

# Cem Lanchas para Dinamizar a Indústria Naval

Capitão-de-mar-e-guerra ECN  
Jorge Manuel Pereira da Silva Paulo



## Introdução

Neste artigo, propõe-se um programa que o autor crê reunir as condições essenciais para criar um ciclo de desenvolvimento e prosperidade sustentados na indústria naval portuguesa, produzindo algo útil e ao seu alcance. No essencial, trata-se de adquirir 100 lanchas, ao ritmo de 10 por ano, com um custo unitário actual de e 500k, para substituir a maioria das Unidades Auxiliares de Marinha (UAM) de fiscalização, do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), obsoletas ou cuja manutenção é demasiado onerosa.

Com um programa continuado durante dez anos, os estaleiros têm condições de planear e de evoluir, assim como o cliente, a Marinha. Esta vai beneficiar da redução de custos de manutenção e podem assim, a partir da primeira ou segunda década do programa, sustentar-se em parte os custos das aquisições.

Esta abordagem é realista, pois está adaptada às dimensões, às capacidades e às necessidades portuguesas. Ao visar crescer pelo trabalho, que produz bens úteis, sem serem onerosos, cria-se a estabilidade essencial para os estaleiros produzirem, melhorarem e investirem, num círculo virtuoso de desenvolvimento. É só o primeiro passo duma caminhada da indústria, mas um passo que está ao "alcance da perna" - e é isso que o distingue doutras ideias que visam objectivos excessivos. Nessa medida, a ideia agora proposta, concebida para a indústria naval, é aplicável a outros sectores económicos, designadamente da defesa.

O artigo é breve e tem três partes. Na primeira, caracteriza-se o programa, nas suas linhas essenciais; na segunda, explica-se a mecânica do desenvolvimento e da inovação que ele pode incentivar; e na terceira, avaliam-se as vantagens e as desvantagens.

## Caracterização do Programa

O programa proposto consiste na atribuição de e 5m no PIDDAC<sup>1</sup>, para a aquisição de dez

lanchas por ano, para atribuir às capitanias, e ao SAM em geral, ao longo de dez anos. No total, a valores de 2006, é um programa de aquisição de cem lanchas na ordem de e 50m<sup>2</sup>.

O programa baseia-se em contratos de preços fixos e total intolerância a reforços orçamentais. Além disso deve ser estruturado para aquisição por concurso público internacional, enquanto a elaboração do caderno de encargos durará até seis meses e a construção e entrega das primeiras dez unidades até dois/três anos do arranque do programa. Daí em diante, cada contrato deve durar um ano.

Sem prejuízo duma definição rigorosa de requisitos operacionais, o programa assenta num projecto básico de plataforma para lanchas de fiscalização portuária e costeira<sup>3</sup>, cujo comprimento será na ordem de 10/20 metros e o deslocamento na ordem de 10/30 tonne, para uma vida operacional de 10/15 anos, com casco em materiais sintéticos, velocidade até 15 nós, sem redundâncias (excepto nos motores), um mínimo de equipamentos e alojamento, e cuja manutenção possa ser efectuada nos pequenos portos nacionais. De ano para ano, isto é, de cada subclasse de dez UAM para a seguinte, tornar-se-ão mais sofisticadas e inovadoras, mantendo-se o requisito de simples manutenção.

Por outras palavras, a primeira subclasse de dez unidades, a entregar ao longo de um ano e até dois/três anos após a entrada em vigor do primeiro contrato, será tecnologicamente tão simples e barata de adquirir e manter quanto as obrigações legais da Marinha o permitam. Isso implica a adopção das mais comuns soluções tecnológicas que o mercado ofereça, e a minimização de equipamentos. Serão lanchas frugais, mas eficazes para as mais elementares tarefas do SAM nas áreas portuárias e costeiras. Podem substituir de imediato as lanchas mais antigas, guarnecer capitanias sem lanchas ou reforçar as capitanias mais desguarnecidas.

