



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

A (consideração da) antecipação como critério de capacitação para uma Administração Pública resiliente

Patrícia Sanches

Mestrado em Administração Pública

Orientador:  
Doutor David Ferraz,  
Professor Associado,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:  
Doutora Luísa Neto,  
Professora Associada com Agregação,  
Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Outubro, 2024



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A (consideração da) antecipação como critério de capacitação para  
uma Administração Pública resiliente

Patrícia Sanches

Mestrado em Administração Pública

Orientador:  
Doutor David Ferraz,  
Professor Associado,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:  
Doutora Luísa Neto,  
Professora Associada com Agregação,  
Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Outubro, 2024

*Para o meu pai*



## **AGRADECIMENTO**

Aos meus orientadores, Professor David Ferraz e Professora Luísa Neto, deixo um profundo agradecimento pela orientação e constante disponibilidade ao longo desta jornada de construção do meu trabalho de mestrado.

Aos meus colegas de mestrado, pelo apoio e partilha de experiências ao longo deste percurso académico, o meu sincero reconhecimento.

Aos meus amigos e aos colegas do INA, agradeço o incentivo e a motivação que me ajudaram a perseverar.

À Sandra, ao António e ao Luís, que o tema da Administração Pública aproximou, um obrigada pelas conversas e partilhas.

À minha família, expresso a minha gratidão pelo apoio incondicional, com especial destaque à minha mãe, que sempre acreditou que o dia da submissão chegaria.

Ao Miguel e ao Gui, por garantirem a estabilidade e serenidade nos meus dias, o meu sincero obrigada.



## RESUMO

A Administração Pública enfrenta desafios crescentes decorrentes do contexto caracterizado pela mudança, incerteza e complexidade. Neste contexto a análise prospetiva estratégica é apresentada como uma ferramenta essencial para antecipar oportunidades e desafios futuros, permitindo uma atuação mais eficaz e o desenvolvimento de políticas públicas robustas e adaptáveis.

O estudo explora o potencial das metodologias de análise prospetiva estratégica na construção de uma oferta formativa relevante, robusta e estratégica para a AP, para o reforço da resiliência e a adaptabilidade das organizações públicas perante desafios complexos, como pandemias, alterações climáticas, desigualdade social e crises migratórias. A pesquisa encontra-se dividida em três partes: a primeira aborda a necessidade da análise prospetiva estratégica na AP, a segunda analisa as exigências contextuais da capacitação e a importância de construir uma Administração Pública resiliente e uma terceira parte com o foco na elaboração de projetos de prospetiva como forma de promover o desenvolvimento das organizações públicas.

A investigação é conduzida através de um trabalho de projeto de natureza aplicada, que visa alinhar a formação profissional com as necessidades emergentes. Tomando a iniciativa FuturINA como *benchmark*, é apresentada uma proposta de adaptação de outras entidades públicas, com o objetivo de desenhar uma solução de capacitação para que estas consigam conceber e aplicar técnicas de análise prospetiva, com vista à promoção do desenvolvimento organizacional.

O estudo conclui que a antecipação pode robustecer a formação e qualificação dos trabalhadores públicos, para uma AP resiliente e preparada para o futuro.

### Palavras-chave

Administração Pública, capacitação, prospetiva, incerteza, resiliência



## ***ABSTRACT***

The public administration is confronted with an array of mounting challenges emerging from a context defined by change, uncertainty, and complexity. In this context, strategic foresight analysis is presented as a crucial instrument for anticipating prospective opportunities and challenges, enabling more efficacious action and the formulation of resilient and adaptable public policies.

This study examines the potential of strategic foresight analysis methodologies for developing a relevant, robust, and strategic training program for the public administration. The aim is to enhance the resilience and adaptability of public organizations in the context of complex challenges, including pandemics, climate change, social inequality, and migratory crises. The research is divided into three sections. The first section addresses the necessity of strategic foresight analysis within the PA. The second section analyses the contextual demands of capacity building and the importance of developing a resilient public administration. The third section focuses on the development of foresight projects as a means of promoting the development of public organizations.

The research is conducted through an applied project that aims to align vocational training with emerging needs. Taking the FuturINA initiative as a benchmark, a proposal is put forward to adapt it for other public bodies. The aim is to design a training solution so that they can design and apply prospective analysis techniques to promote organizational development.

The study concludes that anticipation can strengthen the training and qualification of public sector workers, thereby creating a more resilient and future-oriented public administration.

### **Keywords**

Public Administration, training, foresight, resilience, uncertainty



## **ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS**

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AP – Administração Pública

BANI – Frágil, Ansioso, Não-linear, Incompreensível

CAT – Programa de Capitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas

CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública

ComPACT - Comissão sobre a melhoria do Espaço Administrativo Europeu

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DG Reform – Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais

ECTS – European Credit Transfer and Accumulation System

EGPA – European Group for Public Administration

FA>AP – Programa de Formação Avançada para Dirigentes Superiores e Intermédios da AP

GOP – Grandes Opções do Plano

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IES – Instituições de Ensino Superior

INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

OE – Objetivo Estratégico

OPSI - Observatory of Public Sector Innovation

PESTEL – Políticos, Económicos, Sociais, Tecnológicos, Ecológicos, Legais

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

ReCAP – Referencial de Competências para a Administração Pública Portuguesa

RePLAN – Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública

SIADAP – Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública

UE – União Europeia

VUCA – Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade



# ÍNDICE

Agradecimento	iii
Resumo	v
<i>Abstract</i>	vii
Abreviaturas e Acrónimos	ix
Introdução	1
Capítulo 1. A necessidade de prospetiva na AP	5
1.1 A Integração Técnica e Científica da Incerteza	5
1.2 Fundamentos da Análise Prospetiva Estratégica	8
1.3 A Especificidade do Contexto Público	11
Capítulo 2. A Análise Prospetiva Enquanto Critério de capacitação dos Trabalhadores da AP	15
2.1 As Exigências Contextuais da Capacitação para o Desenvolvimento de Competências	15
2.2 A Consideração Estratégica da Prospetiva na Capacitação	17
Capítulo 3. Desenvolvimento do Projeto Aplicado “Desenvolvimento de Capacidade Prospetiva na AP portuguesa”	21
3.1 Metodologia	21
3.2 O ponto de partida: O Projeto FuturINA	21
3.2.1 Matriz das Forças de Mudança	24
3.2.2 Oficinas Colaborativas	25
3.2.3 Exercício de <i>Foresightbridge</i>	27
3.2.4 Workshop com a Rede <i>Alumni</i>	28
3.2.5 Inquérito Aplicado à Rede <i>Alumni</i>	29
3.2.6 <i>Outcomes</i> do FuturINA	30
3.2.7 Análise Crítica dos resultados do FuturINA	31
3.3. Projeto Aplicado “Desenvolvimento de Capacidade Prospetiva na AP portuguesa”	33
3.3.1 Análise Diagnóstica e Levantamento de Necessidades	33
3.3.2 Construção de Cenários Futuros	35
3.3.3 Desenvolvimento de Competências e Capacitação	37
3.3.4 Implementação de Ações Estruturadas e Monitorização	39
3.3.5 Operacionalização: Constrangimentos e Estratégias de Mitigação	39
Conclusões	43
Referências	45
Anexos	49

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 3. 1 - Elementos, Drivers ou Forças de Mudança	24
Tabela 3. 2 - Alinhamento prospetivo das políticas e estratégias da organização com cenários futuros e tendências de incerteza	34
Tabela 3. 3 - Competências atuais de trabalhadores e dirigentes, quanto à sua capacidade para lidar com incerteza, complexidade e mudanças organizacionais	35
Tabela 3. 4 - Construção e desenvolvimento de cenários prospetivos	36
Tabela A.1 - Educação	49
Tabela A.2 - Novos Modelos de Gestão Pública	49
Tabela A.3 - Tecnologia/Digital	50
Tabela A.4 - Trabalho/Saúde	51
Tabela A.5 - Economia/Finanças	52
Tabela A.6 - Ambiente/Clima   Recursos Naturais	52
Tabela A.7 - Geopolítica	53
Tabela A.8 - Demografia   Migrações	54
Tabela A.9 - Confiança no Estado e na Democracia	55
Tabela A.10 - Desafios identificados no exercício Foresightbridge	56
Tabela A.11 - Oportunidades identificadas no exercício Foresightbridge	56
Tabela A.12 - N.º de respondentes por cargo	61
Tabela A.13 – Síntese da contagem dos respondentes relativamente ao impacto dos elementos de mudança na AP	63
Tabela A.14- Síntese da contagem dos respondentes que consideraram cada elemento de mudança como um dos 5 com mais impacto na atividade do INA	64
Tabela A.15- Linhas de Ação identificadas pelos Alumni	65

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3. 1 - Ordenação dos elementos de mudança após classificação Impacto/Tempo	26
Figura 3. 2 - Exemplos de oferta formativa e de capacitação direcionada à AP	38
Figura A. 1 - Página inicial do site FuturINA	66

*“In a time of drastic change, it is the learners who inherit the future. The learned find themselves equipped to live in a world which no longer exists.”*

Eric Hoffer (1973)

## INTRODUÇÃO

Vivemos num mundo de mudanças rápidas e imprevisíveis, no qual a Administração Pública (AP) enfrenta desafios crescentes para se adaptar e atender eficazmente às necessidades da sociedade. Neste contexto caracterizado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (por alguns condensado, desde um contexto militar, no acrónimo VUCA), as organizações públicas são confrontadas com a necessidade de desenvolver capacidades resilientes que permitam antecipar e responder proactivamente às transformações em curso.

As situações críticas, como as alterações climáticas, as mudanças demográficas, a desigualdade social ou as crises migratórias, de carácter mais estrutural, ou, de carácter mais conjuntural, a gestão da crise pandémica, deverão ser encarados como *wicked problems*, isto é, problemas complexos e de difícil resolução, que exigem respostas multifacetadas e integradas. Neste desiderato, compete ao Estado - enquanto responsável pela segurança e bem-estar dos cidadãos -, desenvolver estratégias para colmatar essas crises e à AP - enquanto elemento operacionalizador das políticas públicas -, implementar as ações necessárias para mitigar os seus efeitos, comunicar as medidas adotadas e garantir que as necessidades da população sejam atendidas de forma eficaz, eficiente e equitativa.

O recurso – estruturado e sistemático - às metodologias de análise prospetiva estratégica por parte dos Estados, recorrendo a juízos de prognose *ex ante* como forma de antecipar possíveis oportunidades e desafios, tem o potencial de permitir uma atuação mais eficaz perante a mudança, bem como o desenvolvimento de políticas públicas mais robustas e adaptáveis. Compreendendo o potencial destes instrumentos, a União Europeia, através da DG REFORM e no âmbito do apoio à criação de emprego e crescimento sustentável prestado aos Estados-Membros, tem vindo a desenvolver um conjunto de ferramentas para o reforço das competências em prospetiva, para que estes possam posteriormente desenvolver os seus próprios roteiros.<sup>1</sup> Os resultados esperados para este projeto, ainda em fase inicial, evidenciam a necessidade de colmatar lacunas existentes no setor

---

<sup>1</sup> O Centro de Competência em Prospetiva apoia a elaboração das políticas da UE e desenvolve uma cultura de antecipação no seio da Comissão Europeia, experimentando e desenvolvendo continuamente diferentes métodos e ferramentas para tornar a prospetiva útil na prática para os processos de tomada de decisões. Dele fazem parte diversos grupos de trabalho que disponibilizam informação, ferramentas e capacitação aos Estados-Membros - informação disponível em [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight_en). O Megatrends Hub do Join Research Center é uma plataforma de gestão do conhecimento e constitui uma ferramenta que potencia o envolvimento dos formuladores de políticas, com o objetivo de ajudar a entender cenários possíveis de desenvolvimento e apoiar o pensamento voltado para o futuro – informação disponível em <https://visitors-centre.jrc.ec.europa.eu/en/media/publications/megatrends-hub>.

público, quanto à sua capacidade de incluir a antecipação na sua atuação, e incluem um conjunto de ferramentas para melhor compreender e identificar o caminho para a integração da prospetiva na elaboração de políticas, bem como ações de formação para promover a capacitação neste domínio.

A AP, no geral dos países europeus, mostrou-se tradicionalmente refratária a esta tendência, mas tem sido crescentemente evidente que também à gestão pública importa entender a dinâmica futura do contexto global, caracterizado por avanços tecnológicos, transformações demográficas, desafios ambientais e pressões socioeconómicas, que requer uma abordagem estratégica e prospetiva na gestão pública. A capacidade de antecipar tendências emergentes, identificar desafios e oportunidades e planejar ações apropriadas é, assim, fundamental para garantir a sustentabilidade e a eficácia das políticas e serviços públicos. No entanto, muitas organizações enfrentam dificuldades em integrar adequadamente a análise prospetiva nos processos de tomada de decisão e de gestão estratégica, quer por falta de recursos humanos, quer por falta de competências neste domínio. Nesse sentido, a consideração da antecipação emerge como um critério essencial de capacitação de trabalhadores e dirigentes, na promoção de uma AP mais ágil, adaptável e preparada para o futuro.

Em Portugal, o Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (doravante PlanAPP<sup>2</sup>) tem assumido um papel determinante no apoio à definição e implementação de políticas públicas e em matérias relacionadas com a análise prospetiva, com o objetivo de promover o desenvolvimento de competências necessárias a uma atuação pública de qualidade.

Também no contexto nacional, o INA, enquanto entidade responsável pela coordenação da formação profissional dos trabalhadores da AP, na prossecução do seu objetivo de qualificar e capacitar os seus trabalhadores e dirigentes, assumiu o Futuro como um dos seus valores institucionais, através do reforço do *“foco na antecipação e análise de tendências, preparando o INA e a Administração Pública para um mundo em mudança”*. Nesse contexto, e com o objetivo de desenhar e implementar um exercício de análise prospetiva e das suas linhas de ação, para dar resposta aos elementos de mudança, desenvolveu a iniciativa FuturINA, que tem por principal propósito assegurar que a formação disponibilizada se encontra alinhada com as necessidades futuras e emergentes, promovendo, assim, uma AP mais bem preparada e resiliente.

Tomando o processo de desenvolvimento da iniciativa FuturINA como *benchmark*, a qual foi analisada com base em diversos documentos produzidos pela equipa da iniciativa, o objetivo global do presente projeto de natureza aplicada à realidade da AP prende-se com a premissa de desenhar uma solução de capacitação de organizações públicas para que estas consigam conceber e aplicar técnicas de análise prospetiva, com vista à promoção do desenvolvimento organizacional.

---

<sup>2</sup> Cfr. [sítio do PLANAPP](#)

De uma forma mais específica, pretende-se através de um roteiro, promover a capacitação das organizações para estas consigam realizar autodiagnósticos das suas necessidades, identificar as forças de mudança e os seus potenciais impactos, bem como promover a auscultação dos seus *stakeholders* internos e externos.

Em termos metodológicos – e após uma revisão de bibliografia produzida por académicos e entidades de referência relacionadas com as teorias, conceitos e práticas relativos ao contexto de incerteza, à análise prospetiva estratégica e à capacitação na AP – recorreu-se, numa primeira fase, à análise documental de relatórios produzidos pela equipa do FuturINA – de que autora deste trabalho fez parte – em relação às diferentes atividades desenvolvidas nesse âmbito, que incluíram *workshops*, oficinas colaborativas e inquéritos aplicados, relatórios esses que se tomam como fontes secundárias deste projeto. Após essa análise, procede-se à apresentação de uma proposta de projeto original aplicado à realidade da AP portuguesa.

Quanto à sua estrutura, este projeto encontra-se dividido em três partes principais. Uma primeira parte, de enquadramento teórico, na qual será abordada a relevância da prospetiva estratégica para o contexto público, explorando a conjuntura de incerteza em que vivemos e os conceitos fundamentais por trás dessa abordagem (capítulo 1). De seguida, no capítulo 2, serão analisadas as exigências contextuais da capacitação e a importância da construção de uma AP resiliente. O terceiro capítulo focar-se-á na análise da iniciativa FuturINA, nomeadamente quanto aos seus objetivos, ao desenvolvimento das suas atividades e à análise dos seus resultados, bem como na apresentação de um projeto de desenvolvimento de capacitação de prospetiva em entidades da AP, com foco nas atividades e ferramentas a desenvolver para a sua implementação. Finaliza-se o trabalho com algumas notas finais de reflexão sobre a importância da resiliência em contexto público e o contributo de projetos desta natureza, para esse fim.



# CAPÍTULO 1. A NECESSIDADE DE PROSPETIVA NA AP

## 1.1 A INTEGRAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA DA INCERTEZA

A incerteza é uma característica predominante no mundo atual, com impacto em diversos contextos, que vão desde a economia à política, passando pelo meio ambiente e a sociedade. O seu caráter indefinido é-lhe atribuído pelas forças de mudança que influenciam a atualidade e que apontam para evoluções alternativas e contrastantes.

O fenómeno da globalização interligou economias e sociedades, fazendo com que eventos ocorridos numa região adquiram o potencial de assumir repercussões a um nível global. Com efeito, uma crise financeira com origem em um país pode ressoar globalmente, potencialmente afetando mercados financeiros e economias em todo o mundo (Dicken, 2015). Esta interdependência económica pode levar a que problemas nas cadeias de abastecimento de um país, possam conduzir à escassez de produtos e matérias-primas de outro, como ficou evidenciado durante a crise de semicondutores, (Shih, 2020). A interrupção da economia global, resultante da crise pandémica, veio expor não apenas a fragilidade das economias modernas e a vulnerabilidade das sociedades a fenómenos inesperados, mas também a necessidade de maior resiliência e capacidade de adaptação da sua parte (Baldwin & Weder di Mauro, 2020).

A este fenómeno, acresce o das alterações climáticas, que representam de igual forma uma ameaça crescente, com impactos imprevisíveis nos ecossistemas e nas comunidades, causando modificações significativas na biodiversidade, que resultam em variações na produtividade e no aumento da vulnerabilidade a invasões biológicas (Weiskopf et al., 2024), afetando diretamente os benefícios que estes ecossistemas proporcionam à sociedade. O aumento das temperaturas, a subida do nível do mar, os fenómenos de secas e inundações, aumentam a pressão sobre a biodiversidade (Omann et al., 2006), afetando de forma negativa o meio ambiente, com impactos diretos na segurança alimentar, na saúde humana e no desenvolvimento económico (Pecl et al., 2017), exigindo por isso estratégias de adaptação proativas e flexíveis.

Importa também referenciar os avanços tecnológicos que, embora benéficos na sua generalidade, introduziram novos riscos e desafios, como sucede com as questões relacionadas com a cibersegurança, área de preocupação crescente, com os ciberataques a tornarem-se cada vez mais frequentes e sofisticados (Breakstone et al., 2018), levando as organizações a enfrentar ameaças de *hackers* com o objetivo de roubar dados sensíveis, interromper operações e causar danos financeiros significativos. Adicionalmente, a rápida evolução da tecnologia tem conduzido à rápida obsolescência das competências, levando a que os trabalhadores as tenham de atualizar constantemente, por forma a preservarem a sua relevância no mercado de trabalho (Brynjolfsson & McAfee, 2014).

