GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ

JUSTIFICATIVA

FUNDAMENTOS PARA INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE WORKSHOP OXFORD SCENARIO PLANNING APPROACH

1. APRESENTAÇÃO

1.1. Este documento apresenta a fundamentação técnico-metodológica para a contratação direta, por inexigibilidade, do consultor Fernando Augusto Braga e Silva (Delta Academy LTDA) para a condução do exercício de planejamento de cenários requisitado pela Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí - SEPLAN/PI. A fundamentação aqui apresentada subsidia a análise jurídica de inviabilidade de competição com base na natureza singular do serviço requisitado e na notória especialização do contratado.

1.2. A tese central deste documento sustenta-se em três pilares articulados:

I - os objetivos declarados pela SEPLAN-PI para o exercício descrevem, em linguagem operacional de gestão pública, o produto específico da Oxford Scenario Planning Approach (OSPA);

II - as demais abordagens disponíveis no campo de planejamento de cenários e estudos de futuros entregam produtos categoricamente distintos do requisitado, ainda que compartilhem rótulos semânticos próximos ("cenários", "foresight", "prospectiva");

III - a combinação entre a singularidade da OSPA e a especialização demonstrada do contratado (formado pela Universidade de Oxford e autor convidado de Oxford Answers, plataforma da Saïd Business School) configura, no mercado brasileiro, hipótese de inviabilidade de competição.

2. OBJETIVOS DECLARADOS PELOS CONTRATANTES E REQUISITOS TÉCNICOS PARA ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS

2.1. O Termo de Referência (ID 0023400353) estabelece cinco objetivos para o exercício de cenários:

(1) Gerar reflexão sobre os caminhos futuros do planejamento.

(2) Mapear variáveis que podem complicar ou dificultar o exercício do planejamento.

(3) Estimular uma dinâmica mental de pensar o futuro e de sair do “estar ocupado” sem necessariamente estar sendo produtivo; sair do pensamento do dia a dia.

(4) Integrar mais o grupo.

(5) Desdobrar para os demais níveis (dinâmica de avaliar a estratégia de acordo com os cenários; túnel de vento: o que fazer, cuidados a tomar).

2.2. A leitura técnica desses cinco objetivos revela, em conjunto, um pedido que não se confunde com solicitações genéricas de “estudo de cenários” ou “prospecção de tendências”.

Cada objetivo possui correspondência precisa com construtos teóricos específicos da Oxford Scenario Planning Approach (OSPA), conforme demonstrado a seguir.

Quadro 1. Correspondência entre os objetivos declarados pela SEPLAN-PI e os construtos da OSPA

Objetivo SEPLAN-PI	Construto técnico equivalente na OSPA
(1) Refletir sobre os caminhos futuros do planejamento	Reperception (Ramírez & Wilkinson, 2016) aplicada ao próprio aparato de planejamento, não apenas ao ambiente externo. A OSPA distingue-se das demais abordagens por sua tese epistemológica de que a função primária dos cenários não é prever o futuro, mas reorganizar a percepção do presente da equipe que planeja.
(2) Mapear variáveis que complicam o planejamento	Análise do ambiente transacional e do ambiente contextual com identificação de incertezas críticas e fatores pré-definidos. O modelo OSPA distingue formalmente entre atores que se relacionam diretamente com o cliente (ambiente transacional) e fatores estruturais que reconfiguram esse ambiente (ambiente contextual).
(3) Sair do "estar ocupado", sair do pensamento do dia a dia	Disrupção cognitiva via *reframing,* núcleo da "reperception agenda" da OSPA. A abordagem estrutura experiências deliberadas de desconforto cognitivo construtivo nos participantes, com o objetivo de identificar e questionar pressupostos implícitos sobre o futuro que orientam decisões no presente (Lang & Ramírez, 2024).
(4) Integrar mais o grupo	Construção de capital social e aprendizagem coletiva como resultado e impacto declarado e protocolado do processo. Diferentemente de outras abordagens que tratam a integração como subproduto, a OSPA estabelece a aprendizagem social como propósito central, com instrumentos específicos para sua produção (van der Heijden, 2005).
(5) Túnel de vento: avaliar estratégia conforme cenários	*Wind tunnelling* estratégico: técnica desenvolvida originalmente por Pierre Wack na Royal Dutch/Shell e formalizada como prática protocolar na OSPA. Consiste em testar opções estratégicas existentes contra cada cenário plausível para identificar robustez, fragilidades e cenários-fantasma (Lang & Ramírez, 2024).

