAR*, proteção do ambiente marinha e polícia) não servem às missões típicas da Armada. Esta poderá e deverá vigiar os espaços marítimos, mas há uma parte da vigilância e toda a fiscalização que têm de estar a cargo de autoridades policiais, por especialização e imperativo constitucional.

Através da análise acima, afigura-se ter-se desmontado o mito de “duas Marinhas”; são duas funções diferentes, logo com pessoal e meios com distintas doutrinas, formação, modos de atuação e práticas. Por isso, os recursos que o Estado atribui à Armada e que esta administra,

e que executam missões de Autoridade Marítima, poderão ser transferidos para a DGAM, a PM ou uma eventual guarda costeira (juntando-se aos da Unidade de Controlo Costeiro da GNR) sem aumentar a despesa pública: o que acresce nas últimas far-se-á pela redução dos recursos atribuídos à Armada.

Poderá poupar-se por economias de escala entre a DGAM e a PM, e a Armada, quando se adquiram bens e serviços iguais e em maior quantidade do que em separado; é o caso de bens e serviços homogéneos (contínuos, como combustíveis ou lubrificantes; ou discretos, como viaturas de mercadorias e pessoais, embarcações, serviços de refeições e limpezas, manutenção de infraestruturas administrativas, material de secretaria e informática). Alguns poderão adquirir-se por centrais de compras do Estado; neste caso, as economias de escala não são específicas deste setor. Mas pode haver deseconomias de escala na coordenação, e em disfunções e erros de coordenação, cujos custos crescem mais depressa do que as organizações. E poderá perder-se especificidade na uniformização.

Poderá poupar-se por economias de escala entre a DGAM e a PM, e outras FSS, com maior expectativa de poupança no caso da GNR, na formação e no treino policiais, nas armas, nas fardas, nos centros de operações no litoral, nos sistemas de comunicações, nas viaturas táticas, e noutros. Exceto na formação, também aqui se podem criar centrais de compras, já específicas do setor da segurança e com menores volumes de bens e serviços, mas ainda relevantes. O problema das deseconomias de escala mantém-se como no exemplo anterior.

Poderá poupar-se por economias de gama entre a DGAM e a PM, e a Armada, no apoio logístico e na vigilância marítima; mas só quando haja realmente produção conjunta, como é o caso de elementos das FSS embarcados em NRP em patrulha e vigilância no mar. No caso do apoio logístico não é óbvio que haja muito a poupar, exceto em infraestruturas, suportes de bases de dados ou sistemas de distribuição de bens. As deseconomias de gama manifestam-se quando não existe em concreto produção conjunta, e quando a produção de um bem ou serviço se faz em vez da produção de outro.

Poderá poupar-se por economias de gama entre a DGAM e a PM, e outras FSS, como no apoio logístico e na vigilância, com adaptação às atividades concretas. E as deseconomias de gama terão as mesmas causas em abstrato.

Para alcançar poupanças por economias de escala e de gama não é necessário que a DGAM e a PM sejam militarizadas ou dominadas pela Armada. Os exemplos dados sugerem que a DGAM e a PM podem ser autónomas e ter protocolos de partilhas; mas isso envolve custos de coordenação e deseconomias. A subordinação à Armada pode reduzir em parte esses custos, mas à custa de secundarizar a missão da Autoridade Marítima, e de perder os

benefícios duma Autoridade Marítima autónoma. Além disso, as economias de escala e de gama podem obter-se mesmo que a DGAM e a PM não estejam integradas no MDN; basta adotar protocolos entre os ministérios em que se integram os serviços que partilham os produtos. Mas se é difícil a coordenação entre serviços no mesmo ministério, são de esperar mais dificuldades na cooperação entre serviços de vários ministérios; o que exige apertado e intrusivo controlo, que só pode realizar-se no plano político, e que tem custos.

Há ainda questões políticas a considerar. Que têm a menos os cidadãos que vivem do mar ou nele operam, para não lhes serem aplicáveis as normas constitucionais que afastam as FA da segurança interna? O que justifica que militares, até armados, possam interpelar cidadãos no mar e em terra não?

Por outro lado, a função de Autoridade Marítima é secundarizada face à função militar da Armada, que é a sua missão constitucional. Como se procede se a Armada estiver de tal modo empenhada nas suas tarefas militares e não tiver recursos para cumprir minimamente a função de Autoridade Marítima? Improvisa-se a Autoridade Marítima? Será isso aceitável?

Por fim, deixando a afetação relativa de recursos da Armada e da Autoridade Marítima ao CEMA, dada a inevitável escassez de recursos – e as frequentes restrições e contração de recursos – e a competição de missões pelos recursos, entrega-se a um órgão administrativo a decisão política de rateio de recursos entre funções de soberania. Ou seja, subordina-se a decisão política a órgãos administrativos sem escrutínio. Para poupar o quê?