Estes fenómenos, indutores de incerteza, afetam diretamente a capacidade de planeamento e tomada de decisão dos Estados e das organizações, exigindo abordagens mais flexíveis e adaptativas, e o desenvolvimento de estratégias que permitam respostas rápidas e eficazes face a mudanças inesperadas, têm merecido tentativas de nomeação como a de mundo VUCA (Mack & Khare, 2016). Este acrónimo - que significa *Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*<sup>3</sup> - foi introduzido pelo *United States Army War College* na década de 1990 para descrever o mundo pós-Guerra Fria, refletindo cada componente diferentes aspetos da incerteza e complexidade contemporâneas (Bennett & Lemoine, 2014).

A *Volatilidade* refere-se à natureza instável e dinâmica das mudanças, sendo a instabilidade nos mercados financeiros um exemplo clássico disso, onde os preços dos ativos podem flutuar drasticamente em curtos períodos, na sequência de notícias económicas e políticas, ou eventos geopolíticos (Sakthivel et al., 2014). Esta característica é igualmente observada nas mudanças tecnológicas, onde as inovações podem tornar tecnologias existentes rapidamente obsoletas, exigindo uma adaptação constante por parte das empresas e dos trabalhadores (Christensen, 1997).

A *Incerteza* relaciona-se com a imprevisibilidade dos eventos futuros, desafiando as organizações a desenvolver uma visão estratégica que incorpore flexibilidade e capacidade de adaptação (Teece et al., 2016). A incerteza pode também surgir em contextos políticos, como resultado de mudanças abruptas nas políticas governamentais ou resultante de instabilidades geopolíticas que afetem o comércio e as relações internacionais (Bennett & Lemoine, 2014).

Para Sheffi (2015), a *Complexidade* envolve a interação de múltiplos fatores conectados entre si, que tornam difícil a compreensão e a gestão de problemas. As cadeias de abastecimento globais exemplificam esta realidade, uma vez que a produção e distribuição de bens dependem de uma rede intrincada de fornecedores, fabricantes e distribuidores, localizados em diferentes partes do mundo, acrescida da dificuldade introduzida por fatores adicionais como as regulamentações variadas, as barreiras comerciais e as questões logísticas. A gestão da complexidade requer competências analíticas avançadas e capacidade de coordenar múltiplas partes interessadas.

Por fim, a *Ambiguidade*, que de acordo com Mack e Khare (2016), se encontra associada à falta de clareza em situações onde múltiplas interpretações são possíveis, exigindo a capacidade de lidar com informações incompletas e tomar decisões informadas com base em suposições e projeções - como sucede com as mudanças regulatórias internacionais, para as quais diferentes interpretações das leis e regulamentos podem conduzir a incertezas sobre a sua conformidade e implementação. Esta característica também é observável em novos mercados ou em tecnologias emergentes, que pelo seu carácter de novidade ainda não se encontrem padronizados e com as melhores práticas estabelecidas.

---

<sup>3</sup> Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade.

Os ambientes VUCA representam desafios significativos para as organizações, exigindo estratégias adaptativas e resiliência, sendo crucial para o sucesso, a sua capacidade de responder rapidamente a mudanças inesperadas (Mack & Khare, 2016). Uma abordagem eficaz consiste na adoção de estratégias de cenarização, nas quais as organizações desenvolvem possíveis cenários futuros e planeiam as linhas de ação mais adequadas a cada um, permitindo uma preparação mais robusta e flexível para diferentes cenários (Schwartz, 1991). Para além disso, a inovação contínua e a adaptação ágil são cruciais para acomodar as mudanças, pelo que as organizações devem fomentar uma cultura na qual as novas ideias são encorajadas e implementadas (Mazzucato, 2018).

Outra recente ideação foi introduzida como evolução do referido conceito VUCA pelo antropólogo, historiador e futurologista Jamais Cascio, o acrónimo BANI<sup>4</sup> - *Brittle, Anxious, Nonlinear e Incomprehensible* - com o objetivo de melhor descrever a natureza dos desafios enfrentados na atualidade, oferecendo cada componente do BANI, uma perspetiva sobre a complexidade e a incerteza, complementando e expandindo a visão oferecida pelo VUCA.

A componente da *Fragilidade* descreve os sistemas que apesar de aparentemente robustos, são passíveis de quebrar de forma súbita e catastrófica quando submetidos a fatores de pressão e *stress*. Esta fragilidade constitui um alerta para a necessidade de resiliência e adaptabilidade nas estruturas e processos organizacionais, que devem desenvolver estratégias para mitigar os riscos associados a alterações rápidas e inesperadas (Bushuyev *et al.*, 2023).

A *Ansiedade* a que se refere Cascio (2021), reflete o estado emocional das pessoas e organizações que operam sob constante pressão e incerteza, e tem o potencial de paralisar a capacidade de tomada de decisão, exigindo por isso abordagens que promovam a estabilidade emocional e a segurança psicológica. Asirit (2023) destaca que a gestão eficaz da ansiedade é crucial para manter a capacidade e a eficácia da liderança em contextos organizacionais.

A *Não Linearidade* indica que as mudanças e os impactos não seguem uma progressão previsível ou proporcional, podendo pequenas ações assumir consequências desproporcionais e grandes esforços resultarem em mudanças mínimas, representando assim um desafio à previsibilidade e exigindo uma capacidade de adaptação contínua (Cascio, 2021). Para Bushuyev *et al.* (2023), a não linearidade dos sistemas de projetos inovadores exige a adoção de abordagens de gestão flexíveis e adaptáveis, para lidar com a dinâmica imprevisível do ambiente BANI.

A característica da *Incompreensibilidade* reconhece que alguns eventos e mudanças são de difícil entendimento e previsão, dada a sua complexidade intrínseca, destacando-se por isso a importância do desenvolvimento de novas formas de compreensão e de resposta a situações que escapam às

---

<sup>4</sup> Fragilidade, Ansiedade, Não Linearidade e Incompreensibilidade.

explicações tradicionais, requerendo a adoção de abordagens inovadoras e resiliência organizacional (Kozielski, 2023).

Em suma, este novo conceito surge como um complemento da abordagem anterior, quer por aprofundar a compreensão das complexas *nuances* que caracterizam o contexto atual, quer por oferecer uma mais detalhada e específica leitura das mesmas.

## **1.2 FUNDAMENTOS DA ANÁLISE PROSPETIVA ESTRATÉGICA**

Para além das características elencadas no número anterior, podemos observar na atualidade um carácter acelerador e convergente, no qual o tempo parece ser sempre insuficiente para fazer face às rápidas mudanças, para as quais existe a constante necessidade de desenvolver novas competências para práticas e metodologias inovadoras. Verifica-se igualmente uma predominância da digitalização e virtualização, com inovações disruptivas, passíveis de introduzir alterações profundas na realidade atual e futura (Webb, 2019).

Nesta conjuntura, a análise prospetiva estratégica surge enquanto disciplina com o foco na antecipação e preparação para futuros possíveis, com o objetivo de permitir que as instituições - recorrendo a metodologias diversas - se preparem dentro do contexto de incerteza, através da identificação de tendências, desafios e oportunidades futuras (Schwartz, 1991; Godet 2006).

Enquanto disciplina, surge em contexto militar nos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial, quando a necessidade de um planeamento a longo prazo se tornou crítica para a reconstrução e desenvolvimento das nações e a corrida ao armamento com a União Soviética e a ameaça nuclear, criaram a necessidade urgente de prever e planear futuros possíveis, por forma a garantir a segurança nacional e assegurar uma vantagem estratégica (Kahn, 1967).

A partir da década de 1960, as metodologias da análise prospetiva começaram a ser adotadas em contextos civis na Europa, nomeadamente no planeamento económico-político, com o argumento de que a antecipação de futuros possíveis poderia ajudar na formulação de políticas mais robustas e resilientes (Jouvenel, 1999). Surgem também os primeiros estudos com recurso a modelos de simulação de cenários resultantes de tendências observáveis, como os relacionados com as consequências do crescimento populacional e económico descontrolado ou com as questões ambientais e o desenvolvimento sustentável (Meadows et al., 1972).

Reconhecendo a importância da antecipação de forças mudanças e o seu impacto ao nível do planeamento e da competitividade, também as organizações do setor privado começaram a adotar metodologias da prospetiva estratégica. Disso são exemplo a Shell, para quem o recurso às metodologias de prospetiva permitiu por um lado antecipar a crise petrolífera da década de 1970 e por outro, recorrendo à análise de cenários, explorar futuros possíveis e desenvolver estratégias

flexíveis e adaptativas (Schwartz, 1991), e empresas tecnológicas e inovadoras como a Google e Microsoft, que através destes modelos conseguiram, identificar tendências emergentes e oportunidades de mercado (Webb, 2019).

Para potenciar a compreensão abrangente do futuro, a prospectiva estratégica integra conhecimento de várias áreas e disciplinas (sociais, económicas, tecnológicas e políticas, entre outras) (Hines & Bishop, 2013), permitindo-lhe explorar uma gama de futuros possíveis e antecipar uma diversidade de eventuais impactos (Voros, 2003). Preconiza processos participativos e inclusivos, envolvendo a diversidade de *stakeholders* no processo, com o objetivo de incorporar múltiplas perspectivas e a legitimar o processo (Miller, 2007) e incentiva a reflexão crítica sobre as próprias conjecturas e paradigmas (Inayatullah, 2005).

Podemos identificar como objetivos da prospectiva estratégica:

- i. A antecipação, com a identificação de forças de mudança, cenarização e análise de possíveis futuros, para permitir a preparação e adequação de estratégias (Schwartz, 1991);
- ii. O planeamento estratégico, que integra o pensamento e visão de longo prazo para a produção de informação de apoio à tomada de decisão (Godet, 2006);
- iii. A inovação, para a qual a identificação precoce de sinais fracos pode representar oportunidades emergentes para o desenvolvimento de processos inovadores significativos (Webb, 2019);
- iv. A mobilização e apropriação do processo, que promove a participação e o envolvimento dos *stakeholders* na discussão sobre o futuro, para garantir que uma multiplicidade de perspectivas seja considerada, de modo a construir uma visão partilhada (Slaughter, 1996).

O desenvolvimento da análise prospectiva estratégica, recorre a uma variedade de metodologias e ferramentas, algumas com génese em outras áreas de estudo, como as ciências sociais, a gestão ou o *design thinking*, constituindo-se enquanto recurso fundamental no desenvolvimento de projetos de natureza prospectiva, como os que apresentaremos mais adiante neste documento. Entre as mais comuns estão (Dalkey & Helmer, 1963; Kotler, 1967; Godet, 2006; Webb, 2019):

- i. Análise de Cenários: que consiste no desenvolvimento de narrativas detalhadas sobre diferentes futuros possíveis para explorar suas implicações;
- ii. *Delphi*: técnica de consulta a especialistas em diversas matérias para obter consensos sobre previsões futuras;
- iii. Análise PESTEL: que examina os fatores políticos, económicos, sociais, tecnológicos, legais e ambientais com o potencial de influenciar o futuro;

- iv. Mapeamento de Forças de Mudança: através da identificação e análise de megatendências e tendências atuais passíveis de moldar o futuro;
- v. Backcasting: que consiste na definição de um futuro desejável e na identificação dos passos necessários para o alcançar a partir do presente.

As forças de mudança, constituem o principal objeto de estudo da prospectiva e atendendo à sua dimensão, probabilidade de ocorrência e impacto, podem ser definidas como:

- i. Megatendências – são forças de mudança globais e de longo prazo, que são observáveis no presente e provavelmente continuarão a ter uma influência significativa por algumas décadas<sup>5</sup>. Questões como o envelhecimento da população, as alterações climáticas, os fenómenos migratórios, as transições tecnológicas e as alterações geopolíticas, constituem algumas megatendências globais monitorizadas pela Comissão Europeia;
- ii. Tendência - é um padrão de mudança gradual em uma condição ou processo, que se move em uma determinada direção ao longo do tempo, representada normalmente por uma linha ou curva<sup>6</sup>;
- iii. Sinais Fracos – são os primeiros sintomas de mudança e são indicadores de um problema potencialmente emergente, que pode tornar-se significativo no futuro (Carvalho, 2021);
- iv. *WildCards* - são eventos ou desenvolvimentos que têm uma baixa probabilidade de acontecer, mas quando sucedem representam um enorme impacto a nível global (Mendonça et al., 2004);
- v. Incertezas Cruciais – são forças de mudança que apontam para evoluções alternativas e divergentes, com forte impacto no foco estratégico e que constituem a base para a construção de cenários (Wack, 1985; Schwartz, 1991).

Para gerar contributos úteis e passíveis de ser integrados nos processos de decisão das instituições, a prospectiva deve explorar o futuro de uma forma estruturada e sistémica, definindo o foco estratégico e horizonte temporal, mapeando as forças de mudança e a identificação das incertezas cruciais, que darão origem à construção de cenários possíveis e ao desenho de projetos e estratégias, que permitam às instituições preparar-se para atuar nesses cenários e incrementar alterações que conduzam a futuros mais favoráveis (Popper, 2010).

---

<sup>5</sup> Cfr. documento [EU FORESIGHT: What is the Megatrends Hub-How to use megatrends to make your work future-proof](#)

<sup>6</sup> Cfr. [Observatory of Public Sector Innovation \(OPSI\)](#)  
Consultado em 14/09/2024

### 1.3 A ESPECIFICIDADE DO CONTEXTO PÚBLICO

Esta conjuntura exerce pressão sobre os diferentes setores socioeconômicos e por consequência sobre o setor público, colocando-lhe desafios complexos, multifacetados e de difícil resolução. Estas questões corporizam os denominados *wicked problems*<sup>7</sup> - conceito cunhado por Rittel e Webber (1973) - que para Head (2008), se diferenciam dos problemas simples ou técnicos, por não apresentarem uma formulação definitiva, nem soluções verdadeiras ou falsas, mas antes boas ou más, e não apresentarem uma solução final, uma vez que se trata de processos contínuos de tentativa e erro, de adaptação e aprendizagem. Este termo refere-se à classe de problemas do sistema social que são por vezes mal formulados, nos quais a informação é confusa, em que por vezes as partes interessadas têm valores contraditórios e as ramificações em todo o sistema são completamente confusas, não existindo um conjunto bem descrito de operações admissíveis para os resolver (Lönngren & Poeck, 2020). Estes aspetos da “complexidade do problema” e da “divergência das partes interessadas”, podem ser tratados através de novas abordagens ao pensamento sistémico, à colaboração e coordenação, juntamente com a adoção de uma liderança adaptativa – reflexiva, responsiva e resiliente - por parte de líderes e gestores públicos (Head, 2019).

Questões como as alterações climáticas - que envolvem uma complexa rede de fatores ambientais, económicos e sociais que se influenciam mutuamente (Levin et al., 2012), - os temas relacionados com a saúde pública - para os quais as soluções requerem abordagens integradas e colaborativas entre múltiplos setores (Farrell, 2011) - ou ainda as questões relacionadas com os movimentos migratórios e de refugiados que procuram entrar em países mais ricos ou politicamente menos opressivos (Alford & Head, 2017), representam alguns destes problemas intrincados e multifacetados, para os quais são necessárias abordagens inovadoras e colaborativas por parte da AP, enquanto entidade executante das políticas públicas, como forma de garantir a segurança e bem-estar dos cidadãos (Marques & Ferraz, 2015).

O modelo de AP tradicional defendido por Weber (1922), caracterizado por hierarquias rígidas, estruturas burocráticas e uma abordagem *top-down* para a tomada de decisões, enfatiza o controle, a previsibilidade e a conformidade com regras e procedimentos estabelecidos. Esta abordagem, que ainda contribui em alguns aspetos para os fundamentos da boa gestão contemporânea, mostra-se insuficiente para responder aos desafios do mundo atual, para o qual é necessária a adoção de novas formas de governança que valorizem a colaboração e a inovação, com ênfase na participação dos cidadãos e na responsabilidade pública (Osborne, 2006; Denhardt & Denhardt, 2020). Neste

---

<sup>7</sup> Uma tradução para português indicaria tratar-se de problemas perversos, mantem-se, no entanto, a terminologia original, uma vez que a tradução não explicita a complexidade e a qualidade maliciosa que aqui se pretende salientar.

desiderato deve a AP assegurar a coordenação e integração das ações dos diferentes níveis de governança e das organizações da sociedade civil, como forma de garantir a efetividade das políticas sociais (Ferraz, 2023).

Esta necessidade de abordagens inovadoras e abrangentes encontra, em larga medida, resposta na Governança Colaborativa, que se distingue das anteriores propostas de modelos, pelo abandono da centralidade no Estado ou no mercado, para passar a priorizar contextos nos quais os atores públicos, privados e do terceiro setor se encontram conjuntamente envolvidos e são responsáveis pela elaboração de políticas e pela prestação de serviços (Voets et al., 2021).

Este modelo tem como premissa a cooperação entre os diversos *stakeholders*, permitindo a integração de múltiplas perspectivas e conhecimentos, promovendo a troca de informações e recursos, aumentando a capacidade de resposta a problemas complexos e permitindo uma resposta mais coordenada a crises globais (Mota & Bittencourt, 2019).

Adicionalmente, importa referenciar a centralidade da inovação contínua, fundamental para a adaptação das organizações públicas e nesse sentido, é imperativo que se fomente dinâmicas e culturas organizacionais que incentivem a experimentação e a implementação de novas ideias, com investimento na pesquisa e desenvolvimento, bem como na adoção de tecnologias emergentes que possam contribuir para melhorar a eficiência e a resiliência organizacional (Tidd & Bessant, 2020). Para além disso, a integração de tecnologia e análise de dados pode ajudar as organizações públicas a monitorizar tendências e a responder proactivamente a mudanças emergentes (Noveck, 2010). Neste contexto, há ainda que considerar a necessidade de adoção de abordagens flexíveis e adaptativas, para o sucesso dos desafios, nomeadamente através do recurso a modelos de liderança ágeis, capazes de reconhecer sinais precoces de mudanças e ajustar estratégias sempre que necessário (Aghina et al., 2015).

O setor público deve assim desenvolver a capacidade de inovação adaptativa e de antecipação de respostas, tornando-se uma força motriz de um dos fatores determinantes e geradores de vantagens competitivas para as organizações, assegurando que estas estejam equipadas para enfrentar os desafios hodiernos (Mazzucato, 2018).

Esta crescente pressão exercida sobre os setores socioeconómicos tem exigido respostas cada vez mais sofisticadas do setor público e neste contexto, as instituições internacionais de referência têm vindo a desenvolver unidades de prospetiva e a emitir instrumentos orientadores para a atuação dos seus Estados-Membros, na promoção de políticas públicas mais eficazes e resilientes. A Unidade de Prospetiva Estratégica da OCDE, por exemplo, desempenha um papel central no apoio à elaboração de políticas baseadas em evidências e na promoção de uma governação moderna e antecipatória,

contribuindo para a capacitação dos Estados-Membros na formulação de respostas adequadas às mudanças rápidas e aos desafios globais.