2.3. A leitura conjunta dos cinco objetivos não é um pedido de "um estudo de cenários" entendido genericamente. É a descrição operacional, em linguagem de gestão pública, de um processo de *reframing* e *reperception* coletiva mediada por trabalho de cenários. Esse é o produto específico da OSPA, e é a única abordagem, dentre as estabelecidas no campo, que organiza esses cinco elementos como um sistema metodológico integrado e protocolado.

3. A OXFORD SCENARIO PLANNING APPROACH (OSPA)

3.1. Origem institucional e ancoragem acadêmica

3.1.1. A Oxford Scenario Planning Approach é a abordagem desenvolvida e mantida pela Saïd Business School da Universidade de Oxford, ensinada de forma estruturada no Oxford Scenarios Programme (OSP). Sua formalização contemporânea está consolidada no livro Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach (Ramírez & Wilkinson, 2016), publicado pela Oxford University Press, e em artigos subsequentes em periódicos como MIT Sloan Management Review, California Management Review, Harvard Business Review, Long Range Planning, Foresight e na plataforma Oxford Answers, mantida pela Saïd Business School.

3.1.2. A OSPA é uma abordagem com tese epistemológica explícita, vocabulário técnico próprio e protocolos de aplicação ensinados em sede institucional única. Sua autoridade pedagógica reside na Universidade de Oxford.

3.2. Construtos constitutivos

3.2.1. Os construtos que diferenciam a OSPA das demais abordagens, e que correspondem aos objetivos da SEPLAN-PI, são:

1 . **Reperception.** Conceito-chave da OSPA (Ramírez & Wilkinson, 2016). Sustenta que o valor do trabalho com cenários não está em prever o futuro nem em produzir narrativas alternativas como artefato, mas em reorganizar a percepção que a equipe tem do presente. É o conceito que justifica a tese de que cenários devem ser “useful and disposable” (úteis e descartáveis), não “truthful and timeless” (verdadeiros e atemporais).

2 . **Plausibilidade e probabilidade.** A OSPA opera com uma ontologia plausibilística do futuro, em oposição a abordagens probabilísticas (Ramírez & Selin, 2014). Isso muda fundamentalmente o tipo de produto entregue: enquanto abordagens probabilísticas produzem estimativas de quão provável é cada futuro, a OSPA produz configurações estruturalmente plausíveis cujo valor reside em sua capacidade de dar clareza ao presente.

3. **Ambiente transacional e ambiente contextual.** Distinção formal entre os atores com os quais o cliente se relaciona diretamente (transacional) e os fatores estruturais que reconfiguram esse ambiente ao longo do tempo (contextual). Essa distinção orienta toda a coleta de informações no exercício e estrutura a análise.

4 . **Cenários-fantasma (*ghost scenarios*).** Construto desenvolvido por Lang e Ramírez (2024) para nomear cenários implícitos que assombram a execução estratégica sem serem explicitados. A explicitação desses cenários-fantasma é uma das funções primárias da OSPA e é particularmente relevante para órgãos de planejamento que operam com cenários implícitos não examinados.

5 . **Túnel de vento (*wind tunnelling).*** Teste sistemático das opções estratégicas existentes contra cada um dos cenários produzidos, identificando robustez, vulnerabilidades e necessidades de adaptação. Este é o processo técnico que corresponde diretamente ao “túnel de vento” mencionado no objetivo (5) da SEPLAN-PI.

