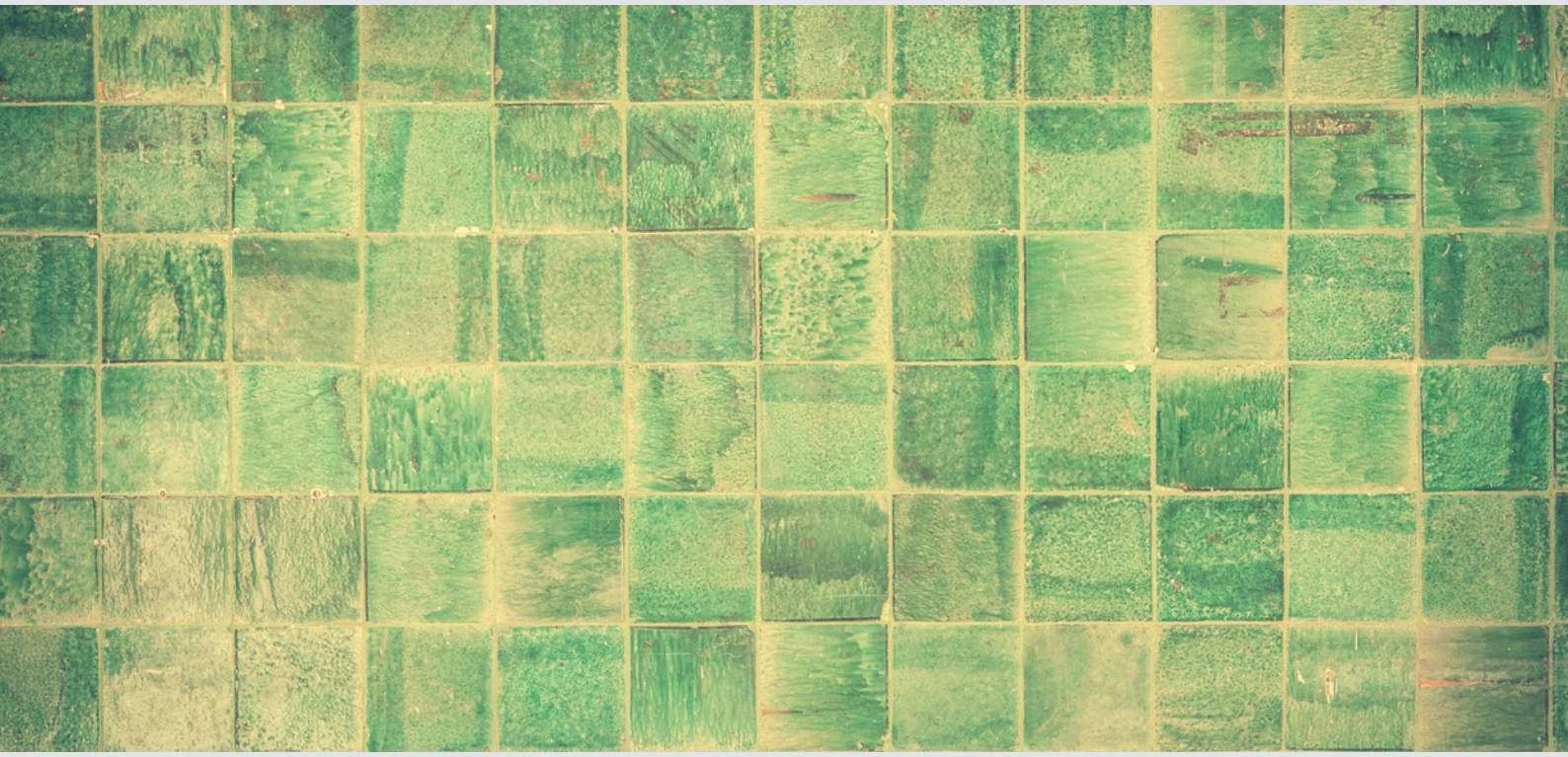
PLANAPP
PLANEAMENTO | POLÍTICAS | PROSPETIVA

OECD



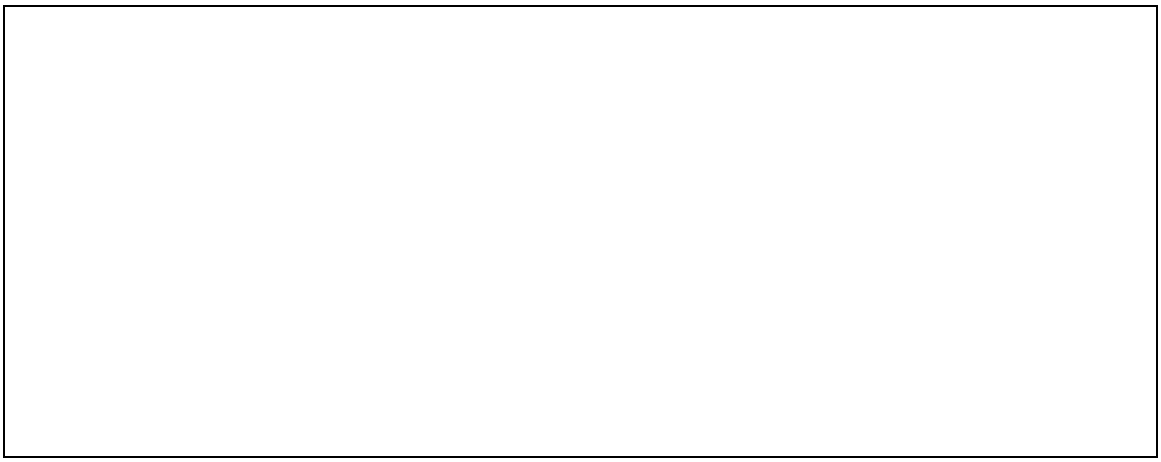
# O papel da prospetiva estratégica no apoio à decisão

## Um quadro de referência para governos proativos e prospetivos

Janeiro 2024

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

# O papel da prospetiva estratégica no apoio à decisão: um quadro de referência para governos proativos e prospetivos



Bruno Monteiro bruno.monteiro@oecd.org
Rodrigo Dal Borgo rodrigo.dalborgo@paralogosai.com

*Este documento, bem como quaisquer dados e mapas nele incluídos, não prejudicam o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais e o nome de qualquer território, cidade ou zona.*

## Agradecimentos

O presente documento foi produzido pelo Diretorado de Governação Pública da OCDE (GOV) sob a liderança de Elsa Pilichowski, Diretora. Foi desenvolvido pelo Observatório de Inovação no Sector Público (OPSI) do GOV, na Divisão de Governação Aberta e Inovadora (OIG), sob a direção de Carlos Santiso (Chefe de Divisão).

