

Capacitar funcionários públicos para o modelo desenvolvimento sustentável em Portugal

J. Seixas^{1,4,5}, S. Caeiro^{2,6}, M. J. Rauch^{3,4}, S. Fernandes^{1,6}, O. Martins^{2,6}

¹Universidade NOVA de Lisboa, Faculdade Ciências e Tecnologia, ²Universidade Aberta, ³ Centro de Engenharia e Desenvolvimento de Produtos, ⁴SDSN Portugal. ⁵Center for Environmental and Sustainability Research/NOVA. ⁶Centre for Functional Ecology/ Universidade de Coimbra.

Sumário executivo

As crises atuais – climática, conflitos por recursos energéticos, desigualdades e justiça social - clamam pelo modelo de desenvolvimento sustentável, pensado por Brundtland (1987), e concretizado na Agenda 2030 (UN, 2015) pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Embora dependa de todos, compete, em primeira instância, aos agentes de política pública promover as transformações necessárias para que o desenvolvimento económico respeite explicitamente a dignidade humana e as fronteiras físicas do Planeta, evitando tensões sociais e a degradação/exaustão dos recursos físicos que sustentam a vida e asseguram o bem-estar humano. Menos de 20% das metas dos ODS serão atingidas em 2030 globalmente; em Portugal apenas o ODS 7 está bem alinhado (Sachs *et al*, 2025). O Relatório Voluntário Nacional (2023) aponta a ausência de uma alargada capacitação da Administração Pública Portuguesa (APP) aos vários níveis como barreira à implementação dos ODS. Apresenta-se o modelo de capacitação para a maioria dos 750 mil funcionários públicos em Portugal nos próximos 5 anos, em regime *b-learning*, para adquirirem competências específicas transversais para o modelo de desenvolvimento sustentável. Foi desenvolvido um protótipo, validado por atores sociais diversos, maioritariamente funcionários públicos. O desenvolvimento do País depende de muitos aspetos relativos aos 17 ODS, pela regulamentação existente e ambição de futuro. Menor incerteza e indecisão, melhor integração e maior eficiência e eficácia da APP são os impactos esperados se esta iniciativa for levada a cabo.

Recomendações

- RCM para a constituição de uma *task force* para desenvolver a ação de capacitação proposta.
- Incluir as competências específicas transversais para o desenvolvimento sustentável no SIADAP (Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública).
- Viabilizar a ação de capacitação para todos os funcionários públicos Portugueses nos próximos 5 anos.

Destinatário(s) do policy brief

Ministro da Presidência.

Instituto Nacional da Administração, Ministro Adjunto e Reforma do Estado, Ministro de Estado e das Finanças.
Ministro da Educação, Ciência e Inovação

Introdução e Enquadramento do Problema

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) reconhece os ODS como desafios para os serviços públicos de todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento. O seu largo âmbito

e interligação, compromisso a longo prazo e contextualização, tanto a nível local como regional ou nacional, exigem um foco dedicado nas capacidades governamentais (OECD, 2021). Os serviços públicos têm um poder

transformador na transição para o modelo de desenvolvimento sustentável, pelo seu papel funcional e de intervenção em muitos e diversos aspetos decorrentes de políticas públicas. Porém, a maior parte continua a funcionar em silos, sem visão do conjunto, e com modelos mentais desajustados.

Pelo carácter transversal do desenvolvimento sustentável, é oportuna a necessidade de implementar um modelo estruturado e abrangente de capacitação dos funcionários/as da Administração Pública Portuguesa (APP)

que ofereça conhecimento integrado, novas competências comuns independentemente da área temática do serviço e do seu nível de decisão e operacionalização, tendo em conta eventuais ações já disponíveis.

Ao fornecer competências específicas aos/as funcionários/as da APP em torno do modelo de desenvolvimento sustentável, ambiciona-se reduzir a incerteza e indecisão nos serviços públicos, e aumentar a sua eficiência e propósito, enquanto se pugna pela auto-estima e propósito comum dos servidores do Estado.

