

CASO PEDAGÓGICO

**ANÁLISE  
PROSPETIVA**

**ipps**\_iscte  
Melhores Políticas  
Públicas

# O futuro não tem de ser uma surpresa

**Autores**

Margarida Barros  
António Alvarenga  
Miguel Agrochão  
Ana Diogo

**Editores da Narrativa**

Miguel Madeira  
Manuel Baptista

ISBN 978-989-8990-51-8



9 789898 990518

**Este Caso Pedagógico baseia-se em situações reais e em entrevistas com especialistas. É um instrumento de formação que visa gerar discussão em sala de aula. A narrativa é ficcionada e não faz juízos de valor sobre a situação apresentada ou as ações dos intervenientes.**

## RESUMO

Luís, dirigente de um departamento da administração central do Estado, encontra-se incumbido da tarefa de elaborar o planeamento plurianual da organização e sente a necessidade de utilizar métodos de Prospetiva. Porém, Luís revela dificuldades em encontrar uma forma de executar a tarefa. O clima de incerteza política após uma eleição levou à criação de uma espécie de jogo de batalha naval que permitiu a reflexão sobre o futuro da organização e a adoção de uma estratégia que fosse ao encontro das ameaças e oportunidades identificadas.

Tempo de leitura estimado  
20 minutos



ANÁLISE  
PROSPETIVA

O futuro  
não tem  
de ser  
uma  
*surpresa*

# O Futuro

## Parte A

As horas passavam e o cansaço começava a fazer-se sentir. Luís trabalhava para o Estado há 20 anos e há dois que dirigia um departamento da Administração Central, algo que sempre tinha sido uma das suas ambições. No entanto, este momento estava a ser tudo menos aquilo que tinha sonhado. No gabinete apenas estavam Luís e João Vicente, o seu subdiretor:

– Já não consigo ver nada à minha frente, com todos estes relatórios e esta papelada! Sei que fazer o planeamento plurianual exige ter estes dados todos presentes e fazer muita análise e tudo isso, mas eu..., honestamente, sinto-me como se estivesse a carregar um camião às costas – desabafou João.

– Compreendo-te perfeitamente – disse Luís, sem tentar esconder a frustração. – Fazer Análise Prospetiva é um exercício extremamente complexo. E, se calhar, é algo que devia ser deixado para os verdadeiros especialistas...

– Pois, mas isto é o futuro do planeamento... também já passa das seis e estivemos o dia todo com o nariz aqui metido. E se deixássemos isto por aqui e na segunda víssimos se arranjam uma alternativa? – propôs João.

– Acho que tens razão... estamos a precisar de um fim-de-semana para arejar as ideias – respondeu Luís, começando a arrumar os papéis em pilhas sobre a secretária. – Continuamos para a semana. E não te esqueças de ir votar no domingo! – gritou quando o seu colega saía porta fora, com uma rápida despedida.

O *stress* do fim de sexta-feira contrastou com a serenidade do fim de semana, com o sábado “de reflexão pré-eleitoral” e o domingo de eleições a passarem num piscar de olhos. Na noite de domingo, Luís sentou-se no sofá da sala para seguir as notícias pela televisão. O relógio marcava 22h42 e a noite de eleições legislativas estava a chegar ao fim: a luta era entre os dois maiores partidos, o Partido Continuidade (PC) e o Partido Avançar (PA), candidatos a liderar o país durante os próximos quatro anos. O PC era o incumbente, tendo governado o país durante os últimos oito anos e o seu plano de governo era a extensão daquilo que tinha sido feito até então: a redução da dívida pública e a recuperação económica eram as suas bandeiras. Por outro lado, o PA apresentava propostas diferentes: descongelamento de carreiras, aumentos salariais, redução da idade mínima de reforma e investimento na Administração Pública eram parte do seu discurso.

