

Antecipação das necessidades de formação dos trabalhadores da Administração Pública

David Ferraz, Paulo Feliciano, Isabel Flores, Miguel Madeira, Ana Caetano e Eva Leal

IPPS-Iscte

Sumário executivo

A Administração Pública portuguesa enfrenta um momento de acelerada transformação e vários desafios críticos na sua evolução. Seis tendências de transformação – a Digitalização, o Envelhecimento Populacional, as Dinâmicas Migratórias, o Desenvolvimento Sustentável, a Governança Colaborativa e a Integração Europeia – exercem pressões que impactam a forma como o Estado organiza os seus recursos, cria valor público e interage com a população. A análise resultante do trabalho realizado permitiu verificar que a Digitalização e o Envelhecimento Populacional são as tendências com impacto mais pronunciado na dinâmica de mudança, existindo ainda défices de competências para fazer face aos impactos de todas as tendências identificadas. Por outro lado, as necessidades de formação variam consoante o perfil de carreira, com dirigentes a revelarem maior urgência em competências de gestão estratégica e assistentes técnicos em competências operacionais e de relação com o público, sendo que os técnicos superiores apresentam necessidades mais abrangentes. Da análise resultou um conjunto de 12 agendas formativas prioritárias que refletem a complexidade dos desafios a enfrentar pelos vários grupos profissionais, desde a resposta a pressões demográficas e sociais, à capacitação institucional e à relação da Administração Pública com terceiros, num contexto de crescente interdependência e complexidade institucional.

Recomendações

- **Do ponto de vista estratégico:** integrar ferramentas analíticas no planeamento estratégico de competências na Administração Pública, priorizar a formação e competências ligadas ao envelhecimento populacional, atualizar periodicamente o mapeamento de competências, alargar o diagnóstico de necessidades à administração local e desconcentrada e reconhecer que a formação não é condição única e suficiente para garantir uma melhor resposta aos desafios criados pelas tendências;
- **Do ponto de vista operacional:** avaliar a cobertura da oferta formativa atual e identificar lacunas, organizar um catálogo de propostas formativas a partir das agendas formativas prioritárias, articular com entidades parceiras de formação o mapeamento e desenvolvimento de ofas formativas associadas às agendas formativas, desenvolver um programa de formação centrado nas competências de gestão do envelhecimento da força de trabalho da Administração Pública, capacitar para a transição digital e para a utilização dos instrumentos analíticos mobilizados no estudo, apoiar os organismos da Administração Pública central para a aplicação destes instrumentos e criar um grupo de trabalho interinstitucional e métricas para acompanhamento e monitorização e implementação das recomendações e evolução do défice de competências identificado.

Destinatários do policy brief

Decisores políticos; Dirigentes Intermédios e Superiores; Organizações representativas dos trabalhadores; INA; DGAEP

Introdução e Enquadramento do Problema

A Administração Pública portuguesa enfrenta um conjunto de mudanças estruturais que colocam desafios muito significativos à sua capacidade de resposta e representam uma oportunidade para acrescentar valor à prestação do serviço público.

A literatura relevante sublinha que o desempenho futuro das organizações públicas depende fundamentalmente da qualidade e da adequação das competências da sua força de trabalho (Dickinson & Sullivan, 2014; Needham & Mangan, 2014). A gestão de competências na Administração Pública assume, assim, uma relevância crescente.

Por outro lado, muitos dos diagnósticos de necessidades de competências tendem a ser reativos, assentes em necessidades imediatas

e frequentemente desalinhadas com as trajetórias de transformação estrutural que afetam o setor público (OECD, 2017), tornando-as insuficientes para responder a desafios que se situam no médio-longo prazo.

Desta forma, o estudo desenvolvido pelo IPPS-Iscte pretendeu abordar estas questões através da sistematização do conhecimento relevante sobre as dinâmicas de transformação da Administração Pública Central, da análise comparativa de práticas europeias de gestão por competências, da definição de um modelo de análise para proceder ao planeamento das necessidades de competências e formação, do mapeamento e teste de um referencial de competências e, por último, da elaboração de cenários alternativos de evolução.