A Comissão Europeia, por sua vez, tem implementado iniciativas significativas nesta área, como a criação de uma rede de prospetiva à escala da UE, anunciada no relatório de prospetiva estratégica de 2020<sup>8</sup>. Esta rede, pretende promover o reforço da resiliência das instituições, fomentando sinergias entre as capacidades de prospetiva das administrações públicas dos Estados-Membros, reunindo informações e conhecimentos especializados para intercâmbios estratégicos e cooperação em questões cruciais para o futuro da Europa. A sua estrutura inclui a designação de um comissário europeu com o pelouro das relações interinstitucionais e prospetiva, e de “Ministros do Futuro” para cada Estado-Membro, que se reúnem informalmente para discutir questões de relevância estratégica, apoiados por uma rede de altos funcionários das administrações nacionais.

Em Portugal, a criação de estruturas públicas dedicadas à prospetiva estratégica tem também seguido esta tendência. O Departamento de Planeamento e Prospetiva, criado em 2007, foi pioneiro na missão de apoiar a formulação de políticas, o planeamento estratégico e operacional, bem como a concertação interministerial em políticas transversais e internacionais, desenvolvendo e adotando para o efeito, ferramentas de prospetiva, nomeadamente na construção de cenários e trajetória<sup>9</sup>. As reformas estruturais da AP ditaram a sua extinção e a subsequente criação do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (doravante) PlanAPP em 2021, que vem a assumir a responsabilidade de apoiar a definição e implementação de políticas públicas e a análise prospetiva, promovendo a criação e consolidação de metodologias e competências necessárias a uma atuação pública de qualidade<sup>10</sup>.

O PlanAPP coordena ainda a RePLAN<sup>11</sup>, uma rede interministerial que promove a cooperação e partilha de conhecimentos e recursos nas áreas do planeamento estratégico, políticas públicas e prospetiva. Esta rede, da qual o INA é parte integrante, tem como objetivo o desenvolvimento de trabalho colaborativo e a articulação das políticas setoriais com as estratégias transversais e reúne para o efeito, organismos provenientes de todas as áreas governativas. Não obstante o trabalho desenvolvido por este organismo, subsistem ainda paralelamente, outros gabinetes de estratégia e planeamento em diversas áreas setoriais, como é o caso do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), que realiza estudos prospetivos para contribuir para a definição de estratégias e políticas no âmbito do Ministério<sup>12</sup>; do Gabinete de

---

<sup>8</sup> [EU 2020 Strategic Foresight Report](#)

<sup>9</sup> [Decreto Regulamentar n.º 51/2007, de 27 de abril](#)

<sup>10</sup> Cfr. [sítio do PlanAPP](#)

<sup>11</sup> [Apresentação REPLAN](#)

<sup>12</sup> Cfr. [sítio do GEP](#).

Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, a quem compete entre outras coisas, a elaboração de projeções e cenários macroeconómicos<sup>13</sup>; ou do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, que realiza estudos de prospetiva e desenvolve competências nas áreas das metodologias prospetivas e de cenarização, identificando e acompanhando as tendências de longo prazo nas áreas de intervenção do ministério<sup>14</sup><sup>15</sup>.

Todos estes órgãos contribuem em maior ou menor escala para a construção de políticas públicas mais informadas, integrando para o efeito os *outputs* da análise prospetiva como forma de desenvolver estratégias mais flexíveis face à incerteza, reconhecendo desafios e oportunidades e conduzindo a decisões mais informadas e orientadas para o futuro (Habegger, 2010). Os seus contributos são incorporados em instrumentos orientadores de política pública, como as Grandes Opções do Plano<sup>16</sup>, que refletem um balanço da ação governativa e um conjunto de medidas de política e investimentos – sob coordenação do PlanAPP, que tem neste particular o papel de consolidar e robustecer o trabalho em rede produzido para o efeito (Sobral et. al., 2024) - ou como o Programa Nacional de Reformas<sup>17</sup>, instrumento essencial na definição estratégica de médio prazo para Portugal, em alinhamento com as prioridades identificadas pela Comissão Europeia. Estas estruturas e instrumentos permitem que as decisões políticas sejam tomadas com uma maior base de evidências e com uma visão de longo prazo, melhorando a capacidade do setor público de responder de forma eficaz aos desafios atuais e futuros.

Em suma, a incorporação da prospetiva estratégica nos processos de decisão pública oferece vantagens, designadamente na capacidade de antecipar e mitigar riscos e na identificação de oportunidades emergentes. A colaboração e a inovação, promovidas pelas redes colaborativas que envolvem os setores público e privado, a academia e a sociedade civil, tornam-se fundamentais para fazer face às consequências que decorrem da incerteza. Adicionalmente, a adoção de abordagens flexíveis e adaptativas e os processos contínuos de inovação, afiguram-se essenciais para que as organizações se adaptem às rápidas alterações, incentivando a experimentação e a implementação de novas ideias (Tidd & Bessant, 2020).

---

<sup>13</sup> Cfr. [sítio do GPEARI](#).

<sup>14</sup> Cfr. [sítio do GEE](#).

<sup>15</sup> Com a atual reforma administrativa em curso, estes organismos com competências de estratégia, prospetiva e planeamento, ficarão sob coordenação do PlanAPP. Informação disponível em [PowerPoint Presentation \(portugal.gov.pt\)](#).

<sup>16</sup> Lei n.º 38/2023 de 2 de agosto, [Lei das Grandes Opções para 2023-2026](#).

<sup>17</sup> Cfr. [sítio da República Portuguesa](#)

## **CAPÍTULO 2. A ANÁLISE PROSPETIVA ENQUANTO CRITÉRIO DE CAPACITAÇÃO DOS TRABALHADORES DA AP**

### **2.1 AS EXIGÊNCIAS CONTEXTUAIS DA CAPACITAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS**

As múltiplas transições económicas, sociais, tecnológicas e ambientais exigem administrações públicas que integrem elevada qualidade de governação e eficácia de ação<sup>18</sup>. Para o efeito, a AP deve estar orientada para a ação, mas não obnubilando a necessidade de manter e reforçar a confiança pública dos cidadãos. Neste particular, a urgência de uma modernização administrativa exerce uma relação direta sobre a necessidade de desenvolvimento de novas competências dos trabalhadores e dirigentes da AP.

De facto, e já no seu relatório de 2018 dedicado a recomendações específicas para a liderança e competências<sup>19</sup>, a OCDE sublinha que, face aos novos desafios, a AP deve ter autonomia e capacidade para responder de forma eficaz, recorrendo à inovação e ao reforço da responsabilização, enquanto assegura a estabilidade e fiabilidade na prestação de serviços públicos de forma justa e atempada, em conformidade com os princípios da boa governação. Para o efeito, recomenda que os seus Estados-Membros desenvolvam não apenas a capacidade de liderança, mas identifiquem e desenvolvam através da capacitação, as competências necessárias, para que a visão política se materialize numa AP mais eficaz.

Por outro lado, a Agenda de Competências da Administração Pública da Comissão Europeia, vem reforçar o compromisso com o desenvolvimento nos seus Estados-Membros, de uma força de trabalho capacitada para enfrentar desafios futuros, criando para o efeito mecanismos de apoio técnico e de financiamento, como o Instrumento de Assistência Técnica<sup>20</sup> e a iniciativa ComPACT<sup>21</sup>, no sentido de prestar apoio a projetos que incidam sobre a promoção da cooperação e a formação profissional contínua.

Estas linhas orientadoras supranacionais, encontram-se espelhadas nos documentos orientadores da ação do Estado português - como as GOP<sup>22</sup> e os programas de governo - para o qual o investimento na qualidade dos serviços públicos tem surgido como uma prioridade constante e nesse contexto, a

---

<sup>18</sup> Cfr. [Strategic Foresight Report, 'The EU's capacity and freedom to act' \(2021\)](#)

<sup>19</sup> [Recomendação do Conselho da OCDE sobre Liderança e Competência na Função Pública \(2018\)](#)

<sup>20</sup> "Programa da UE que permite disponibilizar apoio no acesso a conhecimentos técnicos específicos e especializados aos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade para conceber, desenvolver e executar reformas", coordenado em Portugal pela AD&C.

<sup>21</sup> [Enhancing the European Administrative Space \(ComPact\)](#)

<sup>22</sup> Identifica a Boa Governação como uma das áreas de atuação e a capacitação dos trabalhadores em funções públicas como forma de obtenção de serviços públicos de qualidade.

formação profissional surge como um elemento essencial para a capacitação e o desenvolvimento das competências dos trabalhadores e dirigentes da AP.

Em tempos de magna revolução da sociedade de informação, o investimento na formação contínua revela-se condição fundamental para que o setor público consiga responder às necessidades sociais, económicas e culturais desencadeadas pela articulação entre o processo de globalização e a ascensão das TIC (Castells, 2010). Perante o ritmo acelerado de transformações no mundo do trabalho, o conceito de “profissional formado” deu lugar ao de “profissional em formação”, razão pela qual a formação contínua se impõe enquanto prática desejável nos setores público e privado (Duran, 2017). Este modelo deve ser valorizado na AP, uma vez que se reveste de um carácter gerador de inovação e potenciador de uma nova cultura administrativa.

Com a modernização administrativa e a necessidade de adaptação a um mundo em constante evolução, o trabalho na AP torna-se cada vez mais interdisciplinar, criativo e colaborativo, exigindo flexibilidade e pensamento sistémico. Surge, assim, a necessidade de combinar o desenvolvimento de competências técnicas com as competências comportamentais (*soft skills*<sup>23</sup>), transversais e independentes das funções específicas desempenhadas, fundamentais no reforço do sistema de valores profissionais (Madureira, 2004). Num contexto de boa administração, é esperado que os trabalhadores sejam adaptativos, capazes de identificar e resolver problemas, tomar decisões e implementar soluções de maneira eficaz, bem como liderar e gerir equipas para alcançar objetivos, prestando um serviço público de qualidade que responda às necessidades do cidadão, de acordo com os princípios éticos e legais da AP (Krpálek et al., 2021). A formação profissional de qualidade tem assim, o potencial de estabelecer um sistema sólido de valores profissionais, definir expectativas e requisitos para o desempenho correto das funções, e fornecer aos gestores de recursos humanos as competências necessárias para resolver problemas éticos e reforçar o seu sentido de responsabilidade (Khan, 2018).

Os desafios a que está sujeita a gestão pública atual, vem realçar a necessidade de capacitação e qualificação da AP portuguesa, que apresenta ainda uma grande heterogeneidade de perfis de competências dos seus trabalhadores, realidade difícil de quantificar e agravada pela insuficiência de mecanismos para determinar o real “estado da arte”. Buscando responder a esses desafios e resultante de um trabalho colaborativo entre o INA e a DGAEP, foi apresentado em junho de 2024 o ReCAP<sup>24</sup>, que se configura como um instrumento de apoio à gestão por competências, permitindo avaliar os níveis

---

<sup>23</sup> “Habilidades emocionais e sociais que capacitam as pessoas a se relacionarem de maneira eficaz com os outros, facilitando a comunicação, colaboração e liderança em ambientes pessoais e profissionais” (Goleman, 1995).

<sup>24</sup> [Portaria n.º 214/2024/1, de 20 de setembro](#) aprova o Referencial de Competências para a Administração Pública (ReCAP)

de eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública, com o objetivo de melhorar o desempenho e aumentar a responsabilização da AP perante os cidadãos. A utilização deste referencial de competências proporciona uma gestão integrada de recursos humanos, abrangendo as fases de recrutamento e seleção de trabalhadores, a sua formação e desenvolvimento de competências, assim como a avaliação do seu desempenho. Por outro lado, pretende-se que este seja um instrumento prático e orientador, que permita detalhar as competências comportamentais que são determinantes no desempenho individual e organizacional de sucesso, por forma a alavancar mudanças culturais de reforma da AP e reforçar o desenvolvimento dos seus recursos humanos.

Medidas como a formação obrigatória para o acesso a certas carreiras, como o CAT<sup>25</sup> para a carreira de técnico superior, e programas de formação superior obrigatória para dirigentes, como o FA>AP Dirigentes Superiores e Intermédios<sup>26</sup> - ambas recentemente reestruturadas - bem como a formação em áreas estratégicas como as de cidadania e participação ou a formação em competências digitais, têm também como objetivo preparar a AP para enfrentar os desafios do futuro. Estas iniciativas promotoras de qualificação e capacitação dos trabalhadores e dirigentes, garantem a formação ao longo de toda a carreira e visam dotar os serviços públicos de recursos humanos capacitados e de qualidade, indo ao encontro do desígnio do poder político<sup>27</sup>.

## **2.2 A CONSIDERAÇÃO ESTRATÉGICA DA PROSPETIVA NA CAPACITAÇÃO**

A formação e qualificação profissional, reveste-se de um caráter determinante na capacitação dos recursos humanos. A partir de 2021 verificou-se uma alteração do modelo de ensino e formação na AP, decorrente da refundação do INA<sup>28</sup>, assistindo-se a um recentramento da sua missão fundamental de proceder à *“criação, transmissão e difusão do conhecimento no domínio da Administração Pública, contribuindo, através da formação, ensino, investigação científica e da assessoria técnica, para a inovação e modernização da Administração Pública e para a qualificação, capacitação e valorização dos recursos humanos da mesma.”* Este novo enquadramento vem permitir novas formas de atuação, como o desenvolvimento de programas de capacitação em parceria com Instituições de Ensino Superior e Unidades Investigação e Desenvolvimento.

O INA assume-se, assim, enquanto escola da Administração e entidade responsável pelo planeamento e gestão da formação, competindo-lhe garantir a qualificação dos seus trabalhadores e

---

<sup>25</sup> A [Portaria n.º 107/2022, de 8 de março](#), procede à primeira alteração à Portaria 231/2019, de 23 de julho regulamenta o Programa de Capacitação Avançada para os Trabalhadores em Funções Públicas (CAT)

<sup>26</sup> [Portaria n.º 103/2023, de 12 de abril](#), define e regulamenta os cursos adequados à formação profissional específica e atualização de dirigentes e à formação de trabalhadores para o futuro exercício de funções dirigentes ou de liderança de equipas na Administração Pública

<sup>27</sup> Cfr. [Programa do XXIV Governo Constitucional](#)

<sup>28</sup> Os estatutos do novo Instituto são publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 19/2021, de 15 de março.

dirigentes, organizando para o efeito cursos de visem o desenvolvimento de competências e a qualificação profissional. Este novo rumo estratégico, consubstancia-se no seu plano de capacitação<sup>29</sup>, que contempla a adoção de ações estratégicas para a concretização da visão de *mobilizar a AP para o conhecimento / mobilizar o conhecimento para a AP*, designadamente:

- i. Criação de um sistema de monitorização da formação disponibilizada, incluindo a análise de competências a desenvolver, a dispersão geográfica de cursos, os perfis dos formandos e a avaliação do impacto da formação;
- ii. Estabelecimento de parcerias estratégicas com IES e unidades de I&D para desenvolver formações e projetos de investigação em áreas relevantes, bem como para a disponibilização de cursos de pós-graduação em áreas estratégicas e no incentivo na participação em mestrados profissionais de curta duração;
- iii. Promoção de formações modulares em colaboração com as IES que permitam a aprendizagem contínua, certificada através de microcredenciais, alinhadas com o Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS);
- iv. Integração com políticas públicas nomeadamente na articulação com outras entidades governamentais como forma de para valorizar a oferta formativa;
- v. Disponibilização de cursos de formação transversal de forma tendencialmente gratuita, adaptados ao nível e função dos trabalhadores da AP, promovendo o desenvolvimento contínuo das competências necessárias para uma gestão pública eficiente.

Este recentramento na disponibilização de formação relevante, robusta e estratégica para a AP, em alinhamento com as diretrizes nacionais e europeias, tem como objetivo assegurar a transparência, a inovação e a eficácia na gestão pública, em consonância com os princípios de boa governança e da promoção da justiça social. A integração de programas de capacitação que contemplem estas orientações, contribui para que a AP atenda a padrões mais abrangentes, tornando-a mais apta a enfrentar desafios de carácter global e local. Esta harmonização é essencial para garantir a implementação eficaz das políticas públicas e a adequação dos serviços prestados às expectativas e exigências da atualidade, promovendo uma AP eficiente, responsiva e proactiva.

Na prossecução da sua missão, o INA assume o compromisso com um conjunto de quatro valores institucionais, dos quais se destaca o *Futuro*, que contempla o reforço do foco na antecipação e análise de tendências, para preparar o INA e a AP para um mundo em mudança.

---

<sup>29</sup> [Plano de Capacitação Estratégica AP](#)

Nos termos do respetivo enquadramento estratégico<sup>30</sup>, foram definidos quatro objetivos, entre os quais o de “[P]romover a investigação, o desenvolvimento, e a inovação na gestão e no serviço público” – importando para o que neste momento se discute, destacar a referência à previsão e desenvolvimento de capacidade prospetiva que antecipe elementos de mudança com impacto na AP e na formação profissional, através da prescrição de duas medidas:

- i. Desenvolvimento de capacidade prospetiva para a realização de exercícios de *horizon scanning*, antecipando elementos de mudança com impacto na Administração Pública e na formação profissional;
- ii. Implementação do Relatório Anual de Prospetiva INA - *Capacity Building Watch*.

É precisamente com o objetivo de dar resposta a estas medidas que surgiu a necessidade de criação da iniciativa FuturINA, que será apresentada, em maior detalhe, no capítulo seguinte.

---

<sup>30</sup> [Plano Estratégico INA – 2022-2026](#)



## **CAPÍTULO 3. DESENVOLVIMENTO DO PROJETO APLICADO**

### **“DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADE PROSPETIVA NA AP PORTUGUESA”**

#### **3.1 METODOLOGIA**

O contexto referido na secção anterior serve como ponto de partida para este projeto aplicado, que tem por objetivo o desenho de uma solução de capacitação de organizações públicas, para que estas consigam conceber e aplicar técnicas de análise prospetiva, com vista à promoção do desenvolvimento organizacional.

Não obstante a sua originalidade, importa destacar que o desenvolvimento deste projeto aplicado teve como *benchmark* o FuturINA, uma iniciativa de análise prospetiva que tem sido desenvolvida no INA – e que incluiu, por exemplo a aplicação de *workshops* com stakeholders internos e externos e inquéritos – a qual foi analisada com base em análise documental de relatórios da iniciativa, mas cuja análise crítica beneficia também do facto de a autora deste documento ter coordenado a equipa da iniciativa (ver ponto 3.2).