Análise / Principais Resultados

O projeto respondeu às seguintes questões:

- A. Como a Administração Pública (nacional e internacional) tem abordado a sua capacitação para o desenvolvimento sustentável e para os ODS?
- B. Quais as competências específicas que os/as funcionários/as da APP devem estar dotados para promover o modelo de desenvolvimento sustentável na sua prática profissional diária?
- C. Qual o modelo pedagógico adequado para a capacitação dos funcionários/as da APP, nos níveis central, regional e local, independentemente da sua área de atuação e nível de decisão?
- D. Como escalar o modelo de capacitação?

A. ANÁLISE DE BENCHMARKING

Embora se constate uma tendência global das nações se comprometerem com a Agenda 2030, raramente são observadas ações que visem a capacitação ampla de funcionários em funções públicas nessa temática. Algumas iniciativas direcionadas a países em desenvolvimento são realizadas de forma pontual por diversos atores, nomeadamente as agências das Nações Unidas, bancos de desenvolvimento e agências de cooperação. Na Europa, tal como em outros continentes, existem múltiplos exemplos de capacitação para a sustentabilidade, mas quase sempre dirigidos a grupos específicos. A exceção é o caso da Argentina que tem uma lei que obriga à capacitação nos temas ambientais de todos os funcionários públicos, com múltiplas ações em diversos ministérios.

Portugal dispõe de um quadro político para a capacitação em sustentabilidade, ancorado na Estratégia Portugal 2030 (RCM nº 98/2020), no Modelo de Implementação dos ODS (RCM n.º 5/2023), na Estratégia Nacional de Educação Ambiental (ENEA 2020) e no Referencial de Competências para a Administração Pública (ReCAP, Portaria nº 214/2024/1). No entanto, o Relatório Voluntário Nacional (PLANAPP, 2023) tece preocupações, com o alinhamento multinível das políticas com os ODS, a utilização sistemática de indicadores e evidência empírica, a transparência do financiamento, a coordenação horizontal e vertical entre atores e a capacidade de transformar conhecimento em práticas administrativas eficazes. Esta análise justifica o objetivo de capacitação transversal a todos/as os/as funcionários/as da APP, dado o papel de todos na promoção direta do desenvolvimento sustentável de Portugal.

B. COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS

A base para a construção da matriz de competências específicas adotada é o GreenComp (CE, 2022), de matriz Europeia. Esta matriz foi validada para o caso Português no workshop 1 presencial (Lisboa, 26.02), com 29 pessoas de vários serviços do País, e com distintos âmbitos de atuação. A Fig. 1 sistematiza a matriz de competências que orientam o modelo pedagógico proposto (a sua densificação é apresentada no Relatório Final).

C. MODELO PEDAGÓGICO

C1. Quadro científico. Muito embora o quadro mais comum que organizações adotam seja os 17 ODS, optou-se por considerar o modelo

proposto por *Sachs et al* (2019) das seis transformações para os alcançar, porque oferece uma narrativa integrada e relacionável focando seis âmbitos definidos com clareza em que os funcionários públicos facilmente se

1. Incorporar valores de desenvolvimento sustentável _ Valorizar o desenvolvimento sustentável _ Apoiar a equidade _ Integrar o valor da natureza	2. Reconhecer a complexidade no desenvolvimento sustentável _ Pensamento sistémico _ Pensamento crítico _ Identificar/compreender problemas _ Transição digital como instrumento para o desenvolvimento sustentável	3. Projetar futuros sustentáveis _ Pensamento sobre o futuro (future thinking) _ Adaptabilidade _ Pensamento exploratório	4. Agir em prol do desenvolvimento sustentável _ Agência política _ Ação coletiva _ Iniciativa individual
---	--	---	---

Figura 1 – Competências específicas transversais para o modelo de desenvolvimento sustentável.

C2. Estrutura da ação de capacitação. A ação de capacitação inicia-se pelo módulo de 'Ambientação' ao modelo pedagógico e o Roteiro de Aprendizagem. Prossegue com o módulo 'Introdução ao Desenvolvimento Sustentável' com o objetivo de compreender o âmbito, a complexidade e a transversalidade do modelo de desenvolvimento sustentável, nos vários domínios social, ambiental e económico. Estes dois módulos precedem, obrigatoriamente, os módulos temáticos, dedicados a cada uma das seis transformações a selecionar segundo o interesse profissional do/a formando/a. A ação termina com um encontro presencial anual de um dia. A Fig. 3 ilustra a organização da ação de capacitação, e o respetivo tempo de formação.