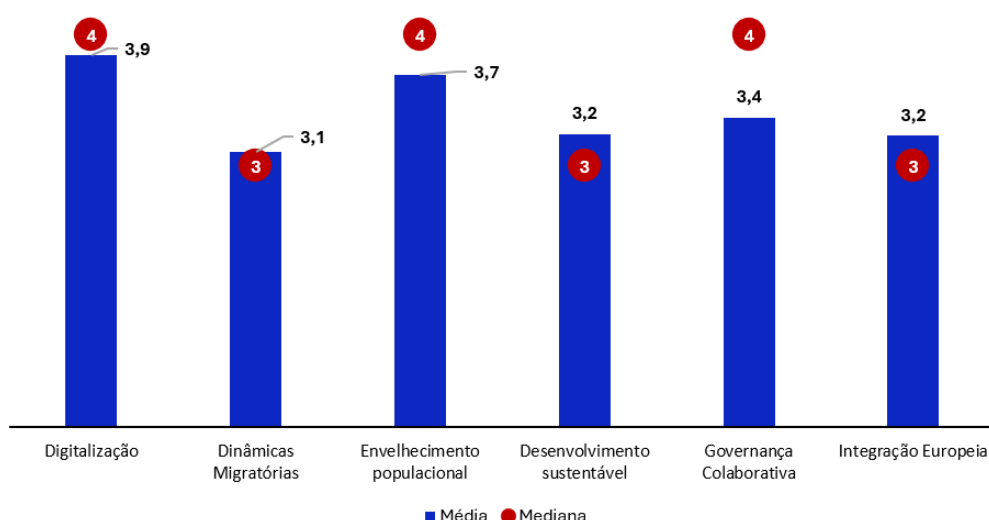
Análise / Principais Resultados

O trabalho de investigação baseou-se na revisão da literatura relevante, *benchmarking* internacional e recolha de dados empíricos via inquérito e grupos focais com *stakeholders* relevantes.

A análise da literatura permitiu a existência de seis grandes tendências que se apresentam enquanto vetores de mudança que atuam de forma simultânea e reconfiguram a atuação da

Administração Pública: a Digitalização, o Envelhecimento Populacional, as Dinâmicas Migratórias, o Desenvolvimento Sustentável, a Governança Colaborativa e a Integração Europeia. Esta análise permitiu ainda identificar um portfólio de 96 competências organizadas por tendência e por quatro canais de valor público que organizam as principais funções assumidas pela Administração Pública.

Figura 1 – Significância média do impacto das tendências na Administração Pública Central



Fonte: Inquérito a Trabalhadores



O exercício de *benchmarking* sugere, ao nível das tendências, que a digitalização é o domínio com maior desenvolvimento na disponibilização de estratégias e referenciais de gestão por competências. O envelhecimento populacional é também enfatizado, havendo um foco na gestão geracional da força de trabalho da Administração Pública. As dinâmicas migratórias, o desenvolvimento sustentável e a governança colaborativa apresentam uma incorporação menos sistemática nos referenciais de competências internacionais, mas estão igualmente presentes em referenciais analisados. A integração europeia permeia a gestão das administrações públicas: as orientações políticas, os fundos estruturais e a comunicação e cooperação entre países ao nível da União Europeia contribuem para a convergência de estratégias de gestão por competências e aceleram tendências como a da digitalização.

Os modelos de competências estudados permitem, por outro lado, organizar algumas competências principais por tendência:

- Digitalização: identificação e prevenção de cenários futuros e de atualização de conhecimentos, cibersegurança, gestão de informação, gestão algorítmica e utilização de inteligência artificial, bem como a comunicação e participação digital;
- Envelhecimento populacional: gestão estratégica de recursos humanos, transferência e retenção de conhecimentos e adaptação dos serviços para maior inclusão e acessibilidade;
- Desenvolvimento sustentável: gestão ambiental operacional, aumento da eficiência energética e material, monitorização ambiental, gestão da economia circular e consciência ambiental nas decisões estratégicas;
- Governança colaborativa: organização multinível da governação institucional, capacidades de cooperação institucional, coordenação de equipas multidisciplinares e interinstitucionais, e abertura à sociedade;
- Integração Europeia: conhecimento do quadro jurídico europeu, *advocacy* de interesses nacionais, *foresight* regulatório, gestão de redes transnacionais e aprendizagem institucional comparada.