Depois de muitos comentários e debates nos vários canais, as projeções deram finalmente lugar aos resultados definitivos: o PC tinha sido o partido mais votado,

com 37% dos votos, seguido do PA, com 34%. O Partido Mudança (PM) tinha tido 20% e o Partido Nacional (PN) 5%. Com esta configuração, nenhum dos partidos tinha a maioria do Parlamento e os analistas que apresentavam as várias hipóteses para a formação do Governo analisavam a situação:

– O Presidente da República tem poder para decidir quem governará o país durante os próximos quatro anos. Apesar de ter sido o mais votado, parece-me muito pouco provável que o PC consiga formar governo. Existem diferenças inconciliáveis entre os partidos – comentou um.

– Penso que há apenas duas hipóteses – avançou outro. – Ou o Presidente convoca novas eleições, ou então decide dar uma oportunidade ao PA de se coligar com o PM. Os dois em conjunto têm a maioria dos lugares no Parlamento e podem garantir a viabilidade de um governo.

– Mas o PC ganhou as eleições. Não é questionável que seja convidado outro partido a formar governo? – perguntou o pivô.

– À primeira vista essa seria, de facto, a opção mais lógica, mas a questão é que o nosso sistema de governo não é assim tão linear... o Governo emana do Parlamento e, se outros partidos conseguirem obter uma maioria parlamentar para sustentar um Governo, não há nada que impeça tal cenário. Aliás, as diferenças entre o PA e o PM não são assim tão... – a sala ficou em silêncio quando Luís desligou a televisão.

– Já não consigo ouvir estes comentadores... vou deitar-me que amanhã há trabalho e não me pagam para estar a dormir – disse para si mesmo.

Quando entrou no quarto já a mulher dormia profundamente. Porém, ao contrário dela, não estava a conseguir conciliar o sono – ia ser uma daquelas noites de insónias. Dirigiu-se ao escritório e ligou uma pequena luz de presença, sentando-se ao computador. “Se me cansar o suficiente, o sono vai acabar por aparecer”, pensou. O seu pensamento focou-se no trabalho do dia seguinte: como transformar o exercício de planeamento do futuro da organização em algo que fosse verdadeiramente estratégico? Tentou recordar-se das aulas de Análise Prospetiva do FORGEP (Programa de Formação em Gestão Pública). Uma das noções que conseguiu reter foi a de “Forças de Mudança”, forças externas à organização que condicionavam o seu comportamento futuro... Tinha de ter em conta estes fatores na análise. Parecia evidente, mas só agora interiorizava essa noção, que dava uma perspetiva completamente diferente ao seu trabalho: não bastava olhar para dentro do seu departamento para fazer o planeamento, era também necessário considerar os fatores externos que o poderiam vir a afetar.

Ligou o computador, abriu o *browser* e foi inundado por uma enxurrada de notificações sobre “crise política” e “instabilidade governativa” que jorrava dos sites dos principais jornais e das redes sociais. “Incerteza” era a palavra do dia – ou melhor dizendo, da noite. Esta era uma eleição importante para a Administração Pública: ambos os partidos, cada um à sua maneira, pretendiam a reforma do aparelho do Estado. “Isto é algo que pode afetar enormemente a minha organização”, pensou. Em vez de ler apenas relatórios sobre o que tinham andado a fazer nos últimos tempos, talvez

fosse melhor também olhar para o futuro. Decidiu ler com atenção os programas eleitorais dos partidos Continuidade e Avançar, uma vez que eram os dois partidos com a possibilidade de liderar um governo e tirou notas dos pontos programáticos sobre Administração Pública:

<b>Partido Continuidade</b>	<b>Partido Avançar</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>› Redução da despesa pública</li><li>› Reforma na formação dos funcionários públicos, estágios em empresas privadas</li><li>› Aumento da mobilidade interna dos trabalhadores</li><li>› Supressão e fusão de organismos</li><li>› Centralização de serviços</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>› Descongelamento de carreiras</li><li>› Redução da idade da reforma</li><li>› Concursos para a contratação de jovens</li><li>› Programa de investimento no setor público e expansão dos serviços e competências</li></ul>

Quando acabou a última linha da tabela o sono era impossível de ignorar. Eram duas da manhã e o corpo pedia descanso. Era claro para si que tinha de organizar uma reflexão com a sua equipa sobre toda esta informação.