Na segunda subclasse, aumentará, um pouco, a sofisticação e a inovação tecnológica. Por exemplo, pode adoptar-se um conjunto de equipamentos, sempre de fácil manutenção, mas com maiores capacidades. E de padrões mínimos de alojamentos - para áreas onde as lanchas raramente conduzam operações de mais de algumas horas - para padrões mais sofisticados - para áreas onde as lanchas terão operações costeiras e de um ou mais dias de duração - o que exige camas e meios para preparar e servir refeições.

Enfim, ao longo do programa, a sofisticação e a evolução podem permitir passar de propulsão por hélices para jactos-de-água, aumento de fiabilidade, velocidade, dimensões ou da guarnição, para acomodar um maior leque de tarefas a desempenhar ou melhorar a sua eficácia e eficiência. Em todo o caso, o princípio a servir é o da pequena e progressiva evolução, para que a gestão do programa e das UAM esteja ao alcance de engenheiros mais jovens e dos meios disponíveis nos portos ao longo da costa portuguesa, sem esquecer que só gradualmente se pode dispôr de pessoal qualificado para operar UAM sofisticadas, e que, em todo o caso, se visa tornar acessível a operação destas lanchas ao maior leque possível de pessoal.

A diversidade de tarefas que as UAM têm de desempenhar, consoante a área de operação, implica que as lanchas mais simples serão mais adequadas para umas áreas de operação e capitanias do que para outras, apesar de, sem dúvida, as autoridades e o pessoal operador desejarem os mais sofisticados e modernos meios que possam receber. Nesse sentido, cada lancha, qualquer que seja a sua sofisticação e capacidades, tem áreas de operação onde será aceitável ou até adequada.

Um elemento essencial deste programa é que a sua implantação deve ser feita com a perspectiva do custo do ciclo-de-vida em mente. Por isso, a sua substituição deve ser feita assim que se verifique que os custos de operação e manutenção as tornam anti-económicas, mesmo que isso ocorra aos dez anos de vida, pois é possível que com tal idade o seu valor residual, por estarem operacionais, seja significativo e contribua para suportar as despesas com os meios que as substituirão.

### **A Mecânica Prospectiva do Desenvolvimento da Indústria Naval**

Os problemas da indústria naval portuguesa decorrem duma falta de procura exigente e consistente, com padrões consistentes de qualidade e ao longo do tempo; e resultam duma contracção global que, entre nós, não foi seguida duma progressão para segmentos de mercado de maior sofisticação e valor acrescentado. Em especial, a procura da Marinha é irregular em quantidade e requisitos, num largo leque de navios, lanchas e outros meios de acção naval. E a Marinha tende a concentrar a sua atenção em meios de grande dimensão e sofisticação, naturalmente mais onerosos e exigentes, mas muito distantes do que a indústria portuguesa alcança. Entretanto, a Marinha precisa de diversos tipos de meios navais e, mesmo no médio prazo, só pode encontrar satisfação na indústria nacional nos mais pequenos.

Que a necessidade existe, afigura-se ficar ilustrado com a figura 1; basta dizer que dois terços das UAM atribuídas às capitanias, para fiscalização e exercício das funções de autoridade do Estado, através da Polícia Marítima, em águas interiores e águas costeiras, têm mais de vinte anos de serviço. Esta fracção é pior no universo geral das UAM. Entretanto, as UAM com menos de 10 anos de idade são apenas duas. Por outro lado, o número total de UAM tem-se vindo a reduzir (menos 10% só nos últimos cinco anos) ao mesmo tempo que as tarefas não.

A experiência acumulada já é suficiente e está divulgada ao ponto de se afigurar irrazoável acreditar que a indústria naval portuguesa pode dirigir programas grandes ou sofisticados; mesmo programas de navios de patrulha exibem as dificuldades desta indústria em relação ao projecto e à gestão do fornecimento de navios tecnologicamente simples, mas sujeitos a requisitos e padrões militares. É sabido que o projecto de meios navais acima de lancha é muito débil em Portugal, e o recurso a estrangeiros para o efeito pode não ser muito divulgado, mas é um facto. Parecendo que tudo está por fazer, afigura-se lógico concluir que o leque de hipóteses viáveis é imenso. Não será assim.