Com base nos resultados obtidos, foi elaborada uma proposta para adaptar e expandir este projeto a outros organismos da AP, com o intuito de promover o desenvolvimento organizacional e fortalecer a capacidade prospetiva no setor público. O projeto apresentado no ponto 3.3 assume-se, assim, como um trabalho de projeto aplicado à realidade da AP portuguesa que ilustra a aplicação prática de ferramentas de análise prospetiva no contexto de organizações da AP portuguesa, abrangendo, quer reflexões decorrentes da revisão da literatura, quer reflexões suscitadas pela implementação da iniciativa FuturINA, oferecendo uma avaliação abrangente das atividades desenvolvidas, procurando ainda entender o impacto das ações realizadas e a identificação de possíveis áreas de melhoria.

A solução apresentada não se limita, assim, a ser uma mera réplica do FuturINA, mas sim uma versão melhorada desta iniciativa, fruto da análise crítica da mesma, tendo por consideração a necessidade de ser adaptável a diversos contextos organizacionais na AP portuguesa.

#### **3.2 O PONTO DE PARTIDA: O PROJETO FUTURINA**

Esta iniciativa surge em 2022, com o desígnio de construir capacidade de análise prospetiva tendo em vista a antecipação de sinais de mudança passíveis de impactar, de forma positiva ou negativa, a AP, a oferta formativa e a atividade do INA. Tem também o intento de fornecer contributos para o processo de apoio à tomada de decisão estratégica e operacional, podendo ser encarado como um radar através do qual se pretende recolher e sistematizar diferentes tipologias de informação, para a criação de

capacidade prospetiva orientada essencialmente para a capacitação, a formação profissional e a gestão do INA.

Em termos funcionais, e apesar de o projeto se encontrar a cargo da unidade orgânica responsável pelo planeamento estratégico, para a sua execução foi constituída uma equipa nuclear composta por elementos de diversas áreas funcionais, com o objetivo de incluir uma maior diversidade de contributos e pontos de vista, assumindo o contributo das restantes unidades orgânicas e consagrando o pressuposto de abertura a todo INA – na dimensão de participação ativa de colocar a organização a refletir de forma criativa na geração de novas ideias e soluções. A nível externo, está presente a premissa de envolver a área da cooperação com o intuito de potenciar a colaboração para os benefícios do *benchmarking*, envolvendo para o efeito outras escolas internacionais de administração. Adicionalmente, e no espírito de estreita colaboração reconhecido nos instrumentos de gestão, pretende-se desenvolver um trabalho colaborativo com as IES e as unidades de I&D, considerando serem parceiros essenciais no entregável último do projeto, o Relatório Anual de Prospetiva “*Capacity Building Watch*”.

Saliente-se aliás, e de acordo com o consagrado no Plano de Capacitação Estratégica para a AP, que “*a capacitação dos trabalhadores e dirigentes da AP deve procurar desenvolver as competências para enfrentar os desafios do futuro, enquadrando-as numa perspetiva de transferência de conhecimentos e aprendizagens e de experimentação-ação(...) Afigura-se, igualmente, necessário privilegiar abordagens colaborativas e participadas, que resultem em processos de cocriação, de forma a responder e antecipar necessidades, expetativas e preferências dos cidadãos e dos vários atores institucionais dentro e fora da Administração Pública*”.

De acordo com os dados presentes no Plano de Ação do FuturINA, o projeto em análise foi orientado para a concretização de três objetivos gerais:

*Objetivo 1 - Desenvolver uma monitorização sistémica de identificação e análise sobre o efeito de megatendências, tendências, sinais fracos e wildcards na matriz estratégica do INA*

Tendo por base fontes credíveis de informação, contempla o desenvolvimento de uma matriz que assegure de forma regular, a recolha, compilação, análise e reporte relativo à identificação de forças de mudança (megatendências, tendências, sinais fracos e *wildcards*), permitindo introduzir na organização uma cultura de antecipação na definição de estratégias e apoio à decisão. Após essa definição, pretendia-se criar uma base de dados para sistematização das forças de mudança, com uma arquitetura orientada em função da relevância e impacto primeiro a nível nacional, de seguida na AP, com desdobramento a nível da capacitação, formação profissional e gestão do INA. Esta matriz é objeto de uma metodologia de análise com o propósito de identificar antecipadamente de que forma

os *drivers*<sup>31</sup> de mudança podem impactar a atividade do INA, bem como sistematizar recomendações e orientações estratégicas. De seguida procede-se à avaliação do efeito das forças de mudança nos objetivos estratégicos e operacionais do INA, nomeadamente, através da classificação da interação de cada *driver* num determinado objetivo.

*Objetivo 2 - Promover exercícios no INA que fomentem a reflexão e análise prospetiva como elemento de apoio à decisão*

Contempla a dinamização periódica de exercícios que ajudem toda a organização a sair das suas zonas de conforto e a pensar nestes temas de forma lúdica, de modo a trabalhar e desenvolver a capacidade de abstração e de pensar sobre o futuro – nomeadamente, a construção de cenários face a um possível acontecimento e que recomendações resultariam quando confrontados com esses cenários. Este objetivo previa ainda a realização de workshops com entidades e grupos externos, bem como com peritos em diversas áreas (economia, tecnologia, ambiente, defesa nacional, entre outros), perspectivando a reflexão e análise sobre prospetiva.

*Objetivo 3 - Produzir Relatórios Anuais de Prospetiva do INA*

O terceiro objetivo visa a sistematização de análises, conclusões e recomendações resultantes das atividades previstas nos objetivos 1 e 2, com impacto na AP, na oferta formativa e na atividade do INA.

Pretendia-se assim, implementar a produção de um Relatório Anual de Prospetiva do INA, como instrumento de apoio à decisão, integrando a prospetiva na elaboração da estratégia e na reflexão sobre políticas públicas para o futuro. As conclusões destes relatórios anuais devem agir e retroagir com o diagnóstico estratégico e setorial de necessidades de formação.

Estabelecidos os objetivos gerais, para a execução do projeto, optou-se num primeiro momento por estruturar um plano de ação com identificação de fases de execução sequenciais, sem prejuízo de coexistirem atividades coincidentes no espaço temporal, com a ideia nuclear de construir capacidade prospetiva e implementar a produção regular de instrumentos de apoio à decisão – tendo por base, por um lado, (i) a sistematização de recolha, compilação e análise de informação e, por outro (ii) a realização de exercícios (*workshops*) que potenciem a reflexão e análise sobre dados, tendências e *drivers* de mudança, que impactem a AP, a oferta formativa e a atividade do INA.

Os objetivos gerais foram definidos na fase de desenho e da construção do plano de ação do projeto, que contemplou também os recursos humanos e financeiros afetos para a sua execução, bem como a calendarização das ações.

---

<sup>31</sup> “Força exógena que atua como catalisadora de transformações significativas dentro de uma organização ou setor, exigindo que os líderes adaptem suas estratégias para manter a competitividade a longo prazo” (D’Aveni, 2002).

Para a sua concretização, várias atividades foram desenvolvidas, documentadas nos relatórios de monitorização e progresso, com referência nos pontos seguintes, que – para efeitos do presente estudo -, constituem fontes secundárias de recolha de dados relativos a técnicas de desenvolvimento de análise prospetiva, no âmbito da iniciativa FuturINA.

### 3.2.1 MATRIZ DAS FORÇAS DE MUDANÇA

Para sustentar a identificação e sistematização das forças de mudança, a equipa de projeto procedeu à revisão bibliográfica de diversos documentos<sup>32</sup> relacionados com a prospetiva, produzidos por entidades de referência a nível nacional e internacional.

Com a informação recolhida foi construída uma matriz com a identificação da força de mudança (aqui denominado Elemento de Mudança), o tipo (megatendência, tendência ou outro), o seu alinhamento com a Agenda Prospetiva da União Europeia e a análise do impacto desses elementos para Portugal, para a AP e para a atividade do INA.

Este exercício de mapeamento de forças de mudança, é para Kotler (1967) uma das técnicas fundamentais no desenvolvimento de estudos prospetivos e constituiu uma primeira abordagem à reflexão sobre a incerteza e o futuro – bem como o primeiro *output* do FuturINA - permitindo chegar a um conjunto de elementos de mudança e os seus potenciais impactos, que viriam a ser trabalhados em fases subsequentes do projeto e que se encontram sistematizados na tabela infra.

Tabela 3. 1 - Elementos, Drivers ou Forças de Mudança

Área	Megatendência / Tendência
Ambiente/Clima	Alterações climáticas, degradação ambiental e pressões sobre os sistemas ecológicos.
Recursos naturais	Escassez de recursos naturais e incremento das necessidades e da procura.
Saúde	A ciência contribui para o aumento da esperança média de vida, mas o surgimento de novas doenças, estilos de vida, poluição e outras causas conduzem a uma degradação da saúde pública.
Tecnologia/Digital	Aceleração da mudança tecnológica e híper conectividade, com alterações nas organizações e no desempenho do trabalho no futuro.
Educação	Diversificação e diferenciação dos modelos de aprendizagem e de novas formas de acesso ao conhecimento.

<sup>32</sup> Nomeadamente o “*Foresight Portugal 2030*” (volumes I, II e III) da Fundação Calouste Gulbenkian; o “*Foresight and Anticipatory Governance, Global Scenarios 2023 e Global Foresight Report*” da OCDE; o “*Foresight Strategic Reports*” (2020, 2021 e 2022) da Comissão Europeia.

Área	Megatendência / Tendência
Trabalho	Mudança da natureza do trabalho e adoção de novos modelos de gestão, com impactos nas organizações e nas pessoas.
Demografia	Crescimento populacional e desequilíbrios demográficos crescentes.
Geopolítica	Influência crescente dos novos sistemas de governo e alterações nos sistemas políticos democráticos, com transição da influência do Ocidente para o Oriente.
Economia	Desigualdades económico-financeiras, com evolução dos padrões de produção e consumo, e exploração de novas áreas/setores de investimento.
Migrações	Aumento dos fluxos migratórios decorrentes da globalização, das alterações dos modelos de trabalho, das situações de conflito e das pressões sobre o clima.
Novos modelos de gestão pública	Novos atores são chamados a participar nos processos de tomada de decisão e a formar novos sistemas de governação integrada.
Confiança no Estado e na Democracia	Aumento da importância da credibilidade do Estado e da Administração Pública e da defesa dos valores democráticos.

Fonte: Relatório das Oficinas Colaborativas Internas do INA de 02/12/22

### 3.2.2 OFICINAS COLABORATIVAS

Na sequência deste trabalho, de acordo com as técnicas identificadas na revisão de literatura, desenvolveu-se a primeira atividade alargada ao universo dos trabalhadores e dirigentes do INA, com a realização de um conjunto de *workshops* - Oficinas Colaborativas - com o objetivo de (i) Antecipar os efeitos dos elementos de mudança na atividade do INA; (ii) Posicionar os elementos de mudança face às variáveis *Impacto* e *Tempo* (para a ação) e; (iii) Mapear ações a adotar para mitigar os riscos e potenciar oportunidades de desenvolvimento do INA.

De acordo com os dados que constam no relatório de progresso<sup>33</sup>, num primeiro momento, os participantes foram convidados a construir estruturas de LEGO que pudessem refletir de forma simbólica, as perspetivas de futuro que projetavam para a instituição. Como resposta a este desafio, obteve-se dois tipos de tendências principais: (i) um tipo de estrutura mais “achatada”, pouco hierarquizada, representativa de uma base sólida, de abertura ao mundo, às pessoas e ao conhecimento - por analogia, esta estrutura foi ilustrada com recurso a janelas, portas e pontes que representam as parcerias, as ligações às instituições e a interação de conhecimento, inovação, projetos e ideias; (ii) uma estrutura em formato de “torre”, indicando a perspetiva de crescimento e mudança, de radar, visão superior e ampla, com olhar de futuro (ligando-o ao passado e presente) e visão 360º -

<sup>33</sup> Fonte: Relatório das Oficinas Colaborativas Internas do INA de 02/12/22

com reforço na importância da sensibilidade para com o mundo em redor e com reforço da visibilidade e destaque da marca INA.

De seguida, apresentados os elementos de mudança trabalhados previamente pela equipa de projeto (cfr. tabela 2.1), pediu-se aos participantes que os classificassem quanto ao seu impacto em Portugal, na AP e no INA, e quanto ao tempo de resposta para a ação. Dessa classificação resultou a seguinte ordenação<sup>34</sup>:



Figura 3. 1 - Ordenação dos elementos de mudança após classificação Impacto/Tempo

Fonte: Relatório das Oficinas Colaborativas Internas do INA de 02/12/22

Estes elementos foram discutidos quanto ao tipo de efeitos que poderiam produzir nos eixos em análise, tendo sido elencados e sistematizados pelos participantes, aos quais se pediu de seguida, que apresentassem sugestões de ações para mitigar desafios e alavancar oportunidades. Analisando os contributos, elaborou-se um conjunto de linhas de orientação de ação, no sentido de incorporar a antecipação na estratégia, no processo de tomada de decisão e nas práticas da instituição, sistematizadas no ANEXO I, parte integrante deste documento.

Algumas destas linhas de ação corresponderam a resultados efetivos, com alterações na oferta formativa, desenvolvimento e participação em programas e adoção de medidas no funcionamento e gestão interna do INA.

<sup>34</sup> Escalas utilizadas - Impacto: Elevado (3), Médio (2), Baixo (1); Tempo (resposta para a ação): Imediato (3), Médio (2), Longo prazo (1). O resultado médio em cada elemento de mudança varia entre a pontuação de 1 e 9, sendo 1 (baixo impacto e com relevância para a ação a longo prazo) e 9 (impacto elevado e com relevância para a ação imediata).

### 3.2.3 EXERCÍCIO DE *FORESIGHTBRIDGE*

A aplicação do modelo analítico *Foresightbridge*<sup>35</sup>, como forma de testar a resistência do Plano Estratégico 2022-2026 - designadamente o Objetivo Estratégico 1<sup>36</sup> - ao futuro (*fit4future*<sup>37</sup>), permite analisar as forças de mudança em jogo e avaliar o seu impacto potencial na concretização dos objetivos estratégicos. Esta técnica corresponde a uma variante da ferramenta de *Backcasting* - identificada na secção 1.2 deste documento - que define um futuro desejável, neste particular o plano estratégico, e identifica os passos necessários para o alcançar a partir do presente. Neste exercício, a perspetiva introduzida pela análise de sensibilidade, ao multiplicar o risco com um sentido previsto, ajuda a concretizar o impacto sobre os objetivos estratégicos e enquadra o exercício final de realinhamento estratégico.

Para efeitos da iniciativa FuturINA a que se vem referindo, foi aplicado este exercício a um grupo de peritos constituído pelos dirigentes do INA e os elementos da equipa de projeto, opção metodológica que permitiu por um lado a identificação célere de diversas medidas para mitigar desafios e potenciar oportunidades - uma vez que os peritos tinham um conhecimento vasto sobre a realidade do INA – mas pode ter condicionado os contributos, precisamente por poder ser mais difícil atingir o nível de abstração de quem está fora da organização.

O modelo analítico em que se baseia o *Foresightbridge* parte da identificação das forças de mudança em ação na realidade envolvente da organização, sendo que para este exercício foram utilizados os cinco elementos de mudança mais relevantes, do conjunto que vinha a ser trabalhado em atividades anteriores (Educação, Trabalho, Tecnologia/Digital, Economia/Finanças e Novos Modelos de Gestão Pública).

A metodologia aplicada permitiu efetuar uma *análise de sensibilidade* da qual resulta a classificação de interações facilitadoras ou inibidoras, donde emergem as oportunidades e os desafios que se colocam à execução da estratégia e identificadas medidas necessárias a um realinhamento estratégico dos objetivos. Neste particular, não se pretendeu a revisão dos indicadores e metas, mas a avaliação de prioridades e medidas operacionais não inicialmente previstas a adotar para o seu cumprimento, que visam diretamente as forças de mudança de carácter tendencialmente estrutural (os *drivers*)<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Metodologia que conecta *insights* do presente com cenários futuros, permitindo às organizações navegar e adaptar-se a futuros incertos, integrando a análise prospetiva com planeamento estratégico para construir uma ponte entre o presente e o futuro desejado (Rohrbeck & Schwarz, 2013).

<sup>36</sup> OE1 – Promover a capacitação na Administração Pública – baseada no conhecimento – de pessoas, equipas e entidades da AP, em estreita colaboração com as Instituições do Ensino Superior.

<sup>37</sup> Abordagem estratégica que visa preparar organizações, indivíduos ou sistemas para enfrentar desafios futuros de forma eficaz e sustentável, através da adaptação e a melhoria contínua, por forma a garantir a relevância e a competitividade a longo prazo, num ambiente em constante mudança (Weill & Woerner, 2015).

<sup>38</sup> ANEXO III - Tabelas de identificação de desafios e oportunidades.

### 3.2.4 WORKSHOP COM A REDE ALUMNI

Mais recentemente, foi apresentada uma proposta para realização da primeira atividade de prospetiva com elementos externos ao INA. O *workshop* “Prospetiva na AP: Capacitar na preparação do futuro”, realizado em maio de 2024, contou com a participação de membros da Rede *Alumni* do INA e teve como desígnio proporcionar um espaço de reflexão e aprendizagem, no qual os participantes partilharam conhecimento, experiências e perspetivas sobre o futuro da AP em Portugal. Ao reunir uma diversidade de vozes e pontos de vista, pretendeu-se estimular o pensamento crítico e criativo, promovendo a colaboração na procura de soluções inovadoras para os desafios e oportunidades que se avizinham.

A metodologia adotada para a dinamização da atividade levou a que num primeiro momento os participantes fossem convidados a “*olhar o futuro*” através da construção de uma estrutura em LEGO representativa da AP, de seguida procedessem à classificação dos elementos de mudança previamente selecionados, com base no impacto e horizonte temporal, e por fim identificassem iniciativas ou ações que o INA pudesse desenvolver, para antecipar e/ou potenciar os efeitos das oportunidades e desafios.

Esta atividade foi bem acolhida pelos participantes trazendo contributos relevantes, com os dois grupos presentes em sala a optar por estruturas achatadas, representativas da flexibilidade e da agilidade, com elementos que consideram fundamentais como (i) a rapidez na adaptação e resposta aos tempos de mudança; (ii) a importância da comunicação eficaz entre os organismos da AP; (iii) a transparência enquanto elemento promotor da confiança do cidadão nos serviços públicos; (iv) a centralidade nas pessoas e a acessibilidade tecnológica, física e cognitiva; (v) a preocupação com a sustentabilidade; (vi) a necessidade de lideranças proativas, ouvintes e construtivas e; (vii) a importância da aprendizagem ao longo da vida e do desenvolvimento de competências.

A atividade seguinte teve como objetivo, numa primeira fase, classificar os elementos de mudança quanto à sua importância relativa, atendendo aos critérios de Tempo (imediato, médio e longo prazo) – no sentido da sua importância para a ação -, Impacto (baixo, médio, elevado) e Sentido (positivo, negativo); e numa fase subsequente, identificar os efeitos desses elementos na AP e as ações com potencial desenvolvimento pelo INA.