## Parte B

A recolha de informações que Luís tinha feito na noite anterior era apenas parte da tarefa. Quando chegou ao escritório, a sua mente continuava à procura da melhor maneira de apresentar a informação à equipa e estimular o debate. Quando estava sentado à secretária, recordou-se da intervenção de um colega nas aulas de Análise prospetiva que referiu que a Prospetiva era utilizada nas áreas da segurança, defesa e estratégia militar.

– Podia utilizar uma lógica de estratégia militar. Os pontos dos programas podiam ser vistos como aliados ou inimigos e organizados consoante o seu impacto... numa espécie de batalha naval – pensou.

Pegou numa folha de um bloco de notas quadriculado e desenhou uma matriz de batalha naval, atribuindo ao eixo horizontal a classificação do evento e ao eixo vertical o grau de impacto que causaria na organização.

IMPACTO	10										
	9										
	8										
	7										
	6										
	5										
	4										
	3										
	2										
	1										
			A	B	C	D	E	F	G	H	I
		AMEAÇA ←					→ OPORTUNIDADE				

Em seguida, abriu um documento e fez uma tabela com citações de cada programa partidário, atribuindo um tipo de navio a cada uma delas. Cada um dos navios seria classificado enquanto “ameaça” ou “oportunidade” e exigiria que fosse definido o curso de ação a tomar para lhe fazer face, de acordo com a sua natureza:

Tipo de navio	Afirmção	Natureza	Ação a tomar
Porta-aviões (a)	Redução da despesa pública		
Contratorpedeiro (b)	Reforma na formação dos profissionais, estágios em empresas privadas		
Cruzador (c)	Aumento da mobilidade interna dos trabalhadores		
Submarino (d)	Supressão e fusão de organismos		
Navio-patrolha (e)	Centralização de serviços		

*cont.*

cont.

<b>Tipo de navio</b>	<b>Afirmção</b>	<b>Natureza</b>	<b>Ação a tomar</b>
<b>Fragata (f)</b>	Descongelamento de carreiras		
<b>Rebocador (g)</b>	Redução da idade da reforma		
<b>Navio-hospital (h)</b>	Concursos para a contratação de jovens		
<b>Unidade anfíbia (i)</b>	Investimento no setor público e expansão dos serviços		

Com isto, sentiu que estava pronto. Umhas horas mais tarde dirigiu-se para a sala de reuniões, onde a equipa já estava à sua espera. Deu início à reunião:

– Boa tarde a todos, obrigado por terem vindo. Como sabem, neste momento estamos empenhados na elaboração do nosso planeamento plurianual. Esta tarefa tem-se revelado mais fácil de descrever do que fazer, mas eu acredito que arranjei uma forma de facilitar o nosso trabalho. Ontem houve eleições legislativas e os resultados foram tudo menos conclusivos. Vivemos um clima de instabilidade política e existem fatores que nos podem afetar nos próximos anos, qualquer que seja o partido a liderar o governo. Tendo isto em mente, parece-me sensato falarmos um pouco sobre este novo contexto e discutir o que é que a nossa organização poderia fazer para se preparar para qualquer um dos resultados.

Mal Luís se calou, João interveio:

– Só uma coisa Luís... eu compreendo as tuas preocupações, mas como é que pensas dinamizar esta nossa conversa?

– O que vos trago hoje é uma espécie de batalha naval... não se preocupem que eu já explico como funciona – disse Luís enquanto ligava o projetor.

– Ainda vamos todos sair daqui estratégias militares – brincou Maria Beatriz, a coordenadora financeira.

– Não, mas quase! O objetivo é classificar cada uma das afirmações associadas às embarcações como “oportunidade” ou “ameaça” e explorar o que é que a nossa organização pode fazer em relação a isso. Depois, vamos à grelha de jogo e posicionamos as embarcações de acordo com a classificação e o nível de impacto que nos pode causar. Parece-vos bem?

– Sim, meu almirante! – atirou João, causando uma gargalhada geral na sala de reuniões.