Uma possibilidade que parece atraente será apostar em segmentos desertos no país;

muitos recordar-se-ão da convicção que alguns tinham de que seria possível construir em Portugal os submarinos que o Estado português está a adquirir na Alemanha - tecnicamente, sim, mas a que custo? Além dos elevados custos dos meios em si, agravados por não se explorarem economias de escala e economias de aprendizagem, seria inevitável um atraso para preparar portugueses para gerir e executar o projecto, ou então construísse em solo luso mas tudo o resto seria estrangeiro, sem valor acrescentado português e sem compensar os exorbitantes custos com a incorporação nacional, nem sequer a prazo.

Outra opção é proteger algum estaleiro e oferecer-lhe encomendas, assumindo que ele saberá aproveitar a oportunidade de se desenvolver e crescer, tornando-se competitivo no futuro. Parece a solução óptima; só que a experiência mostra que sem terem de competir para ganhar contratos, as pessoas, em organizações públicas e privadas, acabam por não servir os interesses do cliente, mas os seus próprios; afinal, se foram escolhidas sem competição, isso traduzirá um reconhecimento prévio, que é apenas natural que explorem, sob a forma de menor esforço do estaleiro e imposição ao cliente das soluções preferidas pelo fornecedor.

Uma última opção aqui considerada, é a construção a partir de recursos ou capacidades existentes; não parte do zero, e assim não desperdiça os recursos existentes: explora-os e aproveita-os. Esta opção aposta nos estaleiros que existem em Portugal, para que se desenvolvam pelos meios construídos e validados em operação, e passem a ser, com solidez, os estaleiros e as empresas que gostaríamos de ter. A dimensão e a comparação com os mais grandiosos nomes e instalações alheios não são factores relevantes neste programa, que tem uma clara natureza económico-financeira, embora num sentido amplo da expressão.

Um elemento crucial de qualquer opção viável é a concorrência. Ela - e não programas de certificação de qualidade, porque as normas não substituem a procura e a satisfação do cliente, nem o protecionismo, porque este incentiva a arrogância e a ineficiência - reune os ingredientes indispensáveis para:

- garantir a atenção ao cliente, porque só satisfazendo o cliente, com o risco de o perder porque a oferta alheia é preferida por ele, se garantem os lucros que financiam a sobrevivência actual e o investimento, que assegura a sobrevivência futura;
- garantir a inovação, porque na competição entre fornecedores ganhará a proposta que melhor satisfizer o cliente; esta é a que oferecer maior valor e este advém de fazer eficientemente mais ou melhor.

Nunca é demais sublinhar que a opção por relações fornecedor-cliente longas de décadas e vinculadas não traz ganhos sustentados ao cliente; depressa o fornecedor percebe que pode só fornecer o que entender, dizendo que sabe melhor do que o cliente o que o cliente quer, sendo este menorizado e quase ignorado.

A concorrência deve incluir estaleiros estrangeiros, para que todos os potenciais concorrentes portugueses sintam que existe um risco de não ganharem e assim se sintam incentivados a esforçar-se. Os estrangeiros mais experientes terão vantagem em

economias de escala e aprendizagem, mas terão custos agravados por terem de se adaptar aos requisitos locais de fácil manutenção (dependente de existir assistência técnica em portos nacionais para os equipamentos que proponham) e de transporte para Portugal de matérias-primas ou do produto acabado. Ou seja, os portugueses não têm óbvia vantagem nem desvantagem competitiva, e têm que se esforçar para ganhar os concursos e fornecer as lanchas que se proponham construir. E como há mais concursos e contratos a seguir, têm incentivos para satisfazerem bem o cliente em cada contrato.

Um receio a considerar é o da aquisição de estaleiros portugueses por estrangeiros, para facilitar o acesso a este programa. É um receio infundado. Esse investimento directo estrangeiro cria ou mantém emprego português (se o programa for duradouro) e permite a transferência de tecnologia ou boas práticas, num ambiente competitivo. O mercado único europeu torna inevitável tal investimento, mas ele é desejável. Os receios de perda de soberania são deslocados, porque o mais importante numa aquisição é o emprego em Portugal e a qualidade das lanchas a adquirir. Não é por acaso ou inconsciência que o Governo Britânico escolheu a Thales<sup>5</sup> para liderar o programa do seu novo porta-aviões.