O documento foi redigido por Bruno Monteiro (Analista de Políticas Públicas e Gestor de Projetos, OPSI) e Rodrigo Dal Borgo (Consultor de Políticas Públicas, OPSI). Piret Tõnurist, Joshua Polchar e Julia Staudt (Analistas de Políticas Públicas, OPSI) procederam à revisão de versões anteriores e contribuíram com sugestões valiosas. Claire Karle (Responsável pela Comunicação, OPSI) assegurou uma revisão exaustiva do documento de trabalho.

O presente trabalho foi desenvolvido sob a coordenação de Marco Daglio (Diretor, OPSI).

A OCDE agradece a todos os participantes e colaboradores das atividades sobre prospetiva estratégica realizadas no âmbito do projeto *Strengthening Decision-Making and Policy Development in Portugal* [Reforço do Processo de Decisão e Desenvolvimento de Políticas em Portugal], implementado pela OCDE em colaboração com o PlanAPP. Em primeiro lugar, a Francisco Furtado (Chefe da Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento, Centro de Competências e Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública, PlanAPP) e a Maria Oliveira Fernandes (Consultora Principal, PlanAPP) pela coordenação das atividades relativas à prospetiva estratégica do presente projeto no âmbito do PlanAPP e, em particular, pelos seus contributos para as versões preliminares deste documento de trabalho. Aos técnicos e consultores do PlanAPP, Mónica Isfan, Rui Borges, Gonçalo Marçal e Sofia Rodrigues, pela discussão e partilha de comentários que forneceram informações relevantes para a realização destas atividades.

Os autores agradecem igualmente aos colegas que generosamente aceitaram participar na série de reuniões *peer-to-peer* que colocaram o PlanAPP em contacto com unidades e departamentos que recorrem à utilização da prospetiva estratégica na administração pública em vários países europeus, designadamente, Diego Rubio (Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia, Espanha), Dovilė Gaižauskienė (Strata, Lituânia), Peter de Smedt (SIA, Chancelaria da Flandres e Ministério dos Negócios Estrangeiros, Bélgica), Sirpa Kekkonnen (Sitra, Finlândia), e Timo Schneider e Nels Haake (Chancelaria Federal, Alemanha). Agradecem também aos colegas da OCDE responsáveis pela Comunidade de Prospetiva da OCDE pelo apoio e pelo acolhimento do PlanAPP por ocasião da sua reunião anual, que se realizou em outubro de 2022.

Finalmente, um agradecimento a todos os oradores e participantes das duas sessões colaborativas que o OPSI organizou em conjunto com o PlanAPP para a administração pública portuguesa, nomeadamente a Peter Glenday (School of International Futures), João Farinha, Laurent Bontoux e Lucia Vesnic-Alujevic (Competence Centre on Foresight, Joint Research Center,Comissão Europeia) e Paulo Areosa Feio (Diretor-Geral, PlanAPP). E ainda, um agradecimento especial a todos os representantes de entidades públicas portuguesas que participaram ativamente em ambas as sessões colaborativas.

Durante a fase de revisão, vários colegas da OCDE contribuíram significativamente para a melhoria do presente documento. Os nossos agradecimentos a Anna Pietikainen, Miguel Amaral e Guillermo Hernández, da Divisão de Políticas Regulatórias (REG) da OCDE, que procederam à revisão do presente documento de trabalho e contribuíram com valiosas sugestões. Numa fase posterior, Charles Baubion (Conselheiro do Gabinete do Diretor da GOV) também procedeu à revisão do documento e forneceu numerosas informações e sugestões. Por último, mas não menos importante, os nossos agradecimentos a Andrea Uhrhammer (Gestora de Publicações do Gabinete do Diretor do GOV) pelo sistemático apoio ao longo de todo o processo que conduziu à publicação do presente documento.

## Sumário Executivo

Os governos e as administrações públicas de todo o mundo enfrentam contextos cada vez mais complexos e incertos para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de responder, simultaneamente, às mudanças emergentes e às necessidades e expectativas da sociedade. Para melhorar a coordenação das políticas públicas em todos os sectores da administração pública portuguesa e reforçar a capacidade institucional de planeamento e implementação de planos e estratégias públicas, o Governo português criou o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) em março de 2021. Entre as suas responsabilidades, contam-se a promoção e a orientação das capacidades e iniciativas de prospetiva da administração pública portuguesa. A fim de desenvolver as suas próprias competências e capacidades neste domínio, o PlanAPP participou num projeto de cooperação multidimensional em parceria com o Diretorado de Governação da OCDE (GOV), intitulado de *Strengthening Decision-Making and Policy Development in Portugal* (*Reforço do Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal*). O Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE (OPSI) assumiu a responsabilidade do módulo sobre o *Apoio ao Processo de Decisão através da Prospetiva Estratégica*, sendo este o objeto do presente documento de trabalho.

O presente documento analisa as iniciativas e metodologias de prospetiva estratégica que apoiam a formulação de políticas públicas e o desenvolvimento de processos de decisão em diversos países, apresentando um conjunto de estudos de caso, referências internacionais e melhores práticas, bem como recomendações metodológicas e opções para promover a adoção e a utilização da prospetiva estratégica pelos governos e administrações nacionais. O documento encontra-se dividido em quatro capítulos, cada um dos quais centrado numa ação crítica para melhorar o processo de decisão através da prospetiva estratégica: (i) *enquadrar* a prospetiva estratégica, (ii) *construir* os respetivos componentes fundamentais na administração, (iii) *ajustar* as intervenções de prospetiva a contextos específicos e (iv) *realizar* atividades concretas para a resolução de desafios específicos. Dada a sua natureza exploratória, este documento de trabalho e as suas propostas devem ser vistos como contributos para os debates em curso sobre a utilização da prospetiva estratégica no processo de decisão em políticas públicas. Como tal, mais do que um conjunto definitivo de afirmações, o presente documento levanta hipóteses que podem ser testadas, aperfeiçoadas e, se necessário, discutidas.

Para ajudar os governos a tornarem-se mais proativos e prospetivos, é necessário enquadrar a prospetiva estratégica numa abordagem de governação sistémica. A análise prospetiva e as perspetivas sobre futuros possíveis também devem de ser acompanhadas de ações específicas no presente. Para colmatar a falta de impacto da prospetiva estratégica — ou seja, a distância entre o conhecimento especializado em matéria de prospetiva e a sua aplicação efetiva para atingir objetivos de política pública — é necessário mobilizar e incorporar a prospetiva estratégica nas funções e mecanismos de governação pública. O presente documento de trabalho defende a utilização de abordagens sistémicas para identificar e aceder aos elementos que sustentam uma utilização eficaz da prospetiva estratégica pelos governos e pelas administrações em cada país. A nível prático, o documento apresenta questões e ferramentas para os governos e as administrações nacionais utilizarem esta abordagem sistémica.

Por prospetiva estratégica entende-se a capacidade de explorar futuros possíveis e de agir, com base nesse conhecimento, no presente. Os avanços metodológicos e as experiências internacionais num vasto conjunto de contextos demonstram o quanto a prospetiva estratégica pode beneficiar o processo de decisão em políticas públicas. Os governos estão a utilizar a prospetiva estratégica para dar sentido a desafios complexos e controversos, geralmente designados por *problemas perversos (wicked problems)*. A prospetiva estratégica reforça o processo de decisão e de planeamento em contextos de incerteza e permite fornecer respostas estruturadas às tendências emergentes e às transformações societais.