Depois de uma hora e meia a discutir a tabela, a preencher as colunas e a posicionar os navios na grelha, chegou-se ao seguinte resultado:

<b>Tipo de embarcação</b>	<b>Afirmação</b>	<b>Natureza</b>	<b>Ação a tomar</b>
Porta-aviões (a)	Redução da despesa pública	Ameaça	Maximizar a eficiência financeira da organização, “fazer mais com menos”
<b>Contratorpedeiro (b)</b>	Reforma na formação dos profissionais, estágios em empresas privadas	Oportunidade	Inscrição de funcionários nesses estágios
<b>Cruzador (c)</b>	Aumento da mobilidade interna dos trabalhadores	Oportunidade	Aproveitar para fazer renovação de pessoal
<b>Submarino (d)</b>	Supressão e fusão de organismos	Ameaça	Repensar a articulação do departamento com outros departamentos e organismos da AP
<b>Navio-patrolha (e)</b>	Centralização de serviços e competências	Ameaça	Reorganização da estrutura e pessoal
<b>Fragata (f)</b>	Descongelamento de carreiras	Ameaça	Recrutamento de pessoal para preencher os lugares vagos
<b>Rebocador (g)</b>	Redução da idade da reforma	Ameaça	Promover o recrutamento e renovação de pessoal
<b>Navio-hospital (h)</b>	Concursos para a contratação de jovens	Oportunidade	Aproveitar esta oportunidade para substituir funcionários em idade de reforma e contratar outros
<b>Unidade anfíbia (i)</b>	Investimento no setor público e expansão dos serviços	Oportunidade	Contratação de mais pessoal

<b>IMPACTO</b>	<b>10</b>	d)								
	<b>9</b>		g)							
	<b>8</b>		e)							
	<b>7</b>			f)						i)
	<b>6</b>		a)						c)	h)
	<b>5</b>							b)		
	<b>4</b>									
	<b>3</b>									
	<b>2</b>									
	<b>1</b>									
		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>

**AMEAÇA ←                      → OPORTUNIDADE**

- Bem, antes de falarmos sobre os resultados... gostaram deste pequeno desafio?
- perguntou Luís.
- É original... nunca me passou pela cabeça falar sobre estas questões de uma forma tão... estratégica - comentou João.
- Foi um exercício muito interessante. E o que é que fazemos com este trabalho?
- quis saber Maria Beatriz.
- É aí que eu quero chegar - disse Luís. - Qual é que acham que é o principal padrão, ou preocupação, espelhado nesta grelha?
- Bom, a primeira coisa que me salta à vista é que a maior ameaça é aquela que não conseguimos entender como poderá evoluir. Ficou claro, portanto, que é necessário repensar a articulação do nosso departamento com os outros departamentos e até com outros organismos da Administração Pública - disse João.

Toda a sala concordou com a afirmação de João. Este simples exercício tinha demonstrado um ponto fraco do departamento e a necessidade de mudar a sua estratégia de recursos humanos. Nos dias seguintes, em conjunto com João e a coordenadora de recursos humanos, delineou-se um plano que atendesse às ameaças e oportunidades identificadas, particularmente no que dizia respeito à transferência de conhecimento dos funcionários que iriam sair para os que os iriam substituir.

Passados quatro anos desde essa reunião, o país e a organização tinham mudado: o Partido Avançar tinha chegado ao Governo coligado com o Partido Mudança e tinha

implementado várias das políticas do seu programa, incluindo a redução da idade da reforma e o descongelamento de carreiras, enquanto estimulava o emprego jovem e o investimento no setor público. Porém, apesar de no início ter havido investimento, o que permitiu o lançamento de novos projetos para tornar a organização mais dinâmica, o financiamento foi interrompido antes da conclusão. A equipa não tinha considerado a possibilidade de tais apoios serem suspensos e, em consequência, alguns dos projetos nunca viram a luz do dia.

“A verdade é que um simples jogo de batalha naval ajudou-nos a pensar no futuro”, refletia Luís anos depois, pensando nesses primeiros passos. “E, por mais desafiante que o cenário parecesse, foram as estratégias delineadas a partir daquele dia que provocaram mudanças na organização e que nos ajudaram a preparar o futuro”.

Casos Pedagógicos  
sobre a Administração  
Pública Portuguesa  
é um projeto  
dinamizado pelo  
IPPS-Iscte