C3. Organização de Aprendizagem. Propõe-se a aprendizagem em quatro etapas, centradas nas competências específicas da Fig. 1, permitindo a sequência lógica para a aprendizagem, independentemente do grau de conhecimento que o/a formando/a possa deter:



Figura 2 – Seis Transformações para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (adap. de *Sachs et al*, 2019)

C4. Princípios do modelo de aprendizagem. Sendo o objetivo disponibilizar a ação de capacitação à esmagadora maioria dos

enquadram, como ilustrado na Fig. 2. Os conceitos associados ao desenvolvimento sustentável e à sua evolução no tempo são igualmente considerados.

Evidências: Confrontar e interpretar estatísticas e factos, compreender a realidade a partir da evidência, incentivar a procura por informação de qualidade, e saber formular juízos com base em evidências.

Problemas: Caracterizar o(s) problema(s) subjacentes a cada tópico, explorar a sua complexidade e natureza sistémica. Relacionar as evidências com o(s) problema(s).

Soluções: Explorar soluções em curso para os problemas analisados. Compreender o papel da inovação (tecnológica, económica, social).

Impacto: Compreender como a prática profissional, pessoal e do serviço onde se integra, se relaciona com o(s) problema(s) e com as soluções. Identificar a necessidade de ajustar/mudar aspetos específicos para aumentar o impacto positivo.

Os conteúdos em cada uma destas etapas (EPSI) apontam à colaboração, à orientação para a mudança e inovação e aos resultados, tal como considerado no ReCAP.

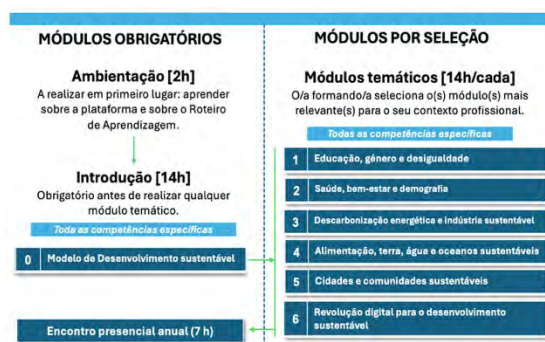


Figura 3 – Estrutura da ação de capacitação

funcionários APP, e pretendendo-se conectar formandos de diversas geografias e âmbitos de atuação, privilegiou-se um modelo pedagógico

b-learning, a partir de recursos disponíveis numa plataforma de *e-learning*. Adotaram-se os princípios de centralidade no/a formando/a e nas competências, e de flexibilidade e colaboração no processo de aprendizagem:

- Orientação para o desenvolvimento de competências concretas e transferíveis, apresentadas na Fig. 1.
- Cada formando faz a gestão do seu percurso formativo, definindo o seu ritmo de aprendizagem, sem constrangimentos de horário ou localização, conciliando com responsabilidades profissionais.
- O percurso de aprendizagem baseia-se na disponibilização de recursos educacionais, centrado em atividades que os formandos têm de desenvolver, trabalho colaborativo em pequenos grupos, para a construção coletiva de conhecimento, troca de experiências e cocriação de respostas aos desafios de sustentabilidade (problemas reais no ambiente de trabalho).
- Acompanhamento do progresso ao longo das etapas, através de um mentor humano que acompanha a comunidade digital de cada edição, e um *agente* treinado por IA que acompanha cada formando/a nas atividades de avaliação formativa.
- Sessões síncronas, com mentores, que promovem a discussão entre pares e a transferência das aprendizagens para o contexto de trabalho.
- Evento anual presencial, de preferência obrigatório, com oradores convidados, e workshops práticos, para consolidar aprendizagens e partilhar experiências em domínios, como saúde, educação, justiça, finanças, entre outros.

A Fig. 4 ilustra os modos de aprendizagem em cada etapa EPSI, e o tempo esperado em cada uma, num total de 14h de trabalho (das quais, 3 horas de contacto em sessões síncronas).



Figura 4 – Modos de aprendizagem por etapa.