Estas abordagens também permitem uma melhor gestão dos processos e objetivos de longo prazo por parte dos governos e das administrações nacionais, explorando oportunidades futuras para além das habituais atitudes de prevenção de riscos e resistência à mudança, caraterísticas de abordagens do tipo *business-as-usual*.

O reforço das capacidades de prospetiva estratégica deve abranger um conjunto de elementos sistémicos, nomeadamente a procura e o mandato, as capacidades e as competências, as disposições institucionais, a integração na formulação de políticas públicas, os ciclos de retorno e os ciclos de aprendizagem (OCDE, 2019b). O apoio e a procura continuados da prospetiva estratégica, especialmente por parte dos decisores políticos e dos agentes promotores (*champions*), são necessários para garantir a sua aplicação sistémica. A promoção da adoção da prospetiva exige uma clara definição de mandatos e a atribuição de responsabilidades às entidades e intervenientes do Governo e da administração. O presente documento também destaca capacidades e competências importantes que devem ser cultivadas em toda a administração pública, quer ao nível dos organismos públicos como dos seus dirigentes e técnicos. Ao recorrer à utilização de exemplos para ilustrar a diversidade de processos e formatos de institucionalização da prospetiva estratégica, o presente documento salienta a relevância das disposições institucionais, como sejam uma relação direta forte entre o nível de decisão política, a criação de legislação e incentivos regulamentares, o apoio a entidades especializadas com mandatos explícitos (e transversais) e a profissionalização dos técnicos e das respetivas carreiras e qualificações.

Para responder às necessidades e expectativas dos seus utilizadores, a prospetiva estratégica também precisa de incorporar ciclos de aprendizagem que permitam um constante aperfeiçoamento das suas abordagens. No que respeita à sua integração na definição das políticas públicas, o presente documento destaca oito funções que a prospetiva pode desempenhar para os decisores políticos durante o processo de decisão:

— A prospetiva estratégica pode ajudar à *autorreflexão* no processo de decisão, permitindo articular questões não colocadas, desmistificar preconceitos implícitos e identificar pressupostos que sustentam as atividades rotineiras na tomada de decisão.

— As abordagens prospetivas fornecem *informações* úteis durante o processo de decisão, produzindo resultados sólidos e fiáveis e de elevada qualidade para melhorar o impacto da formulação de políticas públicas.

— As práticas, os processos e os produtos da prospetiva estratégica podem *guiar* a aplicação das políticas públicas, proporcionando uma sensibilização para as mudanças em curso e imprevisíveis ou para os impactos de longo prazo das políticas públicas.

— A prospetiva estratégica ajuda a mobilizar e a mediar a *participação e a cocriação* das partes interessadas em torno da exploração e discussão de futuros plausíveis e desejáveis.

— O envolvimento com o futuro pode fomentar *a empatia* entre as partes interessadas, permitindo a compreensão recíproca de pontos de vista diferentes sobre o futuro e contribuindo para a identificação de interesses comuns.

— A prospetiva estratégica oferece aos decisores políticos a *possibilidade de experimentar,* incluindo opções de teste de *stress* em relação ao futuro e sondagens sobre opções alternativas e resultados futuros tendo por base decisões tomadas no presente.

— Os decisores políticos dispõem da possibilidade de *adquirir ou melhorar as suas competências*, tais como a sua capacidade de incorporar questões de sustentabilidade ou a sua agilidade para lidar com acontecimentos inesperados.

— Através dos seus incentivos à adoção de perspetivas de longo prazo, viradas para o futuro, a prospetiva estratégica pode estimular a *imaginação d*os decisores políticos e levá-los a ponderar e inspirar futuros e narrativas alternativas relativamente a cenários incertos e complexos.

As abordagens de prospetiva estratégica apresentam melhores resultados quando ajustadas a contextos de aplicação específicos. O reconhecimento dos obstáculos, bem como dos fatores facilitadores, é um passo importante na elaboração de processos e intervenções de prospetiva estratégica adaptáveis, exequíveis, consistentes e ajustados ao contexto. O presente documento apresenta uma análise exaustiva de obstáculos e fatores facilitadores da prospetiva estratégica identificados em estudos de caso a nível mundial. Os obstáculos mais evidentes à adoção e utilização da prospetiva estratégica na administração pública incluem o predomínio de uma visão de curto prazo, a aversão ao risco, a escassez de competências especializadas ou a existência de silos organizacionais e sectoriais. O acesso limitado ou a falta de atualidade dos produtos relativos à prospetiva estratégica e a subutilização dos instrumentos de avaliação são também considerados obstáculos à utilização da prospetiva estratégica. Entre os fatores facilitadores, destacam-se o envolvimento e a adesão dos decisores políticos, a credibilidade e a reputação das unidades e dos técnicos de prospetiva estratégica e a sua capacidade de compreender e participar em debates públicos. São necessários recursos suficientes, uma clara apropriação e mandatos sólidos para a prospetiva estratégica em todas as disposições institucionais. A implementação da prospetiva estratégica deve ser apoiada por conhecimentos especializados de elevada qualidade e por conjuntos de competências pertinentes, bem como por bolsas de talentos ou equipas capazes de atuar de forma transversal a várias áreas governativas. É fundamental fornecer aos decisores políticos resultados relevantes, utilizáveis e acessíveis para integrar a prospetiva estratégica no ciclo das políticas públicas. É necessário interagir com regularidade com os respetivos utilizadores para recolha dos seus comentários, assim como proceder à realização de exercícios de avaliação de impacto a fim de melhorar, de forma contínua, os processos e práticas da prospetiva estratégica. O presente documento apresenta um modelo de fatores críticos para a aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública a fim de adaptar as intervenções de prospetiva estratégica a cada contexto nacional.

O valor da prospetiva estratégica reside principalmente na sua aplicação durante o processo de decisão. É necessário aplicar metodologias sólidas através de um processo estruturado de ações concretas que possam assegurar a adequação da prospetiva estratégica à sua finalidade e ao impacto pretendido. O presente documento analisa modelos distintos que exploram a prospetiva estratégica como uma abordagem interativa e viável, que utiliza um conjunto robusto de métodos e ferramentas. Do mesmo modo, explora em pormenor a aplicação da prospetiva estratégica a uma seleção de temas prioritários: a transição ecológica e energética, a equidade a coesão social. Para cada um destes temas, o documento de trabalho identifica e partilha experiências e lições de estudos de caso relevantes.

Por último, o presente documento destaca cinco áreas de oportunidade para o PlanAPP explorar em Portugal:

— Tendo em conta o seu posicionamento no centro do Governo, o PlanAPP poderá promover o desenvolvimento conjunto de uma estratégia transversal para a prospetiva estratégica na administração pública portuguesa, acompanhada de um roteiro ou plano de ação que forneça orientações de implementação e defina os recursos necessários para gerar capacidades e iniciativas mais sólidas e eficazes.