Desta atividade, resultou um conjunto de contributos por parte dos participantes, vertidos em linhas de ação identificadas que se encontram elencadas, de forma resumida, na secção de anexos deste trabalho<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> ANEXO V – Linhas de ação identificadas pelos Alumni na participação no workshop

### 3.2.5 INQUÉRITO APLICADO À REDE *ALUMNI*

Paralelamente à realização do *workshop*, foi igualmente proposta a realização de um inquérito<sup>40</sup> aos membros da Rede *Alumni* do INA, para efeito de auscultação dos elementos que não pudessem estar presentes na atividade - cerca de 486 à data do envio, tendo sido obtidas 57 respostas. O questionário contava com duas questões de resposta fechada, nas quais se pretendia aferir o grau de impacto dos elementos de mudança na AP e na atividade do INA, e duas questões abertas, nas quais se convidava os inquiridos a refletir sobre de que forma se podem a AP e o INA preparar, para fazer face às oportunidades e desafios que decorrem das mudanças.

Pese embora o número reduzido de respondentes, considerámos que seria relevante analisar os resultados<sup>41</sup>, para os quais constatámos que os elementos de mudança que os inqueridos consideram ter um impacto mais negativo no contexto da AP são: o *Ambiente/Clima*, os *Recursos Naturais*, a *Saúde*, a *Demografia*, a *Geopolítica*, a *Economia/Finanças* e as *Migrações*.

Por outro lado, são vistos como uma oportunidade, entendidos como tendo um impacto positivo, a *Tecnologia/Digital*, a *Educação*, o *Trabalho*, os *Novos Modelos de Gestão Pública* e a *Confiança no Estado e Democracia*. Coincidentemente, estes cinco elementos de mudança foram igualmente entendidos, como aqueles com maior potencial impacto na atividade do INA.

Quanto a considerações sobre o modo como a AP pode preparar-se para as oportunidades e ameaças que estes elementos de mudança representam para a sua atividade, os inquiridos abordaram a necessidade de capacitação de trabalhadores e dirigentes, em competências comportamentais e programas de formação mais técnicos, focados nas atividades de cada trabalhador.

Identificou-se a necessidade de simplificação de procedimentos de modo a agilizar a resposta que a AP deve prestar aos cidadãos, a promoção de melhores serviços e da transparência, a melhoria contínua e a divulgação de dados, indicadores e resultados da avaliação, de auditorias e da monitorização de políticas públicas de forma clara e com dados abertos ao público, como fatores determinantes para o sucesso.

Foi referida a necessidade da AP se adaptar aos avanços da tecnologia, como é o caso da Inteligência Artificial, bem como a importância da mudança da gestão dos recursos e da prestação do trabalho, com a adoção de modelos mais horizontais e de *coworking*, e com reforço da comunicação e partilha de dados entre serviços.

A dificuldade em combater a aversão e a resistência à mudança, foram identificados como elementos condicionantes para o desenvolvimento de uma AP mais ágil e adaptativa, devendo ser

---

<sup>40</sup> ANEXO III – Questionário aplicado à rede *Alumni* do INA.

<sup>41</sup> Cfr. ANEXO IV - Quadros síntese com tratamento dos resultados do questionário

promovidas junto dos seus dirigentes e trabalhadores, ações e práticas que desbloqueiem e quebrem os “silos”.

Foi sugerido o desenvolvimento de um planeamento estratégico comum, que identifique pontos fortes potenciadores de oportunidades e que melhor protejam contra as ameaças, bem como o reconhecimento de fraquezas que coloquem em causa a concretização das oportunidades e que agravem o impacto negativo das ameaças, nomeadamente através do desenvolvimento de instrumentos de diagnóstico e gestão estratégica robustos.

### **3.2.6 OUTCOMES DO FUTURINA**

Durante a primeira fase do projeto, o levantamento detalhado das forças de mudança, posteriormente sistematizado numa matriz estratégica, resultou no primeiro *output* do projeto, sustentando várias atividades subsequentes e constituindo-se enquanto ferramenta essencial para a avaliação do impacto das forças de mudança nos objetivos estratégicos e operacionais do INA, através da classificação das interações de cada *driver* com os objetivos específicos.

Adicionalmente, foram promovidos vários momentos e atividades destinados a fomentar a reflexão sobre a análise prospetiva, com o intuito de a integrar enquanto elemento de apoio à tomada de decisão. Dos exercícios realizados com os trabalhadores e dirigentes do INA, adveio a oportunidade de estes saírem das suas zonas de conforto e desenvolverem capacidades prospetivas, gerando contributos pertinentes, que enriqueceram a reflexão interna sobre os desafios futuros.

Quanto ao terceiro objetivo geral, pese embora tenham sido elaborados os sumários executivos das várias atividades desenvolvidas, o projeto não atingiu a meta de produzir um Relatório *Capacity Building Watch*, perspetivando-se que tal venha a suceder no final do corrente ano.

O objetivo primordial da aplicação da prospetiva estratégica no projeto foi a antecipação, visando identificar de forma proativa como os *drivers* de mudança poderiam impactar a atividade do INA. Partindo desse pressuposto, procurou-se sistematizar recomendações e orientações estratégicas que direcionassem a gestão do INA, a capacitação dos seus trabalhadores e a identificação de áreas com potencial para o desenvolvimento de competências, bem como para a oferta formativa através da introdução de novos cursos ou da revisão de formatos e conteúdos dos já existentes.

Algumas das diretrizes que emergiram das oficinas colaborativas e do exercício *Foresightbridge* refletem-se em várias dimensões estratégicas. Entre estas, destaca-se a disponibilização de novas soluções de capacitação, explorando modelos, formatos e suportes inovadores que melhor se ajustem às necessidades emergentes. A produção de cursos diferenciados, mais alinhados com as necessidades específicas identificadas, também constituiu uma prioridade, permitindo uma maior adequação da oferta formativa às exigências atuais.

Adicionalmente, o desenvolvimento de formação superior avançada destinada à capacitação das lideranças, identificado como crucial, visa não apenas o aperfeiçoamento técnico, mas também a promoção e o reforço dos princípios da gestão colaborativa, essenciais para uma AP moderna e eficaz. Neste particular, importa referenciar a reformulação do módulo de planeamento da formação avançada para dirigentes, com a inclusão do estudo da análise prospetiva. A aposta em formação relacionada com tecnologias digitais e disruptivas também foi considerada essencial, reconhecendo o papel transformador dessas tecnologias na evolução dos processos e serviços públicos.

De um modo geral, e em jeito de sugestão, a continuidade do FuturINA poderá passar por (i) Robustecer a sistematização de recolha de informação e de reporte; (ii) Sistematizar o impacto direto das atividades desenvolvidas na construção de oferta formativa e na gestão interna do INA; (iii) Reativar a produção e introdução de conteúdos na página de *intranet*<sup>42</sup>FuturINA, ferramenta de sistematização e repositório de informação relevante nesta temática e abrir o seu acesso aos trabalhadores; (iv) Promover mais momentos de exercícios e partilha de conhecimento, com atividades internas e externas e; (v) Produzir o Relatório Anual de *Capacity Building Watch*.

### **3.2.7 ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS DO FUTURINA**

Recolhida a informação relativa à atividade desenvolvida no decorrer desta iniciativa, a análise documental ao projeto FuturINA revela resultados positivos e algumas limitações que devem ser consideradas, especialmente no que diz respeito à representatividade dos participantes e à sistematização dos seus resultados.

A realização de *workshops* e exercícios permitiu recolher um conjunto de contributos relevantes para a identificação dos impactos dos elementos de mudança e das linhas de orientação/ação para agir sobre as oportunidades ou desafios que estes representam. No entanto, o facto destes exercícios terem contado com uma maioria de participantes internos ao INA poderá ter condicionado a diversidade de perspetivas, crucial em exercícios de análise prospetiva, podendo ter de algum modo sido gerado um viés de confirmação, uma vez que os participantes partilhavam, em grande medida, a mesma cultura organizacional e as mesmas experiências. Este aspeto é particularmente relevante no exercício *Foresightbridge*, onde a inclusão de contributos externos teria sido fundamental para testar a resistência da estratégia e garantir uma análise mais abrangente e imparcial. Nesse sentido, em futuras iniciativas, recomenda-se que seja promovida a inclusão de uma maior diversidade de *stakeholders* externos, garantindo, assim, uma multiplicidade de visões e uma análise mais robusta.

---

<sup>42</sup> Página criada num ambiente partilhado para por um lado, facilitar o acesso da equipa de projeto a documentos relevantes produzidos por instituições de referência a nível nacional e internacional e por outro, permitir que o trabalho de sistematização desenvolvido fosse registado numa base de dados de acesso a todos os elementos, através dos separadores presentes no menu inicial (ANEXO VI).

Por outro lado, não obstante o alargamento dos exercícios prospetivos a outros participantes promovendo a auscultação externa, a limitação dos *stakeholders* externos aos *Alumni* do INA apresenta também algumas restrições, nomeadamente na falta de diversidade nas opiniões e no número reduzido de participantes, que diminuiu a amplitude e a validade dos contributos recolhidos. Para este efeito, teria sido mais benéfica a inclusão de outros tipos de *stakeholders*, como representantes de outras administrações públicas, académicos e especialistas de áreas diversas, o que teria aumentado a diversidade e o impacto das reflexões.

Relativamente ao inquérito aplicado aos *Alumni*, a taxa de resposta obtida representativa de apenas cerca de 11,7% do total, limita a representatividade dos resultados, uma vez que, por um lado, estatisticamente este nível de resposta pode não ser suficiente para garantir a robustez das conclusões e por outro, a homogeneidade dos participantes pode ter enviesado as respostas. Futuras consultas poderão beneficiar da adoção de metodologias como a *Delphi*, que, ao envolver várias rondas de consultas com um grupo mais diversificado de participantes, poderá proporcionar maior rigor e validade aos resultados.

Outro ponto crítico refere-se à falta de sistematização dos contributos do FuturINA para o cumprimento de todos os seus objetivos. Pese embora tenham sido elaborados relatórios ao longo do projeto, não parece existir uma sistematização clara dos resultados que permita avaliar o alcance integral dos objetivos definidos, bem como o real impacto das atividades desenvolvidas sobre os mesmos. Esta ausência de um quadro estruturado dificulta o acompanhamento dos progressos e a articulação entre os diferentes componentes do projeto. Adicionalmente, para além do que está disponível na página oficial do FuturINA, não foi identificada qualquer ferramentas tecnológica utilizada, que permita por um lado sistematizar e tratar a informação estatisticamente e por outro, desenvolver a cenarização de futuros possíveis.

Por último, assinala-se a ausência do Relatório Anual *Capacity Building*, que poderia ter consolidado as análises e recomendações do projeto, atuando como um instrumento essencial de apoio à decisão estratégica. A articulação com entidades externas, como as IES e as unidades I&D, teria aumentado a validade das recomendações e a sustentabilidade das ações propostas e nesse sentido a produção regular deste relatório deve manter-se como objetivo, considerando o seu potencial em fomentar parcerias estratégicas e em assegurar um alinhamento contínuo entre a prospetiva estratégica e as necessidades emergentes da AP.

### **3.3. PROJETO APLICADO “DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADE PROSPETIVA NA AP PORTUGUESA”**

As reflexões críticas potenciadas pela análise realizada ao projeto FuturINA apresentadas no número anterior, alicerçadas nas premissas da revisão de literatura dos capítulos 1 e 2, constituem o ponto de partida para a proposta do projeto aplicado de capacitação de organizações públicas para a conceção e aplicação de técnicas de análise prospetiva, que agora se apresenta, o qual se propõe que seja aplicado a outras entidades da AP portuguesa, com vista à promoção do desenvolvimento organizacional dos seus serviços.

O objetivo global desta iniciativa consiste - através do recurso a ferramentas da análise prospetiva – no desenho de uma solução de capacitação de organizações públicas para que estas consigam conceber e aplicar técnicas de análise prospetiva.

Partindo de uma análise do cenário atual da organização em que este projeto seja aplicado e considerando a importância de esta desenvolver estratégias de longo prazo, potenciadas pelos objetivos da análise prospetiva, pretende-se que esta organização consiga:

- (i) Antecipar e desenvolver cenários futuros relevantes para essa organização pública, com vista à preparação e adequação de estratégias (Schwartz, 1991);
- (ii) Identificar lacunas de competências entre os seus trabalhadores e dirigentes;
- (iii) Promover a capacitação em competências prospetivas e adaptativas da organização e dos seus dirigentes e trabalhadores, com vista ao desenvolvimento da resiliência das organizações (Scognamiglio et al., 2023);
- (iv) Obter contributos para o processo de apoio à tomada de decisão estratégica e operacional, que integrem o pensamento e visão de longo prazo (Godet, 2006).

Esta abordagem contempla um caráter mais prático e a construção de um roteiro para a capacitação institucional de organizações da AP para o desenvolvimento de iniciativas de análise prospetiva e de estratégias de resiliência. A sua implementação deve começar pela constituição de uma equipa multidisciplinar, composta por especialistas - dirigentes, técnicos e especialistas externos - em diferentes áreas, como planeamento estratégico, recursos humanos, gestão de crises e análise de riscos. Esta equipa será responsável por conduzir as etapas do projeto, assegurando que as diversas áreas da organização sejam contempladas, competindo-lhe nomeadamente a coordenação de atividades, a facilitação de *workshops*, a identificação de riscos e implementação de estratégias.

#### **3.3.1 ANÁLISE DIAGNÓSTICA E LEVANTAMENTO DE NECESSIDADES**

As ideias VUCA e BANI abordadas no primeiro capítulo, apontam para a necessidade de, por um lado, integrar a incerteza e a mudança enquanto características do mundo contemporâneo e, por outro,

reforçar a importância de desenvolver flexibilidade, competências de inovação e resiliência organizacional, para fazer face aos desafios com os quais se deparam as organizações.

Para a aplicação deste roteiro, a primeira fase de análise diagnóstica consistirá na avaliação da situação atual da instituição e na identificação de pontos fortes e fracos relativamente à sua resiliência e adaptabilidade, bem como no mapeamento de competências atuais dos trabalhadores e dirigentes, verificando a sua capacidade de lidar com incertezas e complexidades futuras.

Conforme abordado no ponto 1.2 do presente documento, a promoção do envolvimento e participação stakeholders, internos e externos, na discussão sobre o futuro, por forma a conduzir a uma maior mobilização e apropriação do processo constitui um dos objetivos da prospetiva estratégica (Slaughter, 1996). Capitalizando essa premissa, o apuramento do estado da arte e levantamento de necessidades pode ser feito com recurso a entrevistas com *stakeholders* internos e externos, com a aplicação de questionários sobre perceções e expectativas em relação a futuros desafios e oportunidades e com a aplicação da metodologia SWOT focada em tendências emergentes. As tabelas seguintes são exemplificativas de instrumentos a adotar para sistematização dos diagnósticos.

*Tabela 3. 2 - Alinhamento prospetivo das políticas e estratégias da organização com cenários futuros e tendências de incerteza*

<b>Campo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Status</b>	<b>Ações Necessárias</b>
<b>Objetivos Estratégicos</b>	Os objetivos estratégicos da organização estão claramente definidos e alinhados com as tendências futuras	Sim/Não	Descrever ajustes
<b>Cenários Futurísticos</b>	A organização desenvolveu cenários possíveis e plausíveis para diferentes horizontes temporais	Sim/Não	Incluir cenário
<b>Flexibilidade das Políticas</b>	As políticas atuais permitem adaptação e flexibilidade diante de mudanças nos cenários	Sim/Não	Sugerir revisões
<b>Análise de Impacto</b>	Foi realizada uma análise de impacto em diferentes áreas da organização e serviços	Sim/Não	Identificar áreas de risco
<b>Tecnologia e Inovação</b>	As inovações tecnológicas foram consideradas no desenvolvimento das políticas	Sim/Não	Descrever inovação
<b>Apoio às Capacidades Internas</b>	Existe um plano para desenvolver competências internas para lidar com a incerteza	Sim/Não	Definir plano

Fonte: elaboração própria

Tabela 3. 3 - Competências atuais de trabalhadores e dirigentes, quanto à sua capacidade para lidar com incerteza, complexidade e mudanças organizacionais

Campo	Descrição	Competência Atual	Nível (1-5)	Ações de Desenvolvimento
<b>Liderança Adaptativa</b>	Capacidade dos dirigentes de liderar em contextos de incerteza e tomar decisões ágeis.	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Ações de formação em liderança
<b>Gestão de Crises</b>	Capacidade de gerir crises, incluindo planeamento de contingência e tomada de decisão	Descrever	Avaliar (1 a 5)	<i>workshops</i>
<b>Pensamento Estratégico</b>	Capacidade de antecipar cenários futuros e de desenvolver planos estratégicos	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Ações de formação; Desenvolvimento contínuo
<b>Proatividade e Inovação</b>	Capacidade de propor soluções inovadoras e antecipar problemas	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Incentivar inovação
<b>Trabalho em Equipa</b>	Capacidade de colaborar e trabalhar em equipas multifuncionais	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Ações de formação em trabalho colaborativo
<b>Capacidades Digitais</b>	Domínio de ferramentas digitais e tecnologias emergentes que suportam a adaptação	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Necessidades de formação em tecnologias digitais
<b>Comunicação Eficaz</b>	Capacidade de comunicar de forma clara e transparente, especialmente em momentos de crise	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Reforçar com ações de treino de comunicação
<b>Gestão da Mudança</b>	Capacidade de gerir processos de mudança organizacional com sucesso	Descrever	Avaliar (1 a 5)	Capacitar em gestão da mudança

Fonte: elaboração própria

Os resultados destes processos serão posteriormente tratados e sistematizados em relatórios de progresso, com o propósito de, por um lado, objetivar as linhas de ação a seguir e, por outro, permitir avaliar os resultados dessas ações, bem como os pontos de chegada e *outcomes*.

### 3.3.2 CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS FUTUROS

De acordo com a literatura, a cenarização constitui um processo fundamental no apoio à tomada de decisão estratégica em ambientes de incerteza e, conforme referido na segunda parte do presente estudo, tem sido aplicada com sucesso em diversos contextos, com o propósito de permitir às organizações, o desenho de projetos e estratégias, que lhes permitam preparar-se para atuar nesses contextos e incrementar alterações que conduzam a futuros mais favoráveis (Popper, 2010).

A realização de *workshops* de prospectiva, com *stakeholders* internos e externos, para debater que tendências e incertezas podem afetar o setor público, em geral, e a organização, em concreto, têm o potencial de constituir uma plataforma colaborativa para identificar os principais fatores de mudança passíveis de influenciar também o futuro da instituição em análise. Para o efeito, em consonância com as técnicas comumente utilizadas para o efeito (ver número 1.2), poderão ser integradas metodologias como a Análise PESTEL, como forma de mapear e categorizar os fatores que terão maior relevância no ambiente futuro, oferecendo uma visão estruturada sobre as variáveis que influenciam o desenvolvimento do setor público (*vide, inter alia*, Dalkey & Helmer, 1963; Aguilar, 1967; Godet, 2006; Webb, 2019).