C5. Avaliação. Para além de avaliação formativa ao longo das quatro etapas de aprendizagem EPSI, concretizada em

questões de reflexão, perguntas concretas e soluções de desafios, há avaliação sumativa na última etapa Impacto. Esta avaliação parte sempre da análise do âmbito e características da prática profissional de cada formando/a para identificar a sua conexão com os aspetos tratados no respetivo módulo e para reconhecer como e onde pode ser alterada para que o seu impacto seja maximizado no modelo de desenvolvimento sustentável. A avaliação sumativa inclui reflexão individual, e trabalho colaborativo em pequenos grupos, favorecendo a construção coletiva de conhecimento. O modelo colaborativo culmina na sessão síncrona final, onde os formandos apresentam os seus trabalhos, assistem às apresentações dos colegas e participam na discussão.

PROTÓTIPO

Foi desenvolvido um protótipo da ação de capacitação, para ilustrar o módulo 'Introdução ao Desenvolvimento Sustentável' na plataforma OpenedX (utilizada pelos cursos disponibilizados na NAU), com variantes de modelos de aprendizagem. Estes modelos foram experimentados e testados no workshop 2 online (14.04.2026) com 21 participantes, dos quais 17 funcionários da APP. O protótipo validado pode ser acedido [AQUI](#).

D. ESCALAR A AÇÃO DE CAPACITAÇÃO

Usando este protótipo como modelo, é necessário desenvolver os diversos módulos (i.e. completar o protótipo e desenvolver os restantes, incluindo o treino de agentes de IA), em colaboração com especialistas de Instituições de Ensino Superior (IES) Portuguesas (incluindo a equipa deste projeto) e técnicos/as do INA, garantindo a adoção do modelo pedagógico e das competências concluídas neste projeto. Segundo alguns participantes do workshop 2, esta ação de capacitação poderá não estar adequada a assistentes operacionais, o que requer adaptação.

A ação deverá ser disponibilizada na Plataforma NAU de formação online, na área dedicada exclusivamente à capacitação dos/as funcionários/as da APP e alinhada com iniciativas do Instituto Nacional da Administração I.P. (INA). A formação deve ser dinamizada a partir do INA e outros organismos de formação (e.g. Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais e Instituto de Gestão e Administração Pública), através de



parcerias com IES nacionais para abranger todos os níveis de funcionários e em todo o País, no prazo de 5 anos. De sublinhar a necessidade de treinar mentores/as humanos que acompanham e dinamizam a comunidade digital de formandos de cada edição da ação de capacitação. Estes/as mentores/as podem vir de IES nacionais, no âmbito daquelas parcerias, atuando como atores de coesão territorial. As turmas devem ter 30 formandos, de diferentes serviços, de forma a garantir a diversidade de perfis. A integração das competências no SIADAP seria o mecanismo para assegurar que a capacitação chegasse a todos os funcionários da APP, assegurando-se que a transformação desejada seja transversal.

IMPACTOS ESPERADOS

O maior potencial é o impacto direto na execução de políticas públicas. Quando os funcionários ganham competências em sustentabilidade, espera-se: (i) Maior coerência entre políticas (menos “silos”); (ii) Integração transversal dos ODS em ministérios, regiões e autarquias; e (iii) Melhor capacidade de avaliação e prospetiva, e (iv) Decisões mais baseadas em evidência, e redução de ineficiências estruturais.

Com impacto médio-alto a longo prazo podemos esperar mudança de comportamentos organizacionais, o que se

traduz em (i) cultura organizacional orientada para o desenvolvimento sustentável, com uma mudança de “mentalidade administrativa”; (ii) decisões do dia a dia mais alinhadas com ODS, com mais inovação interna, como já acontece em alguns serviços com os/as designados/as *champions*, pessoa comprometida com a promoção do desenvolvimento sustentável que, de forma voluntária, desenvolve ações concretas com os colegas; (iii) maior responsabilização e sentido de missão.

Os/As funcionários/as públicos/as são multiplicadores/as de impacto, porque influenciam empresas (regulação, incentivos), cidadãos (serviços, educação, comunicação) e investimento público (regras e critérios). Assim, a sua capacitação pode gerar (i) melhores políticas climáticas; (ii) redução da pobreza e desigualdades; (iii) transição energética mais rápida; (iv) cidades mais sustentáveis, entre outros, com efeito cascata em toda a economia.