— Desenvolver uma análise de todo o ecossistema de prospetiva estratégica em Portugal, a fim de mapear, em pormenor, os respetivos intervenientes e interligações, bem como identificar os obstáculos e os fatores facilitadores existentes.

— Utilizar a sua missão e o seu mandato para promover intervenções concretas, centradas em projetos específicos para um dado domínio ou tendo por base um determinado desafio, aplicando abordagens estratégicas de prospetiva *in situ* e orientando-as para resultados tangíveis.

— Atualizar as iniciativas em curso para interligação dos técnicos de prospetiva nos diversos organismos e serviços da administração pública portuguesa, com vista à criação de uma comunidade de prática de prospetiva que promova a interação e a colaboração entre diferentes sectores e organismos.

— Promover intercâmbios com parceiros internacionais, beneficiando dos contactos já estabelecidos para partilha de conhecimento e criação de iniciativas transfronteiriças que possam dar resposta aos desafios globais.

O presente documento de trabalho fornece orientações para que os governos e as administrações públicas possam promover e divulgar a prospetiva estratégica no âmbito dos seus processos de decisão e de definição de políticas públicas, com base numa análise do conhecimento e do estado da arte da investigação sobre prospetiva estratégica e de um conjunto de estudos de casos internacionais. O documento oferece orientações metodológicas e sugere medidas para a elaboração e atualização de estratégias e intervenções com a integração de abordagens de prospetiva estratégica. Por fim, através de todos estes contributos, o documento estabelece um quadro de referência para governos proactivos e prospetivos.

# Índice

1. Introdução 8
2. Enquadrar: percursos para governos proativos e prospetivos 9
2.1. Governação da inovação antecipatória: fundamentos para a utilização da prospetiva estratégica na administração pública 9
3. Construir: elementos sistémicos para uma prospetiva estratégica eficaz 19
**3.1 Procura e mandato** ..... 19
**3.2 Capacidades e competências** ..... 21
**3.3 Disposições institucionais** ..... 26
**3.4 Integração no ciclo político: Funções da prospetiva estratégica no processo de decisão** ..... 29
**3.5 Ciclos de retorno e de aprendizagem** ..... 39
4. Afinar e ajustar: Aceitar e utilizar a prospetiva estratégica na administração pública 41
**4.1. Obstáculos e lacunas** ..... 42
**4.2 Fatores facilitadores e potenciadores** ..... 49
**4.3 Aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração e no governo: um modelo para administrações e governos** ..... 55
5. Fazer: A prospetiva estratégica como um processo estruturado para fazer face a desafios políticos 58
5.1 A prospetiva estratégica como um processo com um portefólio de ferramentas e métodos 59
5.2 Prioridades políticas para a prospetiva estratégica em Portugal 62
5.2.1 Transição verde e transição energética ..... 63
5.2.2 Equidade e coesão social ..... 67
6. Áreas de oportunidade 71
7. Referências 74

## 1. Introdução

A prospetiva estratégica permite aos governos e às administrações nacionais gerir elevados níveis de incerteza, explorando diferentes cenários futuros e adotando uma atitude proativa de antecipação e reação a disrupções futuras no presente. A prática da prospetiva estratégica não consiste, contudo, em prever o futuro, mas sim, em integrar múltiplas perspetivas sobre o futuro e desenvolver cenários futuros plausíveis e possíveis com base em abordagens colaborativas e processos participativos. Na medida em que procura tirar o máximo partido da inteligência coletiva, a prospetiva estratégica pretende ser adequada aos fins para que é utilizada, pelo que deve ser inclusiva, antecipatória e produzir os impactos esperados. Esta abordagem envolve a prática regular de exercícios de reflexão sobre desafios políticos futuros, podendo facilitar o processo de discussão sobre o futuro, apoiar a aplicação de medidas coordenadas e reformular agendas estratégicas no presente.

Muitos países têm trabalhado para institucionalizar a prospetiva estratégica no governo e na administração pública, a fim de criar estratégias resilientes e políticas públicas preparadas para o futuro e enfrentar transformações sem precedentes resultantes da crise climática, da evolução tecnológica, das tensões geopolíticas e das crises sanitárias e económicas. Independentemente das diferenças, a Finlândia, Singapura e o Canadá, entre outros países, mantêm uma longa tradição de prospetiva estratégica e de reflexão sobre o futuro com o objetivo de atualizar os processos de desenvolvimento de políticas públicas e enfrentar a incerteza. A Lituânia, Espanha e Portugal basearam-se nestes exemplos, entre outros, para definir as suas abordagens específicas a uma governação antecipatória e prospetiva.

O governo português procurou o apoio do Observatório da Inovação no Sector Público da OCDE para identificar as melhores práticas e capacidades em matéria de prospetiva estratégica nos países da OCDE e em países parceiros, recorrendo à avaliação comparativa de diferentes experiências a nível internacional e a estudos de casos de utilização da prospetiva estratégica com especial impacto prático. O presente documento de trabalho foi elaborado com base numa análise aprofundada da utilização da prospetiva estratégica, realizado no âmbito do projeto *Strengthening Decision-Making and Policy Development in Portugal* [*Reforço do Processo de Decisão e Desenvolvimento de Políticas em Portugal*], desenvolvido pelo Diretorado de Governação Pública da OCDE(GOV) em colaboração com o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva (PlanAPP).

O presente documento está dividido em quatro capítulos. Cada capítulo apresenta uma ação crítica para reforçar o processo de decisão através de recurso à prospetiva estratégica.

O primeiro capítulo discute formas de **enquadrar** o recurso à prospetiva estratégica na administração pública. Para que os governos possam otimizar a sua natureza proativa e prospetiva, a utilização da prospetiva estratégica deve ser parte de uma abordagem mais ampla de governação antecipatória de modo a garantir que as perceções e visões de futuros possíveis possam ser conjugadas com a adoção de medidas concretas no presente. Em segundo lugar, o documento discute as formas de **criar** sistemas de prospetiva estratégica, explorando os elementos sistémicos que sustentam a utilização eficaz da prospetiva estratégica na administração pública. No terceiro capítulo, o documento apresenta abordagens e instrumentos para **ajustar** a prospetiva estratégica às oportunidades e necessidades existentes. Para o efeito, o documento discute os obstáculos e os fatores que a prospetiva estratégica poderá enfrentar ao ser adaptada e aplicada a contextos específicos. Por último, o documento apresenta exemplos concretos de como **utilizar** a prospetiva estratégica em domínios específicos, nomeadamente a transição ecológica e energética e a equidade e coesão social.

Ao longo do documento são apresentados vários exemplos de aplicações práticas da prospetiva estratégica, quer como estudos de caso, quer como abordagens metodológicas.