Com base nos fatores identificados durante os *workshops*, o passo seguinte envolve a construção de cenários alternativos - entre três e quatro - que refletem diferentes combinações de variáveis e incertezas características dos ambientes VUCA, abordando possíveis variações no contexto externo. Estes cenários podem incluir perspectivas otimistas, pessimistas, neutras e disruptivas, com o objetivo de cobrir uma ampla gama de possibilidades, permitindo que a organização visualize futuros alternativos e se prepare para diferentes eventualidades, considerando desde condições extremamente favoráveis até àquelas em que predominam crises ou desafios, com vista a uma preparação mais robusta e flexível para diferentes cenários (Schwartz, 1991).

A cenarização constitui uma das ferramentas mais relevantes da análise prospectiva, uma vez que permite às organizações agir de forma estratégica na preparação de futuros mais favoráveis. Para esse fim, a tabela seguinte representa uma proposta de ferramenta de sistematização, a utilizar nos exercícios de cenarização a desenvolver junto das instituições públicas.

Tabela 3. 4 - Construção e desenvolvimento de cenários prospectivos

Cenário	Descrição Geral	Principais Tendências	Principais Incertezas	Impacto na AP	Implicações Estratégicas	Competências Necessárias
<b>Otimista</b>	Descrição das condições extremamente favoráveis que podem emergir	Tendências positivas	Incertezas de menor impacto	Efeitos positivos para a AP	Adotar uma estratégia de crescimento e inovação	Inovação tecnológica, gestão de mudança, liderança adaptativa
<b>Pessimista</b>	Condições desfavoráveis, incluindo crises ou dificuldades	Tendências negativas	Alta incerteza	Redução de capacidade de resposta	Estratégias de contenção, gestão de	Gestão de crises, resiliência organizacional,

				e desafios orçamentais	crise, redução de impacto	adaptação rápida
<b>Neutra</b>	Projeção das condições atuais no futuro, com poucas mudanças	Continuação de tendências atuais	Incertezas controladas	Manutenção do <i>status quo</i> com melhorias graduais	Estratégia de otimização e melhoria incremental	Competências de gestão eficiente, melhoria contínua
<b>Disruptivo</b>	Transformações inesperadas e radicais, que podem significativamente alterar o ambiente	Tendências emergentes e disruptivas	Incertezas elevadas	Mudanças abruptas nas estruturas e processos da AP	Estratégia de adaptação flexível e rápida, transformação organizacional	Competências digitais avanzadas, flexibilidade organizacional, liderança inovadora

Fonte: elaboração própria

Por fim, delineados os cenários, torna-se essencial identificar as suas implicações estratégicas, sendo, para o efeito, elaborada a avaliação detalhada do impacto de cada cenário sobre a missão, valores e objetivos estratégicos da organização. Este processo permite a identificação das áreas que exigem maior desenvolvimento de capacidades, a nível organizacional e dos trabalhadores, com vista à priorização das competências e recursos necessários para fazer face a oportunidades e desafios.

### 3.3.3 DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS E CAPACITAÇÃO

Conforme desenvolvido no capítulo 2, o contexto atual precipita a necessidade de desenvolvimento de competências dos trabalhadores e dirigentes da AP, em resultado de uma modernização e transformação administrativa que se impõe. Nesta dimensão torna-se essencial a criação de um plano de capacitação contínua que incorpore as competências necessárias para enfrentar os desafios de forma estratégica e adaptativa, na promoção de uma AP capaz de identificar e resolver problemas, tomar decisões e implementar soluções de forma eficaz (Krpálek et al., 2021). Este plano deve concentrar-se no fortalecimento de competências prospetivas, como o pensamento crítico, a capacidade de adaptação e a inovação, e deve incluir módulos dedicados à gestão da incerteza e da complexidade e à promoção da resiliência organizacional. Adicionalmente, é fundamental oferecer conteúdos que envolvam a inovação na gestão estratégica e o uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, aplicadas à realidade pública.

Para garantir a ampla disseminação dessas competências, devem ser adotadas várias metodologias de capacitação, que podem passar pelos *workshops*, *webinars* e cursos especializados, permitindo que trabalhadores e dirigentes adquiram ferramentas que lhes permitam navegar em ambientes em constante transformação.

Paralelamente a esta formação técnica, é igualmente relevante a criação de programas de mentoria e capacitação, com foco no desenvolvimento de líderes capazes de guiar a organização. Estes programas devem incentivar o pensamento sistémico e a tomada de decisões estratégicas baseadas na antecipação de cenários, se tivermos presente que a capacidade de liderança resiliente e orientada para o futuro constitui um fator-chave para assegurar a capacidade das organizações públicas para se adaptarem a novas realidades e continuar a cumprir a sua missão de forma eficaz, mesmo em contextos adversos.

Para a prossecução deste fim, tem sido crescente a disponibilização de oferta formativa e de capacitação direcionada a trabalhadores e dirigentes da AP, de que são exemplo as que encontramos na figura infra, disponibilizadas pelo INA - enquanto escola da Administração e entidade responsável pelo planeamento e gestão da formação -, de forma individual ou em parceria com outras entidades públicas e/ou com IES.

The figure displays three promotional banners for training programs. The top banner is for 'POLÍTICAS PÚBLICAS' (Public Policies), 1st Edition, a modular course. It features logos for INA, PLANAPP, RePLAN, PRR, and the Portuguese Government. The middle banner is for 'IA for Business School: Formação Executiva em Inteligência Artificial para a Administração Pública' (Executive Training in Artificial Intelligence for Public Administration), highlighting that six higher education institutions are collaborating. The bottom banner is for 'MENTORIA AP' (Public Administration Mentorship Program), 6th Edition, aimed at innovation and leadership, and is a Good Practice Certificate.

Figura 3. 2 - Exemplos de oferta formativa e de capacitação direcionada à AP

### **3.3.4 IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES ESTRUTURADAS E MONITORIZAÇÃO**

A implementação de ações estruturadas requer um enfoque em processos que integrem essas práticas na tomada de decisão, sendo, por esse motivo, necessário estabelecer uma equipa dedicada à análise prospetiva dentro da organização, que seja responsável por acompanhar os estudos contínuos sobre as tendências emergentes e cenários futuros. Esses dados deverão ser objeto de monitorização regular, por forma a garantir que as informações obtidas possam ser incorporadas de forma eficaz nas decisões estratégicas e operacionais, permitindo manter os níveis de informação relativamente a mudanças no ambiente externo e os possíveis impactos nas suas atividades.

As estratégias devem ser desenvolvidas em horizontes temporais distintos – curto, médio e longo prazo – de modo a abranger diferentes fases de adaptação organizacional, sendo crucial a adoção de um sistema de *feedback* contínuo para garantir a flexibilidade e a capacidade de adaptação das estratégias, permitindo ajustes conforme as circunstâncias e novas informações.

Estas estratégias serão posteriormente objeto de monitorização e avaliação, sendo, para isso, fundamental a definição de indicadores-chave de desempenho que possibilitem medir a eficácia tanto do desenvolvimento de competências quanto da resiliência organizacional. No contexto de avaliação, importa referir que a análise de tendências deverá ser aplicada periodicamente para atualizar os cenários anteriormente elaborados e ajustar as políticas internas de acordo com novas realidades e que a avaliação de impacto deverá ser realizada através de um processo de consulta aos trabalhadores e dirigentes, permitindo aferir o efeito das ações de capacitação e da implementação das ferramentas prospetivas na capacidade de resposta da organização e no seu desempenho global.

O recurso a ferramentas de apoio tecnológico será determinante para a gestão da informação, nomeadamente através da utilização de *software* específico para a criação de cenários e simulações, a criação de modelos mais precisos e a antecipação de tendências de forma mais estruturada. Adicionalmente, metodologias de colaboração, como plataformas digitais de gestão do conhecimento, serão essenciais para facilitar o partilhamento de *insights* e estratégias entre diferentes organizações públicas, promovendo uma abordagem mais integrada e colaborativa.

### **3.3.5 OPERACIONALIZAÇÃO: CONSTRANGIMENTOS E ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO**

Considerando a natureza de projeto aplicado e a sua condição enquanto proposta, pese embora o contributo do *benchmarking* e da aprendizagem decorrentes da análise do FuturINA, podemos identificar apenas potenciais constrangimentos, passíveis de comprometer a operacionalização do projeto de desenvolvimento de capacidade prospetiva nas organizações da AP. Nesse sentido, com o objetivo de assegurar o sucesso do projeto, é fundamental antecipar esses desafios e definir estratégias de mitigação adequadas.

Um dos principais constrangimentos poderá estar relacionado com o pouco envolvimento e falta de participação ativa dos trabalhadores e dirigentes da AP, que pode decorrer da sobrecarga de trabalho, da falta de entendimento sobre a importância do projeto ou de uma possível resistência cultural à mudança. A mitigação deste risco pode passar por uma estratégia eficaz que contemple a inclusão da participação no projeto como um critério de avaliação no SIADAP, uma vez que ao associar o envolvimento nas atividades de análise prospetiva à avaliação de desempenho, é possível incentivar uma maior adesão. Adicionalmente, a realização de ações de sensibilização, que expliquem os benefícios do projeto tanto para a organização como para os indivíduos, pode ajudar a criar uma cultura de participação ativa e comprometida.

Quanto aos *stakeholders* externos - como entidades parceiras, especialistas ou cidadãos - a falta de diversidade e representatividade nos contributos externos pode comprometer a validade dos cenários prospetivos e das estratégias delineadas. Uma forma de superar este desafio, passa por aproveitar contextos de reuniões ou eventos já existentes com *stakeholders* externos, integrando, nestes encontros, práticas de análise prospetiva ou promovendo a sensibilização para a importância do projeto, abordagem que evita sobrecarregar a agenda dos participantes e facilita a sua integração no processo. Adicionalmente, a criação de parcerias formais com IES e unidades I&D, pode garantir o envolvimento de especialistas relevantes, aumentando assim a qualidade dos contributos.

A complexidade da implementação é outro fator a ter em conta, se considerarmos que projetos à escala das organizações e com algum grau de complexidade, como este, podem envolver diversas áreas funcionais e ser de difícil gestão e coordenação, comprometendo prazos e o seu cumprimento. Para mitigar este risco, é essencial adotar uma gestão de projeto eficaz, com a sua subdivisão em fases mais pequenas, com cronogramas definidos e metas intermédias claras, enquanto se promove o reforço da comunicação entre as equipas envolvidas e reuniões periódicas de acompanhamento e *feedback* constante.

A falta de recursos humanos qualificados também representa um constrangimento significativo, uma vez que a implementação de técnicas de análise prospetiva exige conhecimentos específicos em áreas como gestão estratégica e a cenarização, e nem todas as organizações públicas possuem trabalhadores ou dirigentes com essas competências. Para ultrapassar este desafio, é possível incluir no projeto ações de formação específicas para capacitar os trabalhadores e dirigentes envolvidos, ou em alternativa, recorrer à contratação temporária de consultores externos especializados, por forma a colmatar eventuais lacunas de competências durante as fases mais críticas do projeto.

A falta de recursos financeiros é outro obstáculo que poderá comprometer a execução do projeto, especialmente na contratação de especialistas ou na aquisição de tecnologias adequadas. A superação desta dificuldade, pode passar por uma solução de financiamento externo, nomeadamente através

dos mecanismos disponíveis no âmbito da União Europeia. Por outro lado, a implementação faseada do projeto, priorizando as etapas mais críticas e com maior impacto imediato, pode também permitir um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Outro desafio possível é a resistência à mudança por parte dos trabalhadores e dirigentes, que se podem mostrar relutantes em adotar novas metodologias e em integrar a antecipação estratégica na sua prática diária, sendo por isso essencial promover uma cultura de inovação gradual, combinando a capacitação com incentivos à participação ativa. A demonstração de resultados tangíveis e a partilha de boas práticas com outras organizações públicas pode também contribuir para a aceitação e integração das novas abordagens.

Para além destes constrangimentos, há ainda outros fatores a considerar, que transcendem de certa forma o âmbito das organizações públicas, como a possibilidade de mudanças de prioridades políticas, condicionamentos decorrentes de alterações de liderança ou de orientações políticas, passíveis de comprometer a continuidade do projeto. Para mitigar este risco, é crucial assegurar que o projeto está alinhado com os objetivos estratégicos da AP – nacionais e europeus, conforme afluído no ponto 1.3 - e comunicar claramente os seus benefícios aos decisores políticos, de forma a garantir a sua relevância independentemente de mudanças no contexto político.

O trabalho desenvolvido ao longo deste projeto, beneficia da análise documental dos entregáveis produzidos no FuturINA, bem como do desenvolvimento de uma metodologia que visa promover o desenvolvimento de competências prospetivas e a sua integração nos processos de tomada de decisão estratégica, prevendo igualmente a capacitação dos trabalhadores em competências cruciais para a promoção da resiliência nos serviços públicos, com destaque para competências digitais, de liderança e gestão da mudança, entre outras.

Atentos à dimensão e complexidade de um projeto desta natureza e as limitações de recursos enfrentadas pela AP portuguesa, a nossa sugestão vai no sentido do recurso ao *Technical Support Instrument*<sup>43</sup> da DG REFORM, que poderá fornecer o suporte técnico necessário – incluindo aconselhamento estratégico, jurídico, estudos, formação e visitas de peritos no terreno – para a implementação inicial do projeto em duas ou três entidades piloto.

Finalmente, numa conjuntura marcada por uma reforma administrativa com vista à modernização da AP, considerando a natureza do projeto, quanto às componentes prospetiva e capacitação e atendendo a que estas áreas recaem sobre as atribuições do PlanAPP – quanto à formulação de políticas, o planeamento estratégico e a prospetiva -, e do INA – que tem na sua missão a criação,

---

<sup>43</sup> Programa da UE que fornece conhecimentos técnicos específicos aos Estados-Membros da UE para a conceção e execução de reformas. O apoio é orientado pela procura e não exige o cofinanciamento dos Estados-Membros. Trata-se de um importante pilar da iniciativa da UE para ajudar os Estados-Membros a atenuar as consequências económicas e sociais do surto da crise da COVID-19.

transmissão e difusão do conhecimento -, consideramos que o desenvolvimento deste projeto pode contar com o patrocínio dessas entidades, numa abordagem colaborativa que pode contar com diversos *stakeholders*, permitindo a integração de múltiplas perspetivas, para a promoção do desenvolvimento das organizações públicas.

## CONCLUSÕES

A governação pública tem enfrentado um crescente número de eventos e desenvolvimentos indutores de turbulência, que tendem a interagir e multiplicar-se e neste contexto de complexidade e incerteza, a especificidade e natureza da AP forçam-na a encontrar soluções para lidar com os *wicked problems* que lhe são ínsitos. As estratégias clássicas de gestão de riscos, revelam-se incapazes de lidar eficazmente com o surgimento imprevisível de problemas complexos e em parte desconhecidos, que estão em constante mudança e têm efeitos inconsistentes (Ansell et al., 2024).

A antecipação enquanto critério para a capacitação de uma AP resiliente emerge como uma resposta inevitável ao cenário de incerteza em que vivemos, num mundo caracterizado pelos desafios apresentados pelos conceitos de VUCA e BANI, que exige novas formas de planeamento e gestão pública (Bennett & Lemoine, 2014; Cascio, 2020). A imprevisibilidade inerente a fenómenos globais, coloca uma pressão adicional sobre a AP, no sentido de se adaptar rápida e eficazmente, e é neste contexto que o desenvolvimento de projetos como o de "Desenvolvimento de Capacidade Prospetiva na AP portuguesa" se torna crucial para que a Administração esteja preparada para responder às incertezas futuras (Godet, 2006).

A análise prospetiva estratégica, explorada no primeiro capítulo, surge como uma ferramenta eficaz para enfrentar este contexto, nomeadamente através da construção de cenários futuros, permitindo às organizações públicas não apenas prever possíveis evoluções do ambiente externo, mas também identificar os passos necessários para enfrentar essas mudanças (Schwartz, 1991). A adoção desta metodologia, permite desenvolver estratégias robustas e flexíveis, capazes de mitigar riscos e aproveitar oportunidades, promovendo uma gestão proativa (Popper, 2010). Adicionalmente, ao explorar futuros alternativos, a cenarização capacita as organizações públicas a formular respostas adequadas a diferentes contextos de incerteza, reforçando a sua capacidade de adaptação.

Para este fim, deve verificar-se uma adaptação da oferta formativa que contemple a integração de metodologias de antecipação - como as abordadas neste projeto aplicado -, no sentido de preparar trabalhadores e dirigentes públicos para o futuro, sendo para o efeito essencial o desenvolvimento de competências como a análise crítica, a flexibilidade cognitiva e a capacidade de liderança em contextos de incerteza (Teece et al., 2016), competências cruciais para a construção de um serviço público resiliente e capaz de responder a desafios complexos e imprevisíveis. A capacitação contínua e a formação focada em antecipação tornam-se, assim, pilares para fortalecer as estruturas públicas e melhorar a resposta aos problemas emergentes (Hines & Bishop, 2013).

A capacidade de resposta das organizações públicas tem impacto direto no bem-estar dos cidadãos e na sustentabilidade das políticas públicas (Mazzucato, 2018), pelo que uma AP resiliente estará apta a não só enfrentar crises imediatas, como também antecipar mudanças futuras e adaptar-

se rapidamente, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados. Este fator é ainda mais relevante num contexto de reforma administrativa, que oferece uma oportunidade única para promover uma governança mais colaborativa e inovadora. Neste particular, o desenvolvimento de uma AP robusta, resiliente e adaptativa - como proposto neste projeto -, pode ser o exemplo de uma mudança estrutural que fortalece a colaboração entre entidades públicas, privadas e da sociedade civil, assegurando uma gestão mais eficaz, transparente e alinhada com as necessidades futuras (Slaughter, 1996).

Assim, o projeto apresentado reflete o momento oportuno para implementar reformas que vão além da gestão tradicional e que permitam a construção de um serviço público mais preparado, na certeza, porém, de que o sucesso desta transformação depende, em grande parte, da capacidade de antecipação e do desenvolvimento contínuo de competências, para a criação de organizações capazes de sustentar a sua relevância e eficácia num mundo em constante transformação.

A atividade da Administração encontra-se constitucionalmente balizada pelos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, sendo que para ser resiliente, deve agir dentro desses princípios, mas também adotar uma vertente adaptativa, característica que pode ser aprimorada através do desenvolvimento e da aquisição de competências específicas, técnicas e comportamentais. Investir na formação profissional contínua e nas competências dos trabalhadores e dirigentes é crucial para um serviço público que responda de forma eficaz às exigências atuais, mas também se prepare proactivamente para os desafios futuros.

A construção de uma cultura de aprendizagem contínua e a promoção de competências alinhadas às necessidades futuras não fortalecem apenas a resiliência individual e das instituições públicas, mas garantem de igual forma que estas possam responder de forma eficaz às exigências de um ambiente em constante transformação.