No entanto, para que este impacto se concretize é necessário que haja alinhamento político e liderança, que a capacitação para o desenvolvimento sustentável faça parte dos objetivos institucionais, que existam incentivos e seja traduzida na avaliação de desempenho. Em resumo, é crucial associar a capacitação à decisão, orçamento e *accountability*.

Opções de Política e Recomendações

Considerando que a maioria das funções da APP se relaciona e tem impacto no modelo de desenvolvimento sustentável do País, e tendo em conta as competências transversais do ReCAP recomenda-se as seguintes ações de política para promover competências específicas transversais naquele domínio:

1. Constituir uma **task force, através de publicação de uma Resolução do Conselho de Ministros**, coordenada pelo PLANAPP e INA, em parceria com a SDSN Portugal, IES nacionais e outros organismos relevantes, com o objetivo de desenvolver a ação de capacitação completa, segundo o modelo aqui proposto, durante o período de 1 ano.

2. Adotar a ação de capacitação sobre desenvolvimento sustentável para todos os funcionários públicos em Portugal, através da **inclusão das respetivas competências específicas transversais no SIADAP**.

3. Promover e viabilizar a ação de capacitação a todos os funcionários da APP nos **próximos 5 anos**, através de um **Plano** com objetivos específicos e mobilização das lideranças nos diversos domínios da APP.

4. **Monitorizar e avaliar o impacto** da ação de capacitação, ao fim de um ano de edições, com identificação de eventuais ajustes.

Conclusão

Antecipando o impacto positivo de competências específicas transversais sobre o desenvolvimento sustentável para uma maior eficiência e abrangência da atuação dos cerca de 750 000 funcionários da APP, cientes do seu papel central na implementação de políticas públicas, propõe-se o modelo de capacitação em regime de *b-learning*, a implementar em Portugal nos próximos cinco anos. O modelo baseia-se em competências específicas do GreenComp, de matiz europeia, que devem ser transversais a todos os funcionários públicos, defendendo-se por isso a sua inclusão no SIADAP. Compreender e aplicar os valores do desenvolvimento sustentável e a sua complexidade, equacionar o futuro e saber atuar na prática profissional diária, é o propósito da ação de capacitação, construída a partir do quadro científica das seis transformações para os ODS que abrangem todos os níveis de atuação da APP:

1. Educação, género e desigualdade;
2. Saúde, bem-estar e demografia;
3. Descarbonização energética e indústria sustentável;

4. Alimentação, terra, água e oceanos sustentáveis;
5. Cidades e comunidades sustentáveis;
6. Revolução digital para o desenvolvimento sustentável.

É proposto um modelo pedagógico, um quadro científico, estrutura, organização e princípios do modelo de aprendizagem, onde se alicerça a ligação ao contexto e prática profissional do/a formando/a. O modelo é ilustrado em protótipo, validado em workshops dedicados. Funcionários/as públicos capacitados/as em desenvolvimento sustentável e nas transformações que precisam promover têm maior consciência de intervenção para um objetivo comum, maior autoestima (há sempre *goodwill* sobre sustentabilidade), maior eficiência e eficácia nas suas funções e tornam o País numa referência em políticas públicas.

Agradecimentos: A equipa agradece ao INA e aos participantes dos dois workshops a disponibilidade e o espírito construtivo que muito beneficiou o projeto.

Referências

- CE (2022) Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação, GreenComp, Quadro europeu de competências em matéria de sustentabilidade, Serviço das Publicações da União Europeia, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/780994>.
- OECD, (2021) Civil Service Capacities in the SDG Era: An assessment framework. Working Papers on Public Governance No. 47. OECD, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/a20bad7c-en>
- Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Iablonski, G. (2025). Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century. Sustainable Development Report 2025. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press. <https://doi.org/10.25546/111909>.
- Sachs, J.D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M. et al. (2019) Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. Nat Sustain 2, 805–814. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0352-9>
- PLANAPP (2023). RELATÓRIO VOLUNTÁRIO NACIONAL (2023). Versão VI. República Portuguesa. https://ptsustentavel.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/RVN-2023_PTS_pt_22set-2.pdf
- UN (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. United Nations.



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Seixas, J., Caeiro, S., Rauch, M., Fernandes, S., Martins, O. (2026). *Capacitar funcionários públicos para o modelo desenvolvimento sustentável em Portugal*. S4P-25 Policy Brief 8038/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2026 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/09: Formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.