Ao partilhar os ensinamentos colhidos e as experiências vividas por diversas administrações e governos a nível mundial, bem como ao apresentar abordagens diversas de prospetiva estratégica, o presente documento oferece referências e orientações para o percurso a seguir por parte da administração pública portuguesa no desenvolvimento de um centro de competências nesta área. Neste sentido, o presente documento termina com a identificação de um conjunto de áreas de oportunidade para o PlanAPP ajudar a promover as capacidades de prospetiva estratégica da administração pública portuguesa.

## 2. Enquadrar: percursos para governos proativos e prospetivos

As abordagens de prospetiva estratégica na administração assumem frequentemente uma função exploratória ou de interpretação (*sense-making*) do futuro (Tõnurist e Hanson, 2020: 38). No entanto, estas caraterísticas, por si só, não permitem que o governo ou a administração tomem decisões e medidas informadas sobre o futuro. Esta situação é conhecida como a lacuna de impacto da prospetiva estratégica, isto é, quando os conhecimentos apreendidos e os resultados gerados através de atividades de prospetiva não são integrados na ação política. A capacidade de mapear o futuro deve ser transformada em ações e medidas concretas através de "um processo coletivo que ajude a definir as prioridades, a criar redes e a construir visões comuns" (idem: 37). Quando conduzida de forma eficaz, a prospetiva estratégica pode constituir um impulso essencial para gerar ideias e conhecimentos que sirvam de base a mudanças no sector público. A prospetiva estratégica pode ainda ser integrada num modelo abrangente de governação da inovação antecipatória (AIG) que "realça a importância de agir no presente com uma visão de futuro " (idem: 38). A mobilização da prospetiva estratégica de acordo com a abordagem da governação da inovação antecipatória constitui, assim, uma oportunidade de colmatar a falta de impacto da prospetiva estratégica.

O presente capítulo apresenta o modelo AIG desenvolvido no Observatório da Inovação no Sector Público da OCDE para captar as dimensões relevantes da inovação do sector público. Este modelo, que fornece os fundamentos analíticos para a análise que se segue, é referenciado ao longo de todo o documento.

### 2.1. Governação da inovação antecipatória: fundamentos para a utilização da prospetiva estratégica na administração pública

Uma vez que os governos têm de enfrentar um mundo em rápida mudança, o reforço de uma perspetiva de futuro é essencial para ajudar os governos e as administrações a antecipar crises e disrupções e a aprender a navegar melhor sob estas condições. De acordo com Tõnurist e Hanson (2020), existem cinco objetivos principais para a antecipação no sector público:

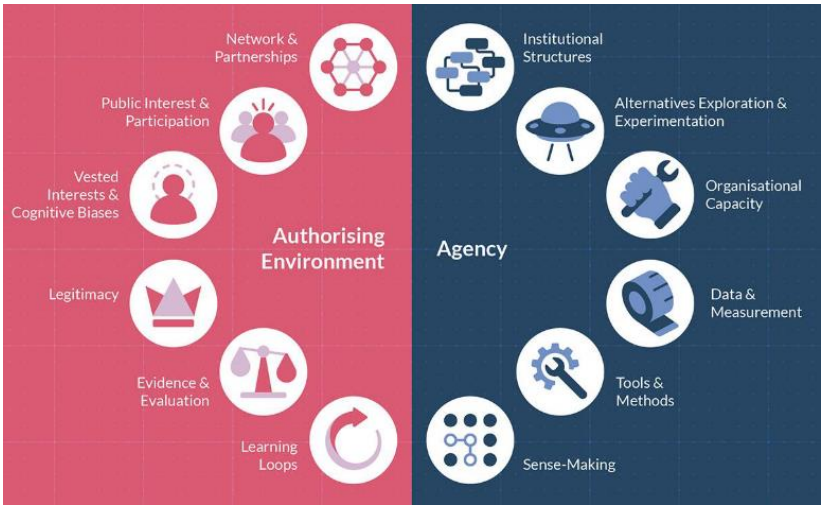
- Decidir e planear em condições de **incerteza;**
- Integrar **tendências de longo prazo;**
- Compreender e enfrentar **problemas complexos e controversos**;
- Responder a **novos desenvolvimentos societais e tecnológicos;** e
- **Evitar os riscos** e os **custos da inação**.

Em face destes objetivos, os governos devem mudar a sua postura, passando de uma atitude reativa, que não tem em conta efeitos sistémicos de longo prazo, para uma atitude proativa, de preparação do futuro. Ao fazê-lo, os governos e as administrações podem tornar-se promotores ativos de futuros possíveis e explorar iniciativas e políticas públicas que incentivem a inovação.

A utilização de quadros de avaliação de riscos por parte de governos de todo o mundo constitui um bom exemplo da frequência com que os governos limitaram a sua abordagem ao cálculo de potenciais prejuízos e assumiram uma postura reativa em relação ao futuro. Embora os registos de riscos relevantes tenham tido em conta riscos como pandemias, as alterações climáticas ou a crise energética, pouco se fez em termos da adoção de medidas antes de os riscos se tornarem realidade (ver Caixa 1). Esta situação resulta, em parte, do facto de "o conceito de risco se ter tornado mais fraco e unilateral", sendo tratado como "um objeto que deve ser gerido", levando a uma subestimação dos prejuízos associados, uma vez que está "relacionado com ativos atuais, enquanto os lucros se concentram no futuro". Esta abordagem teve ainda como consequência que as decisões baseadas no risco sejam "limitadas ao que pode ser calculado em termos monetários" (Nowotny, 2016: 66-67).

O modelo AIG da OCDE ajuda os governos a colmatar a lacuna de impacto entre a aquisição de conhecimentos relativamente ao futuro e a sua capacidade de atuar no presente com base nesses conhecimentos (Tõnurist e Hanson, 2020). Para colmatar a lacuna de impacto, é necessário que os governos estabeleçam funções e mecanismos institucionais para criar a procura e outorgar os mandatos necessários que permitam elaborar respostas políticas baseadas em intervenções prospetivas (Tõnurist e Hanson, 2020, Dal Borgo e Monteiro, 2022). O modelo pode fornecer orientações para ajudar a institucionalizar e a incorporar melhor a prospetiva estratégica na atividade da administração pública, apoiando a criação e a adaptação de funções governamentais, promovendo mudanças organizacionais e a adoção de medidas específicas. Este quadro de governação sugere que os governos adotem os mecanismos institucionais de agência e de legitimação, a fim de colmatarem a lacuna de impacto da prospetiva estratégica (ver Figura 1).

### Figura 1 – Mecanismos de governança antecipatória da inovação




Fonte: (Tõnurist e Hanson, 2020)

### Caixa 1. Preparação para prováveis riscos futuros com cenários plausíveis

Antes da pandemia de COVID-19, muitos países da OCDE já tinham classificado as pandemias como riscos de alta probabilidade (OCDE, 2018). No entanto, houve pouca preparação por parte dos governos para o que poderiam ser os impactos da pandemia em cenário plausíveis como por exemplo, de aumento da necessidade de equipamentos de proteção individual ou de condicionamentos decorrentes da diminuição da despesa pública com cuidados de saúde (OCDE, 2020a). Em geral, os sistemas não estão preparados de forma proactiva para este tipo de crises e perturbações, e mais ainda quando estão em causa riscos existenciais, isto é, riscos que podem determinar a “extinção prematura da vida inteligente originária da Terra" (Bostrom, 2013).