Bibliografia

Abreu, Francisco Vidal (2005), *Despacho. Revisão do Dispositivo da Autoridade Marítima- Estudo e Contributos*, Lisboa, Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada, Não-Classificado, 14-Nov.

Abrahamsson, Bengt (1969), “Military professionalization and estimates on the probability of war”, em Doorn (editor), *Military Profession and Military Regimes*, The Hague, Mouton & Co. Publishers, pp. 35-51.

AHM-Arquivo-Histórico da Marinha (1992), *Síntese da Reunião de 13OUT92 na DGPIE/MDN*, Fundo 224-Estado-Maior da Armada-DGM Pasta 3131, 14-Out-1992.

Alves, Armando Carlos (2010), “O que faz Portugal é o mar”, *Segurança e Defesa*, 14, Jul-Set, pp. 22-29.

Araújo, Luís (2014), *Audição Parlamentar n.º77-CDN-XII*, Assembleia da República, Comissão de Defesa Nacional, 16-Jul. Disponível em: http://media.parlamento.pt/www/XIILEG/3SL/COM/03-CDN/CDN_20140716_2.mp3

- (ouvido em 13-Fev-2018)
- Cajarabille, Victor Lopo (2007), “A marinha de duplo uso: o caso português”, em *Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”*, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, Caderno Naval, 22, Jul-Set, pp. 29-34, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n22_julho_setembro_2007.pdf (lido em 13-Fev-2018)
- Cajarabille, Victor Lopo, António Silva Ribeiro, António Gameiro Marques, e Nuno Sardinha Monteiro (coordenadores) (2012), *A Segurança no Mar. Uma Visão Holística*, Mare Liberum.
- Cajarabille, Victor Lopo (2013), “A Constituição da República e a Marinha de duplo uso”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 02-Jul, online http://database.jornaldefesa.pt/forcas_armadas/marinhas/JDRI%20061%20040713%20marinha%20duplo%20uso.pdf (lido em 13-Fev-2018).
- CM-Correio da Manhã (2006), “Pensões de 5 mil euros na Marinha”, *Correio da Manhã*, 15-Abr., disponível em: <http://www.cmjornal.pt/politica/detalhe/pensoes-de-5-mil-euros-na-marinha> (lido em 13-Fev-2018).
- Colson, Elizabeth (1974), *Tradition and Contract. The Problem of Order*, Chicago, Aldine Publishing Company.
- Correia, Armando Dias (2010), *O Mar no Século XXI*, Aveiro, Fedrave.
- Crespo, Manuel Pereira (1955), “Subsídios para uma Estratégia Naval-VIII a XI”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. LXXXV, Abr-Jun, pp. 253-283.
- DCD-Debates na Câmara dos Deputados (1862), *Diário da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, Lisboa, Câmara dos Deputados, 92, 14-Jun., disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/cd/01/01/01/092/1862-06-14> (lido em 13-Fev-2018).
- Diogo, Luís Costa, e Rui Januário (2000), *Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo*, Lisboa, Áreas Editora.
- DN-Diário de Notícias (2012), “APG/GNR exige esclarecimentos sobre uso de fuzileiros”, *Diário de Notícias*, 28-Julho, disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/apggnr-exige-esclarecimentos-sobre-uso-de-fuzileiros-2695290.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Doorn, Jacques van (editor) (1969), *Military Profession and Military Regimes*, The Hague, Mouton & Co. Publishers.
- Duarte, António Rebelo (2007), “Uma marinha equilibrada e de duplo uso”, *Segurança e*