3.3. Por que esses construtos importam para a SEPLAN-PI

3.3.1. Um exercício conduzido com base na OSPA entrega: (i) reperception explícita do aparato de planejamento; (ii) cenários como ferramentas para reorganizar a percepção, não como predições; (iii) mapas analíticos do ambiente transacional e contextual; (iv) explicitação dos cenários-fantasma que orientam decisões correntes; (v) opções estratégicas testadas em túnel de vento contra os cenários plausíveis. Esse conjunto de produtos é precisamente o que

os cinco objetivos da SEPLAN-PI requisitam.

4. ANÁLISE COMPARATIVA COM AS PRINCIPAIS METODOLOGIAS NO CAMPO DE PLANEJAMENTO DE CENÁRIOS E ESTUDOS DE FUTUROS

4.1. Esta seção examina cada uma das principais abordagens estabelecidas no campo internacional de planejamento de cenários e estudos de futuros, demonstrando que, embora compartilhem o rótulo genérico “cenários” ou “foresight”, entregam produtos categoricamente distintos do requisitado pela SEPLAN-PI. A análise é organizada em torno de quatro critérios derivados dos objetivos do termo de referência: (a) reperception; (b) tratamento do ambiente transacional; (c) disrupção cognitiva / *reframing*; (d) wind tunnelling.

4.2. Shell / GBN intuitive logics (Schwartz, Wack, van der Heijden)

4.2.1. A tradição *intuitive logics*, originada no trabalho pioneiro de Pierre Wack na Royal Dutch/Shell e popularizada por Peter Schwartz no livro The Art of the Long View (1991) e pelos consultores da Global Business Network (GBN), é a matriz histórica de boa parte do trabalho contemporâneo com cenários. Compartilha com a OSPA elementos importantes, como uso de matriz de incertezas críticas, narrativas estruturadas e wind tunnelling. **A OSPA, contudo, é uma evolução teórica posterior que articula explicitamente a tese de reperception, ausente na tradição intuitive logics original.**

4.2.2. Para a SEPLAN-PI, o limite da abordagem Shell/GBN está em seu propósito declarado: foi desenvolvida para teste de robustez de decisões corporativas em horizonte longo, com ênfase no produto narrativo. Atende parcialmente aos objetivos (2) e (5). **Não tem aparato conceitual para reperception (objetivo 1), trata a integração da equipe como subproduto e não como resultado prioritário (objetivo 4), e não estrutura a disrupção cognitiva como propósito declarado (objetivo 3).**

4.3. La Prospective (Godet, LIPSOR)

4.3.1. A escola francesa de prospectiva, sistematizada por Michel Godet e ensinada pelo LIPSOR (Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation), é a abordagem com a maior tradição de aplicação em administração pública latina e francófona. Sua formalização operacional compreende ferramentas próprias (MICMAC, MACTOR, MORPHOL) e uma postura analítico-racional fortemente identificada com a cultura de planejamento estatal francês.

4.3.2. **É a abordagem com maior risco de ser confundida com a OSPA por revisores que avaliam apenas pelo rótulo “cenários para o setor público”.**

4.3.3. A prospectiva francesa atende ao objetivo (2) com excelência, possivelmente superior à OSPA na pura cartografia formal de variáveis estruturais**. Onde se afasta fortemente do que a SEPLAN-PI solicita: a prospectiva francesa é racionalista-analítica por construção, opera dentro do mindset analítico cotidiano do planejador, e produz mapas estruturais que confirmam a sofisticação técnica da equipe. Esse é o oposto do objetivo (3): “sair do estar ocupado, sair do pensamento do dia a dia”. A escola francesa não tem o conceito de *reperception* nem aparato para disrupção cognitiva. Seu produto típico é um relatório analítico denso e auditável e não uma transformação coletiva de percepção.**

4.4. Strategic Foresight (Hawaii-Manoa, CIFS)

4.4.1. O agrupamento dessas duas tradições sob o rótulo único Strategic Foresight é, em rigor, impreciso, pois trata-se de escolas com matrizes intelectuais e produtos distintos. Para fins desta análise, cada uma é tratada separadamente:

a) **Hawaii-Manoa (Jim Dator).** Tradição com forte presença histórica em setor público (governo do Hawaii, judiciário, parlamentos), centrada nos quatro arquétipos de futuros: continuation, collapse, discipline, transformation. Atende em parte aos objetivos (1) e (3). Não opera com a distinção

transacional/contextual nem estrutura wind tunnelling protocolado. **Produz arquétipos arquetípicos, não cenários customizados ao ambiente do cliente. Não há, no mercado consultor brasileiro, prática estabelecida de Hawaii-Manoa em escala que permita comparação.**

b) **CIFS (Copenhagen Institute for Futures Studies).** Trabalha predominantemente com megatendências e relatórios temáticos. Aproxima-se mais da tradição IFTF (próxima seção) que das escolas de cenários propriamente. **Não estrutura processos de *reperception* nem entrega cenários customizados a um cliente específico.**

4.5. **IFTF / Forecasting**

4.5.1. O Institute for the Future (IFTF) e tradições afins de forecasting produzem mapas de sinais, artefatos do futuro e relatórios prospectivos. A ontologia subjacente é probabilística e antecipatória: busca-se identificar sinais fracos do que está por vir, modelar trajetórias mais prováveis e produzir representações do futuro como produto.

4.5.2. **Essa tradição é categoricamente antagônica ao objetivo (3) da SEPLAN-PI. O forecasting opera no mesmo registro cognitivo do planejamento ocupado: é "mais informação sobre o que vem", ainda que sofisticada. Não rompe os modelos mentais ou questiona e extrapola premissas, mas as reforça. Para o que a SEPLAN-PI requisita, IFTF entregaria um produto totalmente diferente do pedido.**

4.6. **Three Horizons (Bill Sharpe, International Futures Forum)**

4.6.1. A abordagem Three Horizons, desenvolvida por Bill Sharpe no contexto do International Futures Forum (IFF), tem aplicação relevante no setor público: Sitra (fundo finlandês de inovação), UK Government Office for Science e iniciativas de transição. Estrutura o pensamento futuro em três horizontes: H1 (sistema dominante atual), H2 (transição) e H3 (sistema emergente).

4.6.2. É uma abordagem que pode atender parcialmente aos objetivos (1) e (3). Onde se diferencia categoricamente da OSPA: **Three Horizons é uma framework conceitual de mapeamento, não um protocolo completo de produção de cenários customizados. Não opera com matriz de incertezas críticas, não distingue formalmente ambientes transacional e contextual, não estrutura wind tunnelling contra cenários plausíveis (objetivo 5). É uma ferramenta de pensamento estratégico complementar a abordagens de cenários, não substituta.**

4.7. **Causal Layered Analysis (Sohail Inayatullah)**

4.7.1. Causal Layered Analysis (CLA), desenvolvida por Sohail Inayatullah, é uma abordagem explicitamente desenhada para transformação institucional profunda. Trabalha com quatro camadas analíticas: litania, causas sistêmicas, visão de mundo, mito/metáfora. Elas buscam expor pressupostos profundos e abrir espaço para futuros alternativos. Tem tração relevante em governos asiáticos e australianos.

4.7.2. É a abordagem que mais se aproxima da OSPA no objetivo (3) disrupção cognitiva e é, em alguns casos, fenomenologicamente mais profunda. Onde se diferencia categoricamente: **CLA não produz cenários como output (trabalha com camadas analíticas), não estrutura wind tunnelling (objetivo 5), não opera com a distinção transacional/contextual (objetivo 2 parcialmente comprometido), e não articula explicitamente reperception como construto técnico**, embora produza efeitos que podem ser análogos. CLA é, em rigor, uma ferramenta crítica complementar a abordagens de cenários, frequentemente integrada em sequência com elas.

4.8. **Quadro síntese da análise comparativa**

Quadro 2. Análise comparativa de adequação aos objetivos da SEPLAN-PI

Abordagem	(1) *Reperception*	(2) Mapa transacional / contextual	(3) Disrupção cognitiva	(4) Capital social do grupo	(5) *Wind tunnelling*
OSPA (Oxford)	Núcleo conceitual	Construto formal	Objetivo protocolado	Objetivo protocolado	Técnica formal
Shell / GBN	Ausente como construto	Parcial	Não é objetivo	Subproduto	Origem da técnica
La Prospective (Godet)	Ausente	Analítico e aprofundado	Antagônica (analítico-racional)	Não estruturado	Limitado
Hawaii-Manoa	Parcial via arquétipos (mas limitado pela própria estrutura)	Não estruturado	Parcial / Limitado pela estrutura rígida dos arquétipos	Variável	Não estruturado
CIFS / IFTF / Forecasting	Ausente	Não aplicável	Antagônica	Não aplicável	Não estruturado
Three Horizons	Parcial	Não estruturado	Parcial	Variável	Não estruturado
CLA (Inayatullah)	Análoga (profunda)	Não estruturado	Excelente	Variável	Não estruturado

4.8.1. A leitura horizontal do quadro evidencia a tese central deste documento: apenas a OSPA articula, como sistema metodológico integrado e protocolado, os cinco elementos requisitados pela SEPLAN-PI. Cada uma das demais abordagens cobre, no melhor dos casos, dois ou três dos cinco objetivos e, em geral, por meios distintos dos pretendidos no termo de referência.

5. DISPONIBILIDADE DE PROVEDORES OSPA NO MERCADO BRASILEIRO

5.1. A análise da seção anterior demonstra a singularidade do produto requisitado em termos metodológicos. Para que se configure inviabilidade de competição, é necessário também examinar se há, no mercado brasileiro, outros provedores capazes de entregar precisamente esse produto.

5.2. A Oxford Scenario Planning Approach é ensinada de forma estruturada exclusivamente pelo Oxford Scenarios Programme da Saïd Business School (Universidade de Oxford). A condição de “alumnus” do programa, e a consequente capacidade de aplicar a metodologia conforme protocolado pela escola, depende de formação direta na sede institucional. Não há, no Brasil, instituição licenciada para ensinar a OSPA, nem programa equivalente que produza praticantes da abordagem.

5.3. **As principais consultorias brasileiras de planejamento estratégico e prospecção que operam na intersecção com setor público, incluindo aquelas estabelecidas como Macroplan, FGV (em suas linhas de prospecção e gestão pública) e consultorias de prospectiva tecnológica vinculadas a institutos de pesquisa, operam com**

abordagens próprias, em geral híbridas inspiradas predominantemente na escola francesa de prospectiva, na tradição Shell/GBN ou em *forecasting*. São empresas competentes em seus campos de atuação, mas que não praticam a OSPA. Sua oferta seria um produto distinto, com resultados distintos.

5.4. O número de profissionais brasileiros formados pelo Oxford Scenarios Programme é restrito, e a interseção entre (a) formação formal pelo OSP, (b) capacidade de facilitação em português brasileiro, (c) experiência prévia com aplicação da OSPA em contexto institucional brasileiro e (d) prática profissional ativa como consultor independente compõe um conjunto de profissionais bastante restrito no mercado nacional.

6. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO

6.1. Em complemento à singularidade da metodologia, este documento apresenta os elementos que sustentam, no caso concreto, a notória especialização do contratado para a entrega do objeto requisitado. Estes elementos derivam-se da formação acadêmica, da publicação especializada, da experiência profissional comprovada e da posição do contratado como referência aplicada da OSPA no Brasil.

6.2. Formação acadêmica especializada

- Formação no Oxford Scenarios Programme, Saïd Business School, University of Oxford. Programa formal de capacitação em OSPA, ministrado pelos próprios desenvolvedores e mantenedores da abordagem.
- Mestrado com mérito em Gestão Pública e Políticas Públicas. SOAS, University of London. Formação direta na disciplina de gestão pública, em instituição de excelência internacional reconhecida.

6.3. Publicação em plataforma acadêmica de Oxford

6.3.1. O contratado é autor convidado de Oxford Answers, plataforma de publicação especializada mantida pela Saïd Business School da Universidade de Oxford, dedicada a contribuições aplicadas no campo da gestão e da estratégia. A publicação em sede acadêmica de Oxford configura reconhecimento institucional do contratado pela própria escola que desenvolve e mantém a OSPA, e posiciona seu trabalho como contribuição reconhecida à literatura aplicada da área.

6.4. Experiência profissional

6.4.1. Atuação como consultor em gestão estratégica desde 2008, com experiência acumulada em mais de 250 organizações dos setores privado, público, terceiro setor e multissetoriais, e contato direto com mais de 1.200 gestores. A aplicação da Oxford Scenario Planning Approach pelo contratado, posterior à sua formação no Oxford Scenarios Programme, abrange contextos institucionais variados, incluindo aplicação internacional, com destaque para a condução de processo de planejamento de cenários, em workshop estruturado de dois dias, para subsidiária de grupo industrial chileno atuante em infraestrutura portuária, hídrica e energética. A capacidade de aplicar o protocolo metodológico em português brasileiro, com domínio do vocabulário técnico-administrativo necessário à interlocução com quadros do setor público, é atributo verificado em projetos anteriores.

6.5. A combinação dos fatores como justificativa da singularidade no caso concreto

6.5.1. A inviabilidade de competição, no caso concreto da SEPLAN-PI, decorre da combinação simultânea de dois elementos cuja conjunção é, no mercado brasileiro, singular ou quase-singular:

I - **Singularidade do objeto**: a Oxford Scenario Planning Approach é a abordagem que entrega o produto técnico-metodológico descrito pelos cinco objetivos da SEPLAN-PI. As demais abordagens disponíveis no campo entregam produtos categoricamente distintos, conforme demonstrado na Seção

4.

II - **Notória especialização do contratado na aplicação do objeto em contextos diversos**: formação direta no Oxford Scenarios Programme, publicação especializada em Oxford Answers, mestrado em gestão pública por instituição de excelência internacional, e experiência aplicada comprovada da OSPA em contextos institucionais variados, incluindo entidades públicas e contextos internacionais.

6.6. Não se pretende afirmar que o contratado é o único profissional capaz de aplicar a OSPA no Brasil, afirmação que seria insustentável e desnecessária para a fundamentação. Pretende-se afirmar que, examinada a interseção entre (i) singularidade da metodologia requisitada para os objetivos declarados, (ii) formação direta na sede institucional da abordagem, (iii) reconhecimento por publicação na própria Universidade de Oxford, (iv) capacidade de facilitação em português brasileiro com domínio do vocabulário técnico-administrativo do setor público, e (v) experiência aplicada comprovada, configura-se hipótese sólida de inviabilidade de competição para o objeto específico requisitado.

Teresina-PI, 15 de abril de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **MONIQUE DE MENEZES URRA - Matr.0371162-5**, **Superintendente**, em 15/05/2026, às 11:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

Documento assinado eletronicamente por **WASHINGTON LUÍS DE SOUSA BONFIM - Matr.371327-0**, **Secretário de Estado do Planejamento**, em 15/05/2026, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0024087242** e o código CRC **9795B4DF**.

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 00017.001060/2026-16

SEI nº 0024087242