Sem processos iterativos para testar avaliações de riscos futuros, os governos enfrentaram a dificuldade, em pleno auge da pandemia, de gerir os efeitos sistémicos de uma crise sanitária de grande dimensão, como por exemplo, o impacto do encerramento das escolas na saúde mental dos alunos, as alternativas digitais para o ensino à distância e as implicações do trabalho à distância para a igualdade de género.

De igual modo, as alterações climáticas são repetidamente referidas como um evento de alto risco que exige proatividade por parte dos governos para a implementação de medidas adaptativas (IPCC, 2021). Atualmente, existem prioridades ambiciosas associadas a esta questão e, no entanto, o investimento por parte dos governos permanece insuficiente para a sua concretização (de Coninck *et al.*, 2018). Ao mesmo tempo, "a elaboração de políticas em matéria de alterações climáticas é muitas vezes dominada por esforços para minimizar e controlar a incerteza", privilegiando abordagens quantitativas e mantendo à margem as "realidades vividas pelas populações locais" (Mehta e Srivatava, 2020: 99).

Assim, observa-se um apelo a abordagens que acolham a incerteza, desafiando os processos *top-down* e as posturas repressivas em relação à complexidade, e se envolvam com as comunidades locais (idem: 100). A importância de analisar o sistema como um todo, adotando abordagens sistémicas, como sustenta o presente documento de trabalho, é fundamental para compreender os tipos de modelos de gestão e planeamento a implementar para um investimento bem direcionado e o alcance dos objetivos definidos. Por outro lado, esta opção possibilita a exploração de "práticas de envolvimento e cocriação entre diferentes atores", com vista a revelar "perspetivas escondidas e alternativas" (idem: 108).

Ao adotar o modelo AIG da OCDE, a prospetiva estratégica pode não só facilitar o debate estratégico sobre o futuro, como também ajudar os governos a operacionalizar e a sistematizar a informação antecipatória (ver Caixa 2 sobre a avaliação AIG da Finlândia). Além disso, a prospetiva estratégica pode ser utilizada no contexto de estratégias de desenvolvimento, planeamento de políticas públicas, exploração temática, planeamento estratégico organizacional e criação de coesão intragovernamental. Os principais benefícios da prospetiva estratégica consistem em identificar desafios e oportunidades, fornecer soluções inovadoras para diferentes cenários, testar estratégias e políticas públicas e, por último, cocriar visões partilhadas (Tõnurist e Hanson, 2020). Contudo, estas intervenções não devem ser apenas pontuais ou sectoriais. A proposta aqui apresentada visa adotar uma perspetiva sistémica em relação à prospetiva estratégica. O capítulo seguinte refere-se à contribuição das abordagens sistémicas para a identificação, a compreensão e a definição da prospetiva estratégica.

### Caixa 2. Avaliação da Governação da Inovação Antecipatória (AIG) na Finlândia

A Finlândia tem como objetivo tornar-se neutra do ponto de vista das emissões de carbono até 2035. No entanto, a avaliação da OCDE sobre a governação da inovação antecipatória no país concluiu que ainda existe uma inadequação na "abordagem sistémica à incerteza", por exemplo, ao nível da regulamentação e medidas de redução de emissões de carbono. A resolução de determinadas questões identificadas no relatório da OCDE passa pela "abordagem dos preconceitos dos responsáveis pela política fiscal" e pelo "reforço das capacidades a nível individual e institucional" relativamente às "práticas de orçamentação verde que apoiam a antecipação" (OCDE, 2022a; OCDE, 2022c).

A Finlândia tem uma longa história de institucionalização da prospetiva estratégica, o que lhe confere o título do país com um dos sistemas de prospetiva mais avançados do mundo. No entanto, o relatório da OCDE concluiu que as atividades de prospetiva na Finlândia "não fazem parte dos principais processos governamentais" e "não contribuem diretamente para planos estratégicos, programas de inovação e processos de decisão nos vários ministérios" (OCDE, 2022a: 91). Por este motivo, a OCDE propôs ao Governo que desenvolvesse nove áreas funcionais para integrar sistematicamente a AIG no Governo e na administração pública finlandesa e reforçar a capacidade de antecipação do país (Função de transição governamental, Função de planeamento governamental, Função de direção estratégica, Função legislativa, Função de Recursos Humanos, uma Função orçamental, Função de governo aberto, Função de futuro e prospetiva estratégica, e Função de supervisão).

Entre estas funções, foram identificadas duas novas funções necessárias para a transição para uma administração pública orientada para o futuro:

- **Função de Transição Governamental:** apoia a transição de um ciclo político para outro e mantém a coerência e a continuidade das reformas de longo prazo, assim como a aprendizagem contínua e iterativa, de forma a evitar perdas de *know-how* e de conhecimento durante o processo.
- **Função de Planeamento Governamental:** estuda a forma como os governos analisam e identificam as questões emergentes, a fim de atribuir essas questões às entidades com os recursos e as responsabilidades necessárias para criar a procura e o mandato necessários para a antecipação.

Fonte: *Anticipatory innovation governance: towards a new way of governing in Finland* [Governança antecipatória da inovação: em direção a uma nova forma de exercício do governo na Finlândia]

### *2.2 Abordagens sistémicas à prospetiva estratégica: conceitos básicos e aplicações práticas*

Os governos confrontados com transformações de dimensão, ritmo e interdependência sem precedentes têm dificuldades em responder à complexidade e à incerteza que caracterizam os novos contextos em que são obrigados a atuar (OCDE, 2017: 12). Mudanças rápidas, inesperadas e transversais, como a volatilidade ou o ritmo dos movimentos de pessoas, bens e dados a nível global, ou o aparecimento abrupto e a generalização de tecnologias disruptivas, colocaram as abordagens tradicionais aos problemas sociais, aos processos de elaboração de políticas públicas e ao desenvolvimento da regulamentação económica sob uma pressão significativa (OCDE, 2020b). Assim, os governos são obrigados a adotar abordagens capazes de responder a problemas que são frequentemente mais perversos do que complicados (OCDE, 2017: 45-49).

As ferramentas analíticas e os métodos tradicionais de resolução de problemas mostram inconsistências, ineficiências e incapacidades quando são chamados a dar resposta à complexidade e incerteza crescentes que exigem a adoção de abordagens inovadoras. Confrontadas com estas novas realidades, as abordagens tradicionais ao processo de decisão revelam-se insuficientes, obrigando cada vez mais à adoção de abordagens mais sistémicas para enfrentar os desafios das sociedades globalmente interligadas e os impactos de eventos inesperados (idem: 125). O relatório da OCDE sobre *Abordagens sistémicas aos desafios do sector público* (OCDE, 2017) oferece um trabalho inicial e exploratório sobre a aplicação do pensamento sistémico ao desenvolvimento de políticas públicas. Com

base neste contributo, o presente subcapítulo destaca os conceitos que caracterizam as abordagens sistémicas, salientando a sua potencial aplicação à prospetiva estratégica.