O inquérito por questionário, aplicado a 314 Dirigentes, Técnicos Superiores e Assistentes Técnicos da Administração Pública Central aporta vários dados relevantes. A Figura 1 apresenta a significância média de cada uma das tendências de transformação e a mediana, numa escala de 1 a 4 em que 1 é “Nada significativo” e 4 é “Muito significativo”.

A Digitalização e o Envelhecimento Populacional são as tendências com impacto mais significativo na Administração Pública a médio e longo prazo.

Existe ainda um *gap* transversal entre aquilo que são as competências presentes nas organizações da Administração Pública e aquilo que são as necessidades destas organizações. A necessidade de formação é percecionada como elevada, o que contrasta com a presença de competências que se revela, em alguns casos, manifestamente insuficiente.

Por sua vez, as necessidades de formação entre níveis de carreira não são uniformes. Se, por um lado, técnicos superiores revelam uma distribuição homogénea das suas necessidades, os dirigentes têm maior urgência de formação em competências de gestão estratégica das organizações, enquanto os assistentes técnicos apresentam défices de competências operacionais e de relação com o público, o que é consonante com o perfil destes trabalhadores.

As informações recolhidas através dos métodos qualitativos enfatizam a relevância da dinâmica de envelhecimento nas organizações e a necessidade de competências que tornem mais eficaz a gestão dos processos de descentralização de competências em curso na Administração Pública. Outra dimensão relevante é a menção à existência de uma forte interdependência entre a aquisição de competências e questões sistémicas, tais como a flexibilidade das carreiras, as condições das plataformas e equipamentos informáticos, e a própria motivação dos trabalhadores para a formação.

A análise e triangulação de dados permitiu assim a identificação de **12 Agendas Formativas** que refletem a complexidade dos desafios a enfrentar:

- Visão estratégica e inovação na Administração Pública;

- Governança colaborativa e multinível;
- Gestão do envelhecimento e inclusão ativa;
- Codesign e inovação centrada nas pessoas;
- Comunicação pública e diversidade cultural;
- Desenho de serviços e sistemas digitais;
- Literacia digital e ética da informação;
- Transição verde e responsabilidade pública;

- Cidadania europeia e cooperação transnacional;
- Capacitação institucional e inovação colaborativa;
- Gestão da contratação pública e parcerias público-privadas;
- Participação pública e resposta social.

Opções de Política e Recomendações

Face aos principais resultados extraídos da investigação, foi elaborado um conjunto de recomendações, tanto de natureza estratégica como de natureza operacional.

De natureza estratégica:

- R1: Incorporar a utilização dos instrumentos analíticos produzidos pelo estudo no desenvolvimento do ReCAP e nos processos de planeamento estratégico de competências dos organismos da Administração Pública Central;
- R2: Adotar uma abordagem integrada ao desenvolvimento de competências de digitalização, que articule a dimensão técnica com as dimensões estratégica, ética e organizacional;
- R3: Reconhecer o envelhecimento populacional como a tendência com maior impacto sobre o défice de competências e estabelecer respostas formativas prioritárias de curto prazo;
- R4: Criar um mecanismo de atualização periódica do mapeamento de competências e das agendas formativas prioritárias;
- R5: Reconhecer que a formação não é condição única e suficiente para garantir uma melhor resposta aos desafios criados pelas tendências de transformação;
- R6: Alargar o diagnóstico de necessidades de competências à Administração Pública Local e desconcentrada (CCDR e CIM), reconhecendo a centralidade crescente deste nível de governo na prestação de serviços públicos e na implementação de políticas.