- Defesa*, 3, Maio-Junho, pp. 74-77.
- Fernandes, Rui (2007), “Mudanças em curso pouco transparentes: guarda costeira e soberania nacional”, *Avante*, 08-Mar., disponível em: <http://www.avante.pt/pt/1736/temas/18590/> (lido em 13-Fev-2018).
- Fonseca, Alexandre da (1979), “A fiscalização da Z.E.E. missão da armada ou de uma guarda-costeira?”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CIX, Abril-Junho, pp. 323-332.
- Fonseca, Henrique Alexandre (1977), “Os primeiros capitães de portos”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CVII, 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, João (2016), *Jornal da Marinha. Chefias, Mudanças, Permanências e Desempenhos nos Últimos 180 Anos*, Lisboa, Edições Colibri.
- Freire, Manuel Carlos (2007), “Marinha contra ‘derivadas integracionistas’”, *Diário de Notícias*, 27-Outubro, disponível em: <https://www.dn.pt/arquivo/2007/interior/marinha-contra-derivadas-integracionistas-987739.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Freire, Manuel Carlos (2010a), “Fecho do hospital da Armada deixa em risco mandato de Melo Gomes”, *Diário de Notícias*, 09-Junho.
- Freire, Manuel Carlos (2010b), “Santos Silva no meio de fogo cruzado na reforma da saúde”, *Diário de Notícias*, 30-Jul, p. 10, disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/santos-silva-no-meio-de-fogo-cruzado-na-reforma-da-saude--1630198.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Freire, Manuel Carlos (2010c), “Saúde militar gera braço-de-ferro entre dois generais”, *Diário de Notícias*, 28-Agosto, disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/saude-militar-gera-braco-de-ferro-entre-dois-generais-1650089.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Freire, Manuel Carlos (2010d), “Armada ‘deve fazer o luto’ pela perda do seu hospital”, *Diário de Notícias*, 13-Dezembro, disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/armada-deve-fazer-o-luto-pela-perda-do-seu-hospital-1733636.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Freire, Manuel Carlos (2014), “Almirante só conta ao Parlamento meia verdade sobre lei de Espanha”, *Diário de Notícias*, 13-Ago, p. 12.
- Freire, Manuel Carlos (2017), “Marinha apoia Polícia Marítima pela primeira vez no alto mar”, *Diário de Notícias*, 20-Nov., disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/marinha-apoia-policia-maritima-pela-primeira-vez-no-alto-mar-8928988.html> (lido em 13-Fev-2018).

- Gamito, Jorge (1967), “As capitánias... essas desconhecidas...”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. XCVII, Jul-Set, pp. 624-631.
- Gomes, Fernando Melo (2009), “Entrevista do Almirante Melo Gomes–Chefe do Estado-Maior da Armada”, *Segurança e Defesa*, 10, Jun-Ago, pp. 10-18.
- Gomes, Fernando Melo (2014), *Audição Parlamentar n°81-CDN-XII*, Assembleia da República, Comissão de Defesa Nacional, 23-Jul., disponível em: http://media.parlamento.pt/www/XIILEG/3SL/COM/03-CDN/CDN_20140723_3.mp3 (ouvido em 13-Fev-2018).
- Grove, Eric (1987), *Vanguard to Trident. British Naval Policy since World War II*, Annapolis, United States Naval Institute.
- Halperin, Morton, e Priscilla Clapp (2006), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Harries-Jenkins, Gwyn, e Jacques van Doorn (editors) (1976), *The Military and the Problem of Legitimacy*, Londres, SAGE Publications Ltd.
- Harries-Jenkins, Gwyn (1976), “Legitimacy and the problem of order”, em Harries-Jenkins, Gwyn, e van Doorn, Jacques (editors), *The Military and the Problem of Legitimacy*, SAGE Publications Ltd, pp. 41-58.
- Horta, Henrique Silva (1991), “Marinha de Guerra: ramo das Forças Armadas e Serviço Público”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CXXI, Jan-Mar, pp. 15-25.
- IGDN-Inspeção-Geral da Defesa Nacional (2013), *Relatório da Auditoria IGDN n°06/2012-Autoridade Marítima Nacional*, Lisboa, IGDN, 08-Jul, Não-Classificado.
- Janeiro, João Sena (2010), “O emprego das Forças Armadas em missões de segurança interna”, *Segurança e Defesa*, 14, Jul-Set, pp. 58-67.
- Lacerda, Hugo (1934), “Notícia sobre serviços prestados ao país por oficiais da armada portuguesa, além do que respeita à parte militar marítima; o valor dos serviços de fomento da marinha”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CXIV, Set-Out, pp. 1149-1192.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Londres, Yale University Press.
- Martinho, João Duque (2017), “Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no quadro de atribuições do sistema de autoridade marítima: redundância ou complementaridade”, *Revista de Direito e Segurança*, Ano V, 10, Jul-Dez, pp. 89-138.
- Mateus, Abel, e Margarida Mateus (2001), *Microeconomia. Teoria e Aplicações I*, Lisboa, Verbo.