As abordagens sistémicas exigem que os decisores políticos aceitem, sem as reprimir, a incerteza e a complexidade. Contribuem igualmente para uma abordagem mais sensível à elaboração de políticas públicas, mais atenta à diversidade de perspetivas e contributos, e não apenas a abordagens autocentradas do governo. As abordagens sistémicas visam compreender a relevância da interdependência e da cocriação entre as partes interessadas, em contraste com as abordagens tradicionais que tendem a delinear as questões políticas por partes (ou silos) em vez de abarcar o conjunto do sistema no seu todo. De acordo com esta definição, a criação de valor público (OCDE 2019c) define e sustenta a especificidade e o desígnio do sector público, agregando as interações entre os atores envolvidos na cocriação do sistema (Mazzucato e Ryan-Collins, 2019).

A prospetiva estratégica reconhece a complexidade e a incerteza do mundo em que vivemos e coloca *os problemas perversos (wicked problems)* no centro das suas preocupações e esta orientação tem apelado a adoção de abordagens sistémicas ou de ecossistema (Amanatidou e Guy, 2008; Dufva e Ahlquist, 2015). Estas abordagens são adequadas para lidar com processos e desafios em todos os níveis da governação que envolvam a interação de múltiplos atores (Granstrand e Holgersson, 2020; Trischler e Charles, 2019). Do mesmo modo, estas abordagens são adequadas para conduzir ou responder a transformações que requerem prazos significativos e/ou que surgem subitamente como alterações ou perturbações inesperadas.

Apesar dos seus benefícios para a definição de políticas públicas, tanto a prospetiva estratégica como as abordagens sistémicas confrontam-se frequentemente com questões de legitimidade no momento da implementação dos seus resultados (OCDE, 2017: 129). A utilização de uma perspetiva sistémica em conjunto com a prospetiva estratégica oferece oportunidades de melhorar a relevância e a utilidade da prospetiva para o desenvolvimento de políticas públicas, especialmente quando este "olhar sistémico" (Braun e Könninger, 2018) permite ir além da sua capacidade de explicitar o sentido das interligações existentes e utiliza o conhecimento gerado para agir. O potencial de alinhar a prospetiva estratégica com abordagens sistémicas pode revelar-se particularmente valioso para os decisores políticos, dada a sua capacidade de "lidar com as complexas questões políticas da atualidade de forma estruturada "(Kimbell e Vesnic-Alujevic, 2020: 97). Atualmente, seria útil transformar as abordagens sistémicas em práticas quotidianas para guiar o processo de decisão e traduzir as decisões em ações políticas (OCDE, 2019a: 130).

Para facilitar a combinação das abordagens sistémicas e da prospetiva estratégica na governação, o Quadro 1 apresenta conceitos-chave que definem as abordagens sistémicas (Baecker, org. 2021; OCDE, 2022e; Simon 2020) e tentam articular as suas implicações específicas para a prospetiva estratégica. Essas implicações são depois traduzidas em "perguntas rápidas" para ajudar os governos a explorar melhor o contexto da prospetiva estratégica. Finalmente, o quadro fornece sugestões metodológicas para apoiar a fase inicial da adoção da prospetiva estratégica com uma lente sistémica