Num cenário global onde a imprevisibilidade é a única constante, a AP portuguesa encontra-se numa encruzilhada, para a qual ou adota uma postura de antecipação e transformação, ou arrisca-se a ser ultrapassada pelos desafios emergentes. Não se trata apenas de sobreviver a crises, mas de moldar o futuro de forma resiliente e inovadora e para esse fim, a integração da análise prospetiva estratégica e o fortalecimento de competências não são meras opções, mas antes imperativos de governação. É com esta visão de longo prazo que a AP poderá não só resistir às tempestades futuras, mas também prosperar, garantindo um serviço público relevante, eficaz e adaptável às novas realidades.

O futuro não espera – é preciso começar agora.

## REFERÊNCIAS

- Aghina, W., De Smet, A., & Weerda, K. (2015). Agility: It rhymes with stability. *McKinsey Quarterly*, December, <https://www.mckinsey.com/capabilities/people-and-organizational-performance/our-insights/agility-it-rhymes-with-stability>
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J., & Trondal, J. (2024). *Robust governance in turbulent times*. Cambridge University Press. Elements in Public Policy <https://doi.org/10.1017/9781009433006>
- Asirit, L. (2023). Investigating the Interplay of RAAT Leadership Qualities in Shaping School Leadership Competence in the Bani Landscape. *International Journal of Educational Management and Development Studies* Volume 4 Issue 4 December 2023 DOI: <https://doi.org/10.53378/353031>.
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020), Introduction: Economics in the Time of COVID-19, in Baldwin, R and B Weder di Mauro (eds), *Economics in the Time of COVID-19*, CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-time-covid-19>.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311-317. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2014.01.001>
- Breakstone, J., McGrew, S., Smith, M., Ortega, T., & Wineburg, S. (2018). Why we need a new approach to teaching digital literacy. *Phi Delta Kappan*, 99(6), 27-32. <https://doi.org/10.1177/0031721718762419>.
- Bushuyev, S., Bushuyeva, N., Murzabekova, S., & Khussainova, M. (2023). Innovative development of educational systems in the BANI environment. *Scientific Journal of Astana IT University*, 14(14), 104–115. <https://doi.org/10.37943/14YNSZ2227>.
- Carvalho, M. (2021). *Weak signals – Early warnings of what is coming*. PhD thesis “Scenarios as a tool to give context and sense to Weak Signals in a process of Competitive Intelligence”, Université Jean Moulin III, Lyon, November 2010
- Cascio, J. (2021). A educação em um mundo cada vez mais caótico. *Boletim Técnico do Senac*, 47(1), 101–105. <https://doi.org/10.26849/bts.v47i1.879>
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society* (2nd ed.). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781444319514>
- Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: When new technologies cause great firms to fail*, 1 p3-8. Harvard Business School Press.
- Dalkey, N., & Helmer, O. (1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management Science*, 9(3), 458-467. <http://www.jstor.org/stable/2627117>
- D'Aveni, R. A. (2002). The empire strikes back: Counterrevolutionary strategies for industry leaders. *Harvard Business Review*, 80(11), 66-74.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dicken, P. (2015). *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy*. Sage Publications.
- Duran, D. (2017), A educação a distância no processo de formação continuada da administração pública: as contribuições da revista do serviço público. *Revista do Serviço Público - RSP*, 68(3), 705-736. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3073>.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>.
- Farrell, K. N. (2011). Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(1), 75–77. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2011.557901>.
- Ferraz, D. (2023). Políticas públicas e problemas sociais complexos: Do “garbage can” à gestão por objetivos. In J. Fialho & I. C. Martins (Eds.), *Planeamento da intervenção social: Conceção, ação e avaliação* (pp. 53–70). Sílabo. <http://hdl.handle.net/10071/31556>
- Godet, M. (2006). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool* (2nd ed.). Economica.
- Goleman, D. (1995). *Emotional intelligence: Why it can matter more than IQ*. Bantam Books.
- Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, Vol. 42 (1), 49-58. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.08.002>.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180–197
- Hines, A., & Bishop, P. (2013). *Thinking about the Future: Guidelines for Strategic Foresight*. Hinesight.
- Inayatullah, S. (2005). *Questioning the Future: Methods and Tools for Organizational and Societal Transformation*. Tamkang University Press.
- Jouvenel, H. (1999). *La démarche prospective. Un bref guide méthodologique*. *Futuribles*, 16-23.
- Kahn, H., & Wiener, A. J. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. Macmillan.
- Khan, S. (2018). Demystifying the impact of university graduate’s core competencies on work performance: A Saudi industrial perspective. *International Journal of Engineering Business Management*, 10, 1-10. doi:[10.1177/1847979018810043](https://doi.org/10.1177/1847979018810043)
- Kotler, P. (1967). [Review of *Scanning the Business Environment*, by F. J. Aguilar]. *The Journal of Business*, 40(4), 537–539. <http://www.jstor.org/stable/2351638>
- Kozielski, R. (2023). Marketing in the context of organizational market resilience. *Marketing of Scientific and Research Institutions*, 47, 17–30. <https://doi.org/10.2478/minib-2023-0002>
- Krpálek, P., Berková, K., Kubišová, A., Krellová, K. K., Frencllovská, D., & Spiesová, D. (2021). Formation of professional competences and soft skills of public administration employees for sustainable professional development. *Sustainability* (Switzerland), 13(10) doi:10.3390/su13105533
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123-152. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Lönngren, J., & van Poeck, K. (2020). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481–502. <https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
- Mack, O., & Khare, A. (2016). Perspectives on VUCA World. In: Mack, O., Khare, A., Krämer, A., Burgartz, T. (eds) *Managing in a VUCA World* pp 3–19. Springer. DOI: [10.1007/978-3-319-16889-0](https://doi.org/10.1007/978-3-319-16889-0)
- Madureira, M. (2004). *A Formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa*. INA Editora.
- Marques, R., & Ferraz, D. (2015). “Introdução” In R. Marques & D. Ferraz (Eds.), *Governança Integrada e Administração Pública*, pp13-28. INA Editora.

- Mazzucato, M. (2018). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Penguin Books.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth*. Universe Books.
- Mendonça, S., Cunha, M. P., Kaivo-oja, J., & Ruff, F. (2004). Wild cards, weak signals and organizational improvisation. *Futures*, 36(2), 201-218. DOI: [10.1016/S0016-3287\(03\)00148-4](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(03)00148-4)
- Miller, R. (2007). Futures literacy: A hybrid strategic scenario method. *Foresight*, 39(4), 341-362. DOI: [10.1016/j.futures.2006.12.001](https://doi.org/10.1016/j.futures.2006.12.001)
- Mota, L. F., & Bittencourt, B. (2019). Governação pública em rede Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *Tempo Social*, 31(2), 199-219. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.147567>
- Noveck, B. S. (2010). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- Omman, I., & Spangenberg, J. H. (2009). Assessing social sustainability: Social sustainability and its multicriteria assessment in a sustainability scenario for Germany. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*, 1(4), 333–344. DOI: [10.1504/IJISD.2006.013734](https://doi.org/10.1504/IJISD.2006.013734)
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Popper, R. (2010). *Mapping Foresight: Revealing How Europe and Other World Regions Navigate into the Future*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/47203>
- Rittel, H. W., & Webber, M. W. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sci.* 4:155–169. DOI: [10.1007/BF01405730](https://doi.org/10.1007/BF01405730).
- Rohrbeck, R., & Schwarz, J. O. (2013). The value contribution of strategic foresight: Insights from an empirical study of large European companies. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(8), 1593-1606. DOI: [10.1016/j.techfore.2013.01.004](https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.01.004)
- Sakthivel, P., Raghuram, G., Veerakumar, K., & Sumathisri, B. (2014). Time to Maturity and Volume Effects on Volatility: Evidence from NSE Futures Market, *Asian Social Science*; Vol. 10, No. 18, DOI: [10.5539/ass.v10n18p75](https://doi.org/10.5539/ass.v10n18p75)
- Schwartz, P. (1991). *The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world*. Doubleday.
- Scognamiglio, F., Sancino, A., Calò, F., Jacklin-Jarvis, C., & Rees, J. (2023). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency. *Public Administration*, 101(1), 53–70. <https://doi.org/10.1111/padm.12875>
- Sheffi, Y. (2015). Preparing for disruption through supply chain resilience. *MIT Sloan Management Review*, 57(1), 31.
- Shih, W. C. (2020). Global supply chains in a post-pandemic world. *Harvard Business Review*, 98(5), 82-89.
- Sobral, S., de Wit, F., Carrilho, R., et al. (2024). Navigating complexity: Looking at the potential contribution of a boundary organisation in Portugal to evidence-informed policy. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11, 562. <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03064-8>
- Shet, V. (2023). A VUCA-ready workforce: exploring employee competencies and learning and development implications. *Personnel Review*, 53(3), 674-703. <https://doi.org/10.1108/PR-10-2023-0873>
- Slaughter, R. A. (1996). The knowledge base of futures studies. *Foresight Bulletin*, 1(1), 5-16. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(96\)00043-2](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(96)00043-2).

- Teece, D. J., Peteraf, M., & Leih, S. (2016). Dynamic capabilities and organizational agility: Risk, uncertainty, and strategy in the innovation economy. *California Management Review*, 58(4), 13-35. DOI: [10.1525/cm.2016.58.4.13](https://doi.org/10.1525/cm.2016.58.4.13)
- Tidd, J., & Bessant, J. (2020). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market, and Organizational Change* (7th ed.). Wiley.
- Voets, J., Brandsen, T., Koliba, C., & Verschuere, B. (2021). Collaborative governance. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1419>
- Voros, J. (2003). A generic foresight process framework. *Foresight*, 5(3), 10-21. DOI: [10.1108/14636680310698379](https://doi.org/10.1108/14636680310698379)
- Wack, P. (1985). Scenarios: Uncharted waters ahead. *Harvard Business Review*, 63(5), 73-89.
- Webb, A. (2019). How to do strategic planning like a futurist. *Harvard Business Review*, 30, 1-7.
- Weber, M. (1922). *Economy and Society*. University of California Press.
- Weill, P., & Woerner, S. L. (2015). Competing in a world of digital ecosystems. *MIT Sloan Management Review*, 56(4), 27-34.
- Weiskopf, S. R., Isbell, F., Arce-Plata, M. I., Di Marco, M., Harfoot, M., Johnson, J., & Ferrier, S. (2024). Biodiversity loss reduces global terrestrial carbon storage. *Nature Communications*, 15(1), 4354. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-47872-7>.

**Nota:**

Os links disponibilizados ao longo do documento foram consultados à data da submissão.

## ANEXOS

ANEXO I - Resultados da avaliação dos elementos de mudança quanto aos efeitos e às ações a desenvolver (*Fonte: Relatório das oficinas colaborativas Internas de 02/12/22*)

Tabela A.1 - Educação

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço para novos modelos de formação mais próximos das reais necessidades das pessoas e ajustadas ao nível das exigências;</li> <li>• Aparecimento de novos métodos de ensino-aprendizagem, como a aprendizagem baseada em projetos/sala invertida, gamificação, aprendizagem colaborativa, intercâmbios (AP, Privados) e mais partilha de conhecimento;</li> <li>• Maior democratização e literacia digital;</li> <li>• Ligação estreita da formação a carreiras/percursos profissionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceber novas soluções de capacitação e metodologias de aprendizagem, com recurso a parcerias dos vários setores de atividade (público, privado, academia, social) a nível nacional e internacional;</li> <li>• Captar financiamento, nomeadamente através de fundos europeus, para investir na conceção de novos produtos, serviços, tecnologia e no processo de comunicação;</li> <li>• Polarizar e atrair novos segmentos de mercado, com a aposta em cursos diferenciados e direcionados para necessidades e áreas específicas.</li> </ul>

Tabela A.2 - Novos Modelos de Gestão Pública

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de “virar para dentro” para criar novos modelos “para fora”, ou seja, proporcionar uma oferta formativa e capacitação relacionadas com esta temática envolvendo todos os sectores da AP;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a experimentação e a implementação, através da capacitação das lideranças, das equipas e das organizações, para novos modelos de gestão pública;</li> <li>• Mobilizar e formar a AP para modelos cada vez participativos, através da interligação</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetuar pressão para testar e implementar com base na orientação estratégica, promoção da participação e transparência;</li> <li>• Mais retorno, mais eficiência, mais satisfação e felicidade e maior legitimação de políticas públicas, através de participação pública.</li> </ul>	<p>na definição, implementação e avaliação de políticas públicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapear necessidades, reforçar e desenvolver competências para a efetividade atual e futura dos serviços públicos;</li> <li>• Apoiar a implementação prática de novos modelos de gestão pública (formando os agentes de mudança e transformação).</li> </ul>
--	--

Tabela A.3 - Tecnologia/Digital

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas formas e ferramentas de trabalho, de formação, de organização, de rapidez de resposta, de conciliação da vida pessoal e profissional;</li> <li>• Desadequação e infoexclusão dos recursos humanos no processo de extinção e reconversão de certas profissões e da criação de outras;</li> <li>• Espaço à criação de novos postos de trabalho, novas funções, exigências relativamente a novos perfis de competências;</li> <li>• Alteração dos padrões de relacionamento individual e social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforçar o investimento interno em instrumentos digitais (infraestruturas, sistemas, plataformas, aplicativos) e respetiva capacitação;</li> <li>• Contribuir ativamente através de produtos e serviços, para o incremento dos níveis de literacia digital da AP;</li> <li>• Capacitar para a utilização de ferramentas analíticas e computacionais, que transformem a informação num recurso estratégico das organizações;</li> <li>• Apoiar processos transformacionais, no desenvolvimento de novos perfis profissionais e na reconversão de outros;</li> <li>• Acelerar processos de desenvolvimento de pessoas, de equipas e de organizações suportados em capacitação inovadora e acelerados pela transformação digital;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar digitalmente para viabilizar a eficácia, eficiência e a qualidade decorrente de adoção de novos modelos de organização do trabalho.</li> </ul>
--	---

Tabela A.4 - Trabalho/Saúde

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdução e adaptação a novas modalidades de trabalho: teletrabalho, trabalho híbrido e trabalho remoto;</li> <li>• Redução de despesas de logística institucionais;</li> <li>• Trabalhadores divididos no nível de motivação perante os novos regimes de trabalho;</li> <li>• Desgaste dos trabalhadores no modelo híbrido por acréscimo em horas de trabalho, isolamento;</li> <li>• Reorganização interna dos serviços perante as exigências de sustentabilidade e de novas competências digitais e de liderança</li> <li>• Mudanças na saúde mental, a partir das novas modalidades de trabalho;</li> <li>• Dependência do conhecimento científico;</li> <li>• Reformas tardias dos trabalhadores e aumento da esperança média de vida;</li> <li>• Redução do número de trabalhadores causada pela baixa médica de alguns trabalhadores;</li> <li>• Menor número de trabalhadores para o mesmo volume de trabalho;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a implementação de uma política de pessoas que promova a retenção e atração de capital humano, dimensionada nos recursos e nas competências e direcionada para apoiar a AP na resposta às necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos;</li> <li>• Reforçar a gestão do conhecimento, incluindo o intergeracional;</li> <li>• Contribuir para a adoção das boas práticas de gestão de pessoas (estratégias, sistemas, instrumentos, modelos de liderança);</li> <li>• Investir na capacitação para a adoção de modelos ágeis de trabalho, incluindo desmaterialização, e para a gestão eficiente que produz resultados;</li> <li>• Reforçar ações de melhoria dos ambientes de trabalho saudáveis (sustentabilidade, saúde, ergonomia, bem-estar);</li> <li>• Capacitar para a gestão de crises e reforço de competências de resiliência, de</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stresse, pressão, ansiedade e <i>burnout</i></li> </ul>	<p>resposta a intempestividade, de flexibilidade e de adaptação.</p>
--	--

Tabela A.5 - Economia/Finanças

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As crises impactam de forma direta na economia;</li> <li>• Redução dos custos da AP ao nível dos salários dos funcionários públicos e redução dos orçamentos dos ministérios/instituições INA e das verbas que o país recebe da EU;</li> <li>• Escalada de preços tanto em bens de primeira necessidade como nos outros;</li> <li>• Instabilidade financeira e menor poder de investimento;</li> <li>• Redução de apoios;</li> <li>• Reféns de fundos comunitários”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar linhas de financiamento e tipologias de projetos de apoio;</li> <li>• Perspetivar novas fontes e modelos de financiamento, que viabilizem autonomia de fundos estruturais e de outras dependências;</li> <li>• Propor política pública que preveja a afetação de uma parte dos orçamentos das instituições públicas dedicada à formação e ao desenvolvimento das suas pessoas;</li> <li>• Diversificar, diferenciar e qualificar intervenções nas áreas de negócio, com a aposta em novos produtos e serviços;</li> <li>• Investir em produtos <i>premium</i> de valor acrescentado distintivo;</li> <li>• Testar e disseminar modelos de capacitação e de transformação de gestão e serviço público, sustentados nas pessoas</li> </ul>

Tabela A.6 - Ambiente/Clima | Recursos Naturais

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condições de trabalho adequadas às alterações climáticas;</li> <li>▪ Impacto na saúde;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir e implementar uma política interna e estratégia de sustentabilidade, que especifique como aplicar e</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impacto no desenvolvimento de novas formas de trabalho;</li> <li>▪ Exigências de racionalização energética;</li> <li>▪ Premência da renovação de equipamentos / eficiência energética;</li> <li>▪ Necessidade de sensibilização interna;</li> <li>▪ Exigências de adaptação da oferta formativa temática.</li> <li>▪ Mudança de mentalidades;</li> <li>▪ Alteração nos padrões de trabalho;</li> <li>▪ Poupança e racionalização dos recursos e do seu consumo;</li> <li>▪ Aumento da procura de formação nesta área;</li> <li>▪ Pressão para a utilização de energias renováveis;</li> <li>▪ Destaque para a saúde, a saúde mental e o bem-estar;</li> <li>▪ Pressão para a racionalização financeira (+custos e escassez de recursos);</li> <li>▪ Dependência do conhecimento científico.</li> </ul>	<p>desenvolver os ODS correspondentes a estes temas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adotar transversalmente compras públicas para a sustentabilidade;</li> <li>• Capacitar internamente para a sustentabilidade;</li> <li>• Capacitar em competências digitais e em novos modelos de organização do trabalho, potenciadores de uma maior racionalização de recursos;</li> <li>• Ser agente mobilizador e polarizador do setor público na realização de campanhas/programas de sensibilização no âmbito de uma gestão pública mais sustentável, capacitando as suas pessoas.</li> </ul>
---	--