Além de construir sobre capacidades existentes e de se apoiar na concorrência, um programa de sucesso deve ser previsível; não é um valor absoluto, mas é essencial. Os estaleiros navais, e qualquer empresa, porque dependem da procura dos clientes para sobreviver, desejam previsibilidade<sup>6</sup>, para dar realismo ao planeamento e reduzir os riscos do investimento. A criação de um programa a dez anos dá um sinal claro de que a procura é estável e longa. A rotinização do programa aumenta a confiança interna da indústria, e é viável, pois ao ciclo das primeiras cem lanchas pode suceder-se novo ciclo de substituição das UAM (as lanchas mais antigas, até por serem as menos sofisticadas, estarão obsoletas ao fim da primeira década); de resto, não custa estabelecer-se um hábito de atribuir uns orçamentalmente perfeitamente comportáveis e 3-5m por ano para aquisição de UAM para o SAM, para fiscalização, treino de mar ou multifunções. Da satisfação do cliente-Marinha/SAM e do volume acumulado de lanchas em serviço - e não da promoção política - resulta a boa reputação neste segmento do mercado, que permite aos estaleiros exportarem estes produtos e apostarem nos segmentos de maior valor acrescentado, como transportes, salva-vidas ou iates. É de sublinhar que é a experiência específica, validada pelos clientes e sob a pressão da concorrência, e a aposta na inovação, com risco calculado, que suportam a expansão para outras tecnologias e segmentos.

Mas a previsibilidade não é um valor absoluto e deve ser equilibrada pela pressão competitiva, como foi atrás referido, a propósito dos concorrentes estrangeiros. Outra dimensão competitiva advém da divisão do programa em subclasses de dez lanchas, submetidas a concurso público internacional anual. Desse modo, nenhum estaleiro tem garantida uma "captura do cliente" - tem sempre de lutar pelas encomendas - mas o volume das encomendas permite reduzir o risco do investimento e extrair economias de escala e de aprendizagem. A incerteza de quem ganha a subclasse seguinte fomenta o incentivo para investir e inovar, para tentar agradar ao cliente. Não custa antever que criada uma rotina, a indústria internaliza a mecânica, as relações fornecedor/cliente

amadurecem, a indústria inova, progride e crescem os lucros, atraindo mais empresas, num ciclo virtuoso de crescimento<sup>7</sup>. Só assim se afigura possível criar sólidas empresas, que se tornarão grandes a seu tempo, num sector que exige elevadas despesas de capital, que opera com intensa concorrência e baixas margens de lucro, e muito dependente de flutuações da procura.

### **A Avaliação Prospectiva: Desvantagens e Vantagens**

O programa proposto tem as seguintes desvantagens principais:

- não tem grande impacto mediático, do que pode resultar alguma dificuldade de mobilização; numa era em que parecem mais importantes os anúncios do que os resultados, é uma questão a não esquecer;
- não envolve elevada sofisticação, nem alta tecnologia, pelo menos à partida; numa era em que parece só ter valor o que é grandioso e exótico, o programa corre o risco de ser desprezado, e até interrompido o pequeno, mas estável, fluxo de recursos que exige;
- não oferece resultados imediatos, do que pode resultar a tentação de tirar conclusões negativas sobre o programa, no curto prazo; numa era em que parece estar a perder-se a paciência, isto significa um risco de acabar com o programa antes de produzir (bons) resultados;
- não resolve as dificuldades que as maiores empresas do sector sentem, pelo menos, no curto prazo.

Por outro lado, tem as seguintes vantagens principais:

- integra-se na lógica da Estratégia Nacional para o Mar<sup>8</sup> e do Livro Verde para uma política Marítima da União Europeia<sup>9</sup>, pelo que está a par do seu tempo;
- visa resolver um problema nacional satisfazendo as necessidades reais em UAM; e da satisfação destas pode resultar o desenvolvimento da indústria naval portuguesa, se esta se empenhar e se esforçar, em ambiente concorrencial, para aproveitar a oportunidade deste ciclo de desenvolvimento;
- está ao alcance da indústria naval portuguesa, e permite aproveitar recursos existentes para construir sobre eles um ciclo de crescimento e inovação;
- está ao alcance dos meios de projecto, de gestão e de manutenção da Marinha, em termos correntes e de pico de actividade; ao estabelecer uma rotina sustentável, aumenta a qualificação do pessoal a todos os níveis numa área (contratação pública) de grande importância futura;
- são exíguos os custos de oportunidade<sup>10</sup>.