- Matias, Nuno Vieira (2010), “Portugal - que poder no mar?”, *Revista de Marinha*, 954, Mar-Abr, pp. 15-17, disponível em: http://www.revistademarinha.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1492:portugal-mar&catid=104:marinha-de-guerra&Itemid=293 (lido em 20-Mar-2015).
- Monteiro, Nuno Sardinha, e António Anjinho Mourinha (2010), “A marinha de duplo uso e a pós-modernidade na utilização do poder marítimo”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CXL, Jul-Set, pp. 415-447.
- Monteiro, Nuno Sardinha, e António Anjinho Mourinha (2011), “Marinha de duplo uso: um conceito (pós-)moderno de utilização do poder marítimo”, *Segurança e Defesa*, 16, Jan-Mar, pp. 100-111.
- Monteiro, Nuno Sardinha (2012), “Modelo português de atuação do estado no âmbito da segurança no mar”, em Cajarabille e outros (coordenadores), *A Segurança no Mar. Uma Visão Holística*, Aveiro, Mare Liberum Editora, pp. 367-396.
- Nooy, Gert de (ed.) (1996), *The Role of European Naval Forces after the Cold War*, The Hague, Kluwer Law International.
- North, Douglass C. (1992), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ª reimpressão.
- Oehling, Hermann (1967), *La Función Política del Ejército*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- d’Oléon, Michel (1996), “Policing the seas: the way ahead”, em Nooy, Gert (editor), *The Role of European Naval Forces after the Cold War*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 133-148.
- Paulo, Jorge Silva (2014), “Fronteiras das forças armadas em democracia”, *Segurança e Defesa*, 29, Ago-Out, pp. 66-75.
- Paulo, Jorge Silva (2016), “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 13-Fev-2018).
- Paulo, Jorge Silva (2017), *Armada e Autoridade Marítima. Poupar o quê? Eficiente para quem?*, Blogue Risco Contínuo, 15-Jan., disponível em: <http://risco-contínuo.blogs.sapo.pt/armada-e-autoridade-maritima-poupar-o-599801> (lido em 13-Fev-2018).
- Provedor de Justiça (2017), *Polícia Marítima. Enquadramento Institucional*, Lisboa, Provedor de Justiça, 25-Ago.

- Público (2010), “Segurança: Marinha disparou contra embarcação da Polícia Marítima na costa algarvia”, *Público*, 27-Jan., disponível em: <https://www.publico.pt/2010/01/27/sociedade/noticia/marinha-disparou-contra-embarcacao-da-policia-maritima-na-costa-algarvia-1420068> (lido em 13-Fev-2018).
- Pugh, Michael (editor) (1994), *Maritime Security and Peacekeeping*, Manchester, Manchester University Press.
- Pugh, Michael (1996), “Policing the seas: the challenge of good governance”, em Nooy, Gert (editor), *The Role of European Naval Forces after the Cold War*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 105-131.
- Pugh, Michael, e Frank Gregory (1994), “Maritime constabulary roles for non-military security”, em Pugh, Michael C. (editor), *Maritime Security and Peacekeeping*, Manchester, Manchester University Press, pp. 74-101.
- Ribeiro, António Silva (2011), “Doutrina naval”, *Revista da Armada*, 458, Ano XLI, Dez, p. 4, disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/media-center/revista-armada/Documents/2011/RA_458_DEZ11.pdf (lido em 13-Fev-2018).
- Ribeiro, António Silva (2016), “Discurso de abertura”, 4ª Conferência da ASPPM, Lisboa, FDUL, 16-Jun, disponível em: <http://www.asppm.pt/actividades/257-4-conferencia-da-asppm-policia-maritima-questoes-de-in-constitucionalidade#abertura> (lido em 13-Fev-2018).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2011a), “Racionalizar não é a palavra de ordem?”, *Diário de Notícias*, 02-Jun, p. 59, disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/racionalizar-nao-e-a-palavra-de-ordem-1867611.html> (lido em 13-Fev-2018).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2011b), “A grande oportunidade”, *Diário de Notícias*, 04-Nov., disponível em: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/a-grande-oportunidade-2099869.html> (lido em 13-Fev-2018).
- 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 29-Jan-2018).
- Rodrigues, Alexandre Reis (2015), “As forças armadas na segurança interna: o caso específico do domínio marítimo”, em Luís Saraiva (coordenador), *O Papel das Forças Armadas na Segurança Interna*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, pp. 15-23,

disponível em:
http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20162%20281015%20seguranca%20interna.pdf (lido em 13-Fev-2018).

Rodrigues, Alexandre Reis (2017), “A cultura estratégica das marinhas”, *Anais do Clube Militar Naval*, vol. CXLVII, Jan-Jun, pp. 129-158.

RTP-Rádio Televisão Portuguesa (2014), “Protagonistas-Almirante Macieira Fragoso”, *Rádio Televisão Portuguesa*, 01-Out., disponível em:
<http://www.rtp.pt/play/p1613/e166410/protagonistas> (visto em 20-Mar-2015).

Telo, António José (1999), *História da Marinha Portuguesa. Homens, Doutrinas e Organização 1824-1974 (Tomo I)*, Lisboa, Academia de Marinha.

Vagts, Alfred (1959), *A History of Militarism. Civilian and Military*, Nova Iorque, The Free Press, Revised edition.

Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*, Michigan, Basic Books.