## Quadro 1. Perspetiva sistémica e prospetiva estratégica

| Conceitos-chave das abordagens sistémicas | Implicações para a prospetiva estratégica | Perguntas rápidas | Ferramentas de iniciação |
|---|---|---|---|
| **As abordagens sistémicas têm em conta a incerteza e a complexidade dos problemas sociais e políticos. Estas abordagens justificam a necessidade de um pensamento e uma atuação ágeis, adaptativos e experimentais para acompanhar as mudanças em curso.** | – A prospetiva estratégica abraça a incerteza e a complexidade na sua análise de desafios complexos.<br>– A prospetiva estratégica implica uma mudança cultural para apoiar e difundir atitudes e hábitos de longo prazo e orientados para o futuro entre as partes interessadas e os utilizadores.<br>– A conceção e a realização de intervenções de prospetiva estratégica dependem de estratégias ágeis e adaptativas para navegar ambientes complexos e incertos.<br>– A administração pública deve dispor de métodos e instrumentos que lhe permitam responder à incerteza e à complexidade.<br>– As atividades de prospetiva estratégica devem ter espaços seguros para desafiar os pressupostos e experimentar métodos arrojados e não convencionais.<br>– São necessárias atitudes, capacidades e competências a nível individual, organizacional e sistémico para alargar a compreensão, a apetência e a capacidade dos atores para enfrentar o futuro (por exemplo, literacia de futuros (F*utures Literacy*). | – Estão a ser selecionadas e utilizadas as combinações adequadas de estruturas, métodos e ferramentas para explorar a incerteza do futuro?<br>– Estão a ser divulgados e comunicados os ensinamentos e os conhecimentos resultantes de intervenções estratégicas de prospetiva para fazer face a desafios complexos?<br>– Existem iniciativas para divulgar e promover a visão de futuro e a sensibilização a mais longo prazo entre os atores envolvidos?<br>– Estão a ser adotadas formas de ação ágeis e adaptativas nas iniciativas de prospetiva estratégica?<br>– A prospetiva estratégica beneficia dos locais, recursos e tempo necessários para criar espaços seguros?<br>– A prospetiva estratégica fornece uma série de iniciativas para reforçar as capacidades e melhorar as competências do sector público? | – A utilização do Modelo Iceberg incluído no Kit de Ferramentas de Inovação de Sistemas (Rede SI) pode ajudar a descobrir os fluxos invisíveis que moldam os problemas perversos. Esta ferramenta tenta clarificar a complexidade, apresentando-a como uma série de camadas sob as realidades observáveis.<br>– Com o objetivo de promover mudanças coordenadas ao longo dos níveis relevantes da investigação sobre o futuro, a utilização da Análise Multinível de Causalidade fornece uma técnica para enquadrar esses mesmos níveis, através da exploração e conhecimento da "dimensão vertical dos estudos sobre o futuro" (Inayatullah 1998: 815). |
| **As abordagens sistémicas têm em conta os múltiplos atores e as múltiplas dimensões presentes nos desafios sociais e políticos. A consideração de relações lineares e simplificadas entre *inputs* e *outputs* é ponderada em favor da atenção às interações bidirecionais e multidimensionais.** | – É necessário identificar a existência, os interesses, as perspetivas e as expectativas das partes interessadas em relação ao futuro.<br>– A prospetiva estratégica deve ser sensível às convergências, aos conflitos e às negociações que ocorrem no sistema sobre os futuros possíveis e desejados. | – Estão as partes interessadas de uma determinada área em análise a ser mapeadas e envolvidas em atividades de prospetiva estratégica?<br>– As atividades de prospetiva estratégica são concebidas de forma a ter em conta a heterogeneidade, as diferenças e os eventuais conflitos existentes entre as partes interessadas? | – A ferramenta de Mapeamento das Partes Interessadas da Caixa de Ferramentas Visuais para a Inovação de Sistemas (Climate-KIC) pode ser utilizada para reunir uma descrição exaustiva e sistemática das perspetivas das partes interessadas sobre num determinado desafio. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | – Mesmo ao nível dos projetos temáticos, a prospetiva estratégica deve evitar fechar-se em áreas individuais, silos setoriais ou pontos de vista intraorganizacionais.<br>– A prospetiva estratégica deve procurar obter o mandato e a legitimidade para ultrapassar os silos existentes e superar as barreiras da administração pública.<br>– É altamente recomendável a utilização de dispositivos de mediação para gerar ou aumentar a confiança entre as partes interessadas. | – As iniciativas de prospetiva estratégica permitem o aparecimento de visões contrastantes sobre o futuro?<br>– As iniciativas e os resultados da prospetiva estratégica estão a ser comunicados a todos os públicos relevantes, tendo em conta a acessibilidade e a inclusão?<br>– Os técnicos da prospetiva estratégica estão a prestar atenção à clarificação do seu mandato e à melhoria da sua legitimidade, especialmente ao nível dos decisores políticos e dos dirigentes da administração pública?<br>– As atividades de prospetiva estratégica estão a ser desenvolvidas para promover a confiança e a ligação entre as partes interessadas? | – A necessidade de lidar com desafios complexos apela à adoção de ferramentas para envolver um grande número de atores e orientar avanços em direção a uma visão partilhada da mudança. Para esse efeito, a utilização da Liderança Sistémica, promovida pela Harvard Kennedy School, proporciona uma ferramenta para aplicar as competências individuais à liderança colaborativa, táticas de construção de compromissos em comunidades e formas de consolidar novas ideias a nível sistémico. |
| **As abordagens sistémicas são sensíveis à auto-organização, às sinergias e aos ciclos de retorno de informação. Estas abordagens centram-se na colaboração e na cocriação, envolvendo múltiplos atores e componentes. A atenção concentra-se na emergência, iteração, efeitos recursivos e dependência de trajetórias.** | – A prospetiva estratégica presta atenção às sinergias e influências intersectoriais e interorganizacionais, de acordo com a natureza dos problemas complexos abordados.<br>– A integração de mecanismos de autorreflexividade (por exemplo, deteção de enviesamentos e pontos cegos) é relevante para a prospetiva estratégica, desde os primeiros momentos das respetivas iniciativas.<br>– Os canais de retorno de informação, especialmente para que as partes interessadas possam partilhar comentários durante a conceção, a operacionalização e a avaliação das respetivas intervenções, são elementos decisivos para as intervenções de prospetiva estratégica.<br>– A prospetiva estratégica promove a integridade, a abertura, a | – Estão a ser adotadas iniciativas intersectoriais e interorganizacionais nos exercícios de prospetiva estratégica?<br>– Os técnicos da prospetiva estratégica utilizam atividades de autorreflexão para descobrir e controlar os preconceitos e os pontos cegos, começando pelos seus próprios?<br>– Os exercícios de prospetiva estratégica estão a criar ocasiões estruturadas para que as partes interessadas possam dar *feedback* em todas as fases do processo?<br>– Os processos e produtos da prospetiva estratégica estão alinhados com os princípios de abertura, integridade, transparência e responsabilização?<br>– A prospetiva estratégica concebe e implementa os objetivos e processos das suas iniciativas, tendo em consideração a importância dos interesses, contributos e | – A utilização do Diagrama de Ciclo Causal do *Systems thinking: An Introductory Toolkit for Civil Servants* [Pensamento Sistemático: um kit de ferramentas introdutório para funcionários públicos] (*Government Office for* Science, Reino Unido) permite a visualização dos elementos e atores que estão inter-relacionados de forma causal num sistema.<br>– O OPSI *Toolkit Navigator* reúne um conjunto de ferramentas para criar e melhorar a participação das partes interessadas. Estes instrumentos subscrevem os princípios da governação aberta e promovem a sua utilização em iniciativas inovadoras. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | responsabilização e a transparência como meios para potenciar a participação e o envolvimento das partes interessadas.<br>– A adoção de metodologias de cocriação e de processos formais e informais de consulta, deliberação e/ou participação são essenciais para ativar e alargar os contributos das partes interessadas.<br>– A prospetiva estratégica garante que as suas atividades e resultados são relevantes para os seus utilizadores, e centrados nas suas necessidades e expetativas.<br>– As iniciativas de prospetiva estratégica acompanham o impacto das suas ações e resultados, bem como as experiências e a avaliação dos seus utilizadores.<br>– A prospetiva estratégica é sensível à emergência e evita ater-se apenas às visões do mundo e interpretações prevalecentes, expandindo as formas de perceber e apreciar o ambiente circundante destas visões e interpretações, enquanto as questiona,<br>– O estabelecimento de ciclos de aprendizagem, a curadoria e a reutilização dos conhecimentos gerados nas suas intervenções são relevantes para os técnicos e as equipas de prospetiva estratégica. | reações das partes interessadas?<br>– Os exercícios de prospetiva estratégica estão a utilizar metodologias colaborativas e participativas ao longo de todo o seu percurso?<br>– A prospetiva estratégica integra a avaliação e as experiências dos utilizadores em relação às suas atividades e resultados?<br>– Os técnicos da prospetiva estratégica são sensíveis aos fenómenos emergentes e estão dispostos a alargar e ajustar os conceitos e métodos utilizados para acompanhar os progressos e as consequências das respetivas intervenções?<br>– As unidades de prospetiva estratégica gerem os conhecimentos gerados nas suas atividades começando pelas lições aprendidas com os seus sucessos e fracassos, e empregam esses mesmos conhecimentos nas suas próximas iterações? | |
| **As abordagens sistémicas compreendem a natureza holística dos sistemas e o seu objetivo. A criação de valor é considerada como a expressão da adequação dos atores e componentes ao sistema como um todo.** | – A prospetiva estratégica (re)enquadra os objetivos e a conceção das suas iniciativas a partir de uma perspetiva orientada para o valor, definido a nível societal.<br>– Na prospetiva estratégica, os desafios são definidos tendo em conta todo o ecossistema do problema.<br>– A prospetiva estratégica tem em | – As intervenções de prospetiva estratégica estão a ser concebidas numa perspetiva centrada no objetivo social, começando pelas orientações definidas pelos decisores políticos e pelos gestores do sector público que encomendam e consomem os seus resultados?<br>– As definições e priorizações dos | – O Mapeamento da Rede de Valores (VITO-