De natureza operacional:

- R7: Avaliar o grau de cobertura e de adequação da oferta formativa existente face às conclusões do estudo, identificando lacunas e prioridades de desenvolvimento;
- R8: Identificar e organizar um Catálogo de propostas formativas a partir das Agendas Formativas prioritárias, garantindo coerência, adequação a diferentes perfis e articulação entre percursos;
- R9: Articular com as entidades parceiras de formação o mapeamento e o desenvolvimento das ofertas formativas associadas às Agendas Formativas prioritárias;
- R10: Desenvolver, com carácter prioritário, um programa de formação avançada centrado nas competências de gestão do envelhecimento da força de trabalho da Administração Pública;
- R11: Capacitar para a transição digital;
- R12: Capacitar os profissionais de recursos humanos dos organismos da Administração Pública Central para a utilização dos instrumentos analíticos produzidos no estudo;
- R13: Apoiar cada organismo da Administração Pública Central na aplicação dos instrumentos analíticos transversais à sua realidade específica, sem prejuízo da coerência do referencial de competências produzido;
- R14: Criar um grupo de trabalho interinstitucional e um conjunto de métricas para o acompanhamento e a monitorização da implementação das recomendações e da evolução dos défices de competências identificados.

Conclusão

Seis grandes tendências de transformação apresentam-se enquanto vetores de mudança que atuam de forma simultânea e reconfiguram a atuação da Administração Pública.

Neste sentido, a Administração Pública deverá estar dotada de competências técnicas e de gestão que lhe permitam responder de forma mais eficaz aos desafios emergentes. O estudo realizado sugere a existência de um déficit de capacitação transversal a todos os domínios e carreiras, sendo este mais agudizado nas competências ligadas ao Envelhecimento Populacional e mais crítico, devido à sua transversalidade, nas competências de Digitalização.

A Digitalização, em particular, surge no benchmarking internacional de forma mais enfatizada em praticamente todos os casos. Os grupos focais enfatizaram a relevância das dinâmicas de envelhecimento, sobretudo na perspetiva da gestão interna de recursos humanos, bem como competências que podem tornar mais eficaz a gestão dos processos de descentralização em curso.

De uma forma geral, a resposta a cada uma das tendências exige um conjunto específico e diferenciado de competências organizacionais

e institucionais. A análise realizada permitiu elaborar e testar um referencial de 96 competências que se articulam às tendências de mudança e aos canais de valor público considerados no modelo analítico desenvolvido. Por outro lado, as implicações para a ação pública resultantes das tendências variam consoante a verificação (ou não) de determinadas incertezas críticas e dos cenários alternativos de evolução da Administração Pública que daí decorrem. Este grau de incerteza reforça a necessidade de identificar competências transversais a todos (ou quase todos) os cenários.

A mobilização de uma análise de sensibilidade, a aplicar após um exercício prospetivo, permite que cada organismo possa consolidar a sua visão estratégica e priorizar competências, permitindo, em última instância, produzir formação ajustada às suas necessidades de desenvolvimento e de cada um dos seus trabalhadores. Esta formação deverá, no entanto, ter em atenção fatores sistémicos ligados à flexibilidade das carreiras, condições das plataformas e equipamentos informáticos, e a própria motivação dos trabalhadores para a formação, sob pena de produzir resultados insuficientes.

Referências

Dickinson, H., & Sullivan, H. (2014). Imagining the 21st century public service workforce. Melbourne School of Government. <https://helendickinson.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/imagining-the-21st-century-public-service-workforce.pdf>;

Needham, C., & Mangan, C. (2014). The 21st century public servant. Universidade de Birmingham. <https://21stcenturypublicservant.files.wordpress.com/2014/09/21-century-report-281014.pdf>;

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2017). Skills for a high performing civil service. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>;



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Ferraz, D., Feliciano, P., Flores, I., Madeira, M., Caetano, A., & Leal, E. (2026). *Antecipação das necessidades de formação dos trabalhadores da Administração Pública*. S4P-25 *Policy Brief* 8039/2025. 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 2025 (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-25/10: Antecipação das necessidades de formação dos trabalhadores da Administração Pública.

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