### **Conclusão**

Um programa de 5m por ano para adquirir concorrencialmente cem lanchas ao longo de dez anos, para renovar as lanchas de fiscalização do SAM, é um meio simples, pouco oneroso e viável para dinamizar as indústrias navais nacionais, enquanto se procede à evidentemente necessária melhoria dos meios.

Pode ser implantado quase de imediato e permite modernizar os meios do SAM e os estaleiros nacionais, no segmento de construção em que é mais provável eles virem a ter sucesso. Mas não tem aquele carácter grandioso e mobilizador que é marca dos tempos correntes. Porém, ainda é verdade que as empresas mais sólidas custam muito esforço e tempo a construir, tendo que vencer uma intensa pressão competitiva.

A EID<sup>11</sup> ilustra como o sucesso resulta de muito trabalho e esforço, paciente e durante anos, em ambiente concorrencial, produzindo sistemas gradualmente mais sofisticados, ao encontro duma procura exigente que os validou; atingido um determinado patamar de sofisticação e satisfação dos clientes mais antigos, começou a abrir-se a procura externa e a presença internacional de sucesso.

O programa proposto reconhece o valor e a bondade da experiência da EID, e tenta exportá-lo, “mutatis mutandis”, para a indústria naval; mas, mais do que isso, é válido para outros segmentos industriais do sector económico da defesa.

## **Agradecimentos**

O autor está grato ao Contra-Almirante José Silva Carreira e ao Contra-Almirante EMQ Ilídio Pais Loureiro pelos comentários que melhoraram o trabalho. Só ao autor se podem imputar erros e omissões.

---

\* Engenheiro Construtor Naval, Adjunto do Director, Direcção de Navios-Marinha. Autor do livro *O Mercado Único da Defesa* (Prefácio, 2006).

---

1 O PIDDAC (Plano de Investimento e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) sintetiza no Orçamento de Estado todas as despesas de capital (também chamadas, discutivelmente, de “investimento público”) da administração pública central. Está implícito que o programa se submete em pleno ao quadro normativo das aquisições públicas no mercado único europeu.

2 Para facilitar a comunicação da ideia, admitindo uma reduzida perda de rigor económico-financeiro, ignora-se nesta avaliação global do programa o custo de oportunidade e o valor do dinheiro no tempo. No planeamento financeiro do programa não poderia ser assim, mas não é difícil perceber que a ordem de grandeza e as conclusões qualitativas não se alteram quando se incorporarem os referidos factores.

3 Existem ainda lanchas salva-vidas, cuja natureza muito especializada as exclui deste programa.

4 Em 2004, a Direcção de Navios realizou um levantamento exaustivo do estado das UAM, do qual resultou o abate de quatro das mais degradadas e menos capazes de serem

ainda operadas economicamente. Também entraram ao serviço em 2005 mais duas UAM para o serviço de fiscalização.

5 A Thales sucedeu à Thompson e é uma das empresas mais importantes a nível mundial na indústria de armas; embora duma forma discreta, é dominada por franceses, senão mesmo pelo Governo Francês.

6 Sem querer complicar o texto, mas evitando simplificar em excesso, importa notar que a previsibilidade se pode traduzir em ausência de incerteza, mas não de risco: este, ao contrário da primeira, define-se por probabilidades e, por isso, revela conhecimento sobre a matéria.

7 É sempre conveniente referir que o crescimento duma indústria não exclui a ocorrência de falências; há sempre quem não tem a qualidade, ou que não se adapta à procura ou à tecnologia dominante, e socobra, sem que isso contradiga a ideia de crescimento.

8 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº163/2006, de 16 de Novembro.

9 Comunicação da Comissão Europeia COM (2006) 275, de 7 de Junho; em discussão pública até Junho de 2007.

10 Ou, numa linguagem mais corrente, pouco se deixa de fazer para realizar este programa.

11 Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, S.A.