*Tabela A.7 - Geopolítica*

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Efeitos econónimo-financeiros, sociais, culturais, intercâmbio/ cooperação; novas oportunidades; instabilidade;</li> <li>▪ Mais globalização (positiva) e difusão de políticas positivas;</li> <li>▪ Escassez de recursos materiais e aumento de custos;</li> <li>▪ Menos circulação livre e maior migração;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estreitar relações com potenciais parceiros das diferentes geografias;</li> <li>▪ Desenvolver trabalho articuladamente com a área governativa dos negócios estrangeiros;</li> <li>▪ Desenvolver projetos de parceria internacional, capitalizando redes internacionais existentes e expandindo outras;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Efeitos positivos ao nível do surgimento de novas oportunidades;</li> <li>▪ Criação de intercâmbios / cooperação e relações de parceria/ concorrência e cooperação entre países.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investir nos processos de intercâmbio, geradores de valor por partilha, transferência e aplicação de boas práticas de gestão pública e serviço aos cidadãos e agentes económicos;</li> <li>▪ Reforçar as competências da AP em planeamento e <i>foresight</i>;</li> <li>▪ Proporcionar formação em educação política e cooperação.</li> </ul>
--	--

Tabela A.8 - Demografia | Migrações

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envelhecimento da população e profissionais ativos;</li> <li>▪ A redução do número de trabalhadores e a saída (na idade da reforma), pode gerar perda de conhecimento;</li> <li>▪ Diversidade de colaboradores pode gerar um choque de gerações;</li> <li>▪ Dificuldades de adaptação à digitalização;</li> <li>▪ Menor sociabilização por via das novas formas de trabalho (teletrabalho, trabalho híbrido, trabalho remoto);</li> <li>▪ Desafio ao nível da integração e da gestão da diversidade e inclusão;</li> <li>▪ Choque de culturas;</li> <li>▪ Necessidades de prever a integração de novos modelos de trabalho;</li> <li>▪ Aquisição de novos conhecimentos e experiências e de novas culturas;</li> <li>▪ Partilha de cultura e conhecimento;</li> <li>▪ Descentralização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assegurar internamente o planeamento de saídas e entradas de trabalhadores e dinamizar ações internas para a transmissão/gestão do conhecimento;</li> <li>▪ Dinamizar iniciativas internas que capitalizem o potencial da diversidade e do trabalho intergeracional;</li> <li>▪ Preparar a AP para as mudanças nos processos de integração de novos profissionais de todas as faixas etárias e de migrantes, favorecendo a diversidade cultural;</li> <li>▪ Apoiar o desenvolvimento de competências de instituições que intervêm diretamente nos domínios da interculturalidade.</li> </ul>

Tabela A.9 - Confiança no Estado e na Democracia

Efeitos dos Elementos de Mudança	Linhas de Orientação de Ação
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mais segurança e confiança na legitimidade das decisões do Estado e das instituições públicas;</li> <li>▪ Aparecimento de correntes extremistas/populistas que põem em causa a inclusão e a confiança na democracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevar os valores democráticos e os direitos humanos em toda a linha de atuação institucional, contribuindo para a sua salvaguarda;</li> <li>▪ Capacitar para o envolvimento, participação e compromisso dos trabalhadores e dirigentes, nos princípios e boas práticas de gestão e serviço público;</li> <li>▪ Capacitar para o envolvimento, participação e compromissos dos cidadãos na definição, implementação e avaliação de políticas públicas.</li> </ul>

**ANEXO II – Tabelas de identificação de desafios e oportunidades (Fonte: Relatório do exercício de Foresightbridge de 12/04/23)**

*Tabela A.5 - Desafios identificados no exercício Foresightbridge*

Desafios	
Tecnologia/Digital	Adaptar a oferta formativa ao contexto tecnológico
	Capacitar internamente
	Monitorizar as tendências, a sua evolução e impacto
	Garantir que os conteúdos sejam atualizados
	Massificar a oferta
	Customizar a oferta
Economia/Finanças	Autonomia financeira
	Capital humano em quantidade e qualidade
	Viabilidade e/ou Sustentabilidade
	Metas SMART <sup>44</sup> e Investimento Digital
	Investimento em RH e na Gestão

*Tabela A.6 - Oportunidades identificadas no exercício Foresightbridge*

Oportunidades	
Educação	Reforçar a centralidade das competências na oferta formativa
	Massificar soluções/oferta e reduzir o <i>time to market</i>
	Reforçar papel coordenação da formação profissional na AP
	Apostar em planos de desenvolvimento individual
	Reforçar a organização e gestão internas (cadeia de valor INA)

<sup>44</sup> Metodologia para a definição de objetivos e indicadores de uma forma precisa e fácil de comunicar, definindo metas claras, atingíveis e estratégicas, como forma eficaz de criar marcos e métricas concretos (específicas, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporais).

Oportunidades	
	Incubar soluções (sustentabilidade)
Trabalho	Formação como área primacial ao INA
	Formação transversal gratuita
	Formação avançada para dirigentes
	Capacitação para políticas públicas transversais
	Trabalho em rede entre entidades
	Intercâmbios/Troca de experiências
	Elevação do nível técnico de conhecimentos
Novos Modelos de Gestão Pública	Sistematizar os mecanismos de auscultação de necessidades e satisfação dos <i>stakeholders</i>
	Criar espaços/momentos destinados à aprendizagem informal dentro da AP
	Desenvolver oferta formativa que promova o modelo de governação integrada
	Disponibilizar formação em parceria com organismos públicas e privados
	Capacitar as equipas do INA para as questões relacionadas com as políticas públicas transversais

## ANEXO III– Questionário Aplicado à Rede *Alumni* do INA

### Questionário de Análise dos Elementos de Mudança e seu Impacto na AP

Caro/a *Alumni*,

O INA pretende mobilizar a sua rede *Alumni*, nomeadamente, através do envolvimento e participação em atividades inerentes à sua atividade.

Nesse sentido, convidamo-lo/a à reflexão conjunta relativamente à influência dos elementos de mudança, forças transformadoras que moldam o cenário global, alteram prioridades, e impulsionam a inovação e a redefinição dos modelos de gestão e de serviço público.

Para o efeito, endereçamos-lhe o presente questionário que visa explorar a capacidade de adaptação da Administração Pública (AP), face às oportunidades e condicionantes que enfrenta devido ao ambiente de incerteza em que vivemos e, em específico, ao contributo que o INA pode aportar para respostas efetivas aos desafios do presente e do futuro.

Agradecemos antecipadamente a sua colaboração neste processo, solicitando resposta até ao dia 22 de abril.

Agradecemos, ainda, que nos sinalize no final do questionário o seu interesse e disponibilidade para participar no *workshop* temático para a reflexão em causa.

#### 1. Identificação do impacto dos elementos de mudança

1.1 Considerando a lista abaixo apresentada, classifique os elementos de mudança quanto ao seu impacto na atividade da Administração Pública.

	Muito impacto negativo	Algum impacto negativo	Sem impacto positivo ou negativo	Algum impacto positivo	Elevado impacto positivo
<b>Ambiente/Clima</b> - Alterações climáticas, poluição e pressões sobre os sistemas ecológicos					
<b>Recursos Naturais</b> - Escassez de recursos naturais e incremento das necessidades e da procura					
<b>Saúde</b> - Aumento da esperança média de vida, surgimento de novas doenças, estilos de vida, poluição e outras causas que conduzem a uma degradação da saúde pública.					
<b>Tecnologia/Digital</b> - Tecnologias emergentes, transformação digital, alterações organizacionais					
<b>Educação</b> - Diversificação dos modelos de aprendizagem e surgimento de novas formas de acesso ao conhecimento.					
<b>Trabalho</b> - Mudança da natureza do trabalho com novos modelos de gestão, com impactos nas organizações e nas pessoas.					
<b>Demografia</b> - Crescimento populacional e desequilíbrios demográficos crescentes.					
<b>Geopolítica</b> - Novos modelos de governo, alterações nos sistemas políticos democráticos com transição da influência do Ocidente para o Oriente.					
<b>Economia/Finanças</b> - Desigualdades económico-financeiras, com evolução dos padrões de produção e consumo e exploração de novas áreas/setores de investimento.					
<b>Migrações</b> - Aumento dos fluxos migratórios decorrentes da globalização e das alterações dos modelos de trabalho.					
<b>Novos modelos de gestão pública</b> - Novos atores com participação nos processos de tomada de decisão e a formar novos sistemas de governação integrada.					

<b>Confiança no Estado e na Democracia</b> – Credibilidade do Estado e da Administração Pública e da defesa dos valores democráticos.					
---	--	--	--	--	--

**1.2 Dos elementos de mudança previamente identificados, selecione os cinco que, no seu entender, poderão representar um maior impacto na atividade do INA. (permitir selecionar apenas 5 opções)**

<b>Ambiente/Clima</b> - Alterações climáticas, poluição e pressões sobre os sistemas ecológicos	
<b>Recursos Naturais</b> - Escassez de recursos naturais e incremento das necessidades e da procura	
<b>Saúde</b> - Aumento da esperança média de vida, surgimento de novas doenças, estilos de vida, poluição e outras causas que conduzem a uma degradação da saúde pública.	
<b>Tecnologia/Digital</b> - Tecnologias emergentes, transformação digital, alterações organizacionais	
<b>Educação</b> - Diversificação dos modelos de aprendizagem e surgimento de novas formas de acesso ao conhecimento.	
<b>Trabalho</b> - Mudança da natureza do trabalho com novos modelos de gestão, com impactos nas organizações e nas pessoas.	
<b>Demografia</b> - Crescimento populacional e desequilíbrios demográficos crescentes.	
<b>Geopolítica</b> - Novos modelos de governo, alterações nos sistemas políticos democráticos com transição da influência do Ocidente para o Oriente.	
<b>Economia/Finanças</b> - Desigualdades económico-financeiras, com evolução dos padrões de produção e consumo e exploração de novas áreas/setores de investimento.	
<b>Migrações</b> - Aumento dos fluxos migratórios decorrentes da globalização e das alterações dos modelos de trabalho.	
<b>Novos modelos de gestão pública</b> - Novos atores com participação nos processos de tomada de decisão e a formar novos sistemas de governação integrada.	
<b>Confiança no Estado e na Democracia</b> – Credibilidade do Estado e da Administração Pública e da defesa dos valores democráticos.	

**1.3 De forma sucinta, indique de que modo pode a AP preparar-se para as oportunidades e desafios que estes elementos de mudança representam para a sua atividade.**

**1.4 De que forma pode o INA capacitar a AP na preparação das oportunidades e desafios que apontou na questão anterior?**

## 2. Caracterização do respondente

**2.1 Idade**

\_\_\_\_\_

**2.2 Carreira / Cargo**

<input type="checkbox"/>	Assistente Operacional
<input type="checkbox"/>	Assistente Técnico
<input type="checkbox"/>	Coordenador
<input type="checkbox"/>	Técnico Superior
<input type="checkbox"/>	Dirigente Intermédio
<input type="checkbox"/>	Dirigente Superior
<input type="checkbox"/>	Outra. Especifique:

---

### 2.3 Setor de Atividade da sua Instituição

<input type="checkbox"/>	Serviços Gerais da Administração Pública
<input type="checkbox"/>	Negócios Estrangeiros
<input type="checkbox"/>	Finanças
<input type="checkbox"/>	Assuntos Económicos
<input type="checkbox"/>	Infraestruturas e Transportes
<input type="checkbox"/>	Defesa
<input type="checkbox"/>	Justiça, Ordem Pública e Segurança
<input type="checkbox"/>	Emprego
<input type="checkbox"/>	Saúde
<input type="checkbox"/>	Outra Proteção Social
<input type="checkbox"/>	Educação
<input type="checkbox"/>	Ambiente
<input type="checkbox"/>	Cultura, Lazer, Religião
<input type="checkbox"/>	Outro. Especifique:

---

Caso pretenda participar no *workshop* de reflexão sobre esta temática a realizar-se no próximo dia 08 de maio de 2024 no CampusAPP, pode fazer a sua inscrição aqui (inserir *link*).

O INA utiliza os dados recolhidos neste questionário exclusivamente para efeitos de análise prospetiva do funcionamento da Administração Pública, comprometendo-se a cumprir o disposto no Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, bem como na demais legislação aplicável, utilizando os dados recolhidos exclusivamente para a finalidade descrita.

**Agradecemos a sua Colaboração!**

## ANEXO IV - Quadros síntese com tratamento dos resultados do questionário

*Tabela A.7 - N.º de respondentes por cargo*

<b>Carreira</b>	<b>Nº membros</b>
<b>Dirigente Superior</b>	<b>7</b>
<b>Dirigente Intermédio</b>	<b>17</b>
<b>Técnico Superior</b>	<b>26</b>
<b>Assistente Técnico</b>	<b>2</b>
<b>Assistente Operacional</b>	<b>1</b>
<b>Outro</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>57</b>

*Fonte: Relatório do workshop Rede Alumni de 08/05/2024*



Tabela A.8 – Síntese da contagem dos respondentes relativamente ao impacto dos elementos de mudança na AP

Áreas	Elementos de mudança	Impacto					
		Muito impacto negativo	Algum impacto negativo	Sem impacto	Algum impacto positivo	Elevado impacto positivo	
1	Ambiente/Clima	Alterações climáticas e degradação ambiental	14	22	7	11	3
2	Recursos naturais	Escassez de recursos	16	25	7	7	2
3	Saúde	Desafios de saúde mutáveis	17	20	6	5	9
4	Tecnologia/Digital	Aceleração da mudança tecnológica e hiper conectividade	0	3	1	22	31
5	Educação	Diversificação e diferenciação dos processos de educação e aprendizagem	0	1	1	24	31
6	Trabalho	Mudança da natureza do trabalho	1	4	2	23	27
7	Demografia	Desequilíbrios demográficos crescentes	15	24	8	8	2
8	Geopolítica	Influência crescente dos novos sistemas de governo	8	21	10	12	6
9	Economia/Finanças	Desigualdades económico-financeiras	16	19	5	14	3
10	Migrações	Aumento da importância das migrações	9	16	11	16	5
11	Novos Modelos de Gestão Pública	Reforço da Governança Integrada, com foco na antecipação e construção do futuro	2	4	3	24	24
12	Confiança no Estado e na Democracia	Aumento da importância da credibilidade do Estado e da Administração e da defesa dos valores democráticos	3	11	3	13	27

Fonte: Relatório do workshop Rede Alumni de 08/05/2024

Tabela A.9- Síntese da contagem dos respondentes que consideraram cada elemento de mudança como um dos 5 com mais impacto na atividade do INA

Áreas		Elementos de mudança	Considera que este elemento de mudança é um dos 5 que mais impacta a atividade do INA		
			SIM	NÃO	
1	Ambiente/Clima	Alterações climáticas e degradação ambiental	3	54	
2	Recursos naturais	Escassez de recursos	0	57	
3	Saúde	Desafios de saúde mutáveis	6	51	
4	Tecnologia/Digital	Aceleração da mudança tecnológica e hiper conectividade	51	6	
5	Educação	Diversificação e diferenciação dos processos de educação e aprendizagem	49	8	
6	Trabalho	Mudança da natureza do trabalho	48	9	
7	Demografia	Desequilíbrios demográficos crescentes	6	51	
8	Geopolítica	Influência crescente dos novos sistemas de governo	11	46	
9	Economia/Finanças	Desigualdades económico-financeiras	19	38	
10	Migrações	Aumento da importância das migrações	6	51	
11	Novos Modelos de Gestão Pública	Reforço da Governança Integrada, com foco na antecipação e construção do futuro	47	10	
12	Confiança no Estado e na Democracia	Aumento da importância da credibilidade do Estado e da Administração e da defesa dos valores democráticos	39	18	

Fonte: Relatório do workshop Rede Alumni de 08/05/2024

## ANEXO V – Linhas de ação identificadas pelos *Alumni* na participação no *workshop*

Tabela A.10- Linhas de Ação identificadas pelos *Alumni*

Papel do INA na capacitação da AP, na preparação das oportunidades e ameaças
Disponibilização de mais formação de cariz gratuito e com um perfil de continuidade e um eventual recuperação do CEAGP <sup>45</sup> , para qualificação de técnicos superiores qualificados;
Realização de mais programas de mentoria, criação de <i>think tanks</i> e aplicação de soluções <i>lean thinking</i> e de inovação;
Disponibilização de formação especializada e de formação à medida;
Revisão dos conteúdos programáticos, de modo a adequar os cursos aos novos desafios, com percursos formativos alinhados e com impacto no SIADAP;
Apoio em ferramentas digitais e tecnológicas e atualização quanto ao uso da Inteligência Artificial;
Criação de atividades de <i>role models</i> para a capacitação em competências comportamentais, considerando a necessidade de capacitar os trabalhadores da AP para a cooperação e colaboração institucional, começando na gestão de topo;
Aposta e incremento do número de exercícios de prospetiva e divulgação ampla dos mesmos;
Necessidade da capacitação e formação dos trabalhadores e dirigentes da AP de forma a contribuir para uma AP próxima dos cidadãos, resiliente e transparente;
Necessidade de formação para a certificação em gestão da qualidade;
Preparação de oferta formativa para os gestores públicos, baseada na importância das equipas de trabalho devidamente dimensionadas e focadas nas pessoas;
Acompanhamento da atividade de formação de entidades congéneres estrangeiras;
Formação orientada, estruturada e especificamente especializada para as áreas de Recursos Humanos, Finanças e Empreendedorismo.

**Fonte: Relatório do workshop Rede Alumni de 08/05/2024**

<sup>45</sup> Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública do INA, que teve a sua última edição em 2018.

## ANEXO VI – Página do FuturINA criada em *sharepoint*

Radar de Formação | ForesightBridge | FAQs | Documentos | Bloco de Notas | Páginas | Conteúdos do site | ForesightBridge\_teste | Reciclagem | Editar

Publicado a 14/02/2023 | Partilh

### Bem vindo ao FuturINA

O **projeto FuturINA** pretende, através do desenvolvimento de capacidade prospetiva, contribuir para definição do quadro estratégico plurianual do INA, I.P. num processo prospetivo que se almeja participativo e intersectorial, com vista a integrar a prospetiva na elaboração de políticas públicas – sobressaindo no caso em concreto, a oferta formativa do INA, I.P. e a matriz estratégica da atividade do Instituto.

Trata-se de um radar através do qual se pretende recolher e sistematizar diferentes tipologias de informação, almejando-se criar capacidade prospetiva orientada essencialmente para a **capacitação**, a formação **profissional** e a **gestão do INA, I.P.**

Novo Elemento de... | Elementos de Mudança | Nova Formação no... | Radar de Formação | OCDE - Strategic... | European Comission -... | Foresight Portugal 203...

### Notícias sobre o futuro

+ Adicionar

**JN**  
Comprometer o presente e o futuro - jn.pt  
Miguel Agrochão 12 de outubro de 2022

**Diário de Notícias**  
Governo escolheu 21 "sábios" para criar a nova Estratégia de Defesa...  
Miguel Agrochão 12 de outubro de 2022

**Impressão**  
O futuro é agora - Mobilidade Sustentável - Jornal de Negócios  
Miguel Agrochão 12 de outubro de 2022

Está a acontecer!

00 dias 00 h 00 min 00 s

Próximo exercício

Prepara-te

Figura A 3 - Página inicial do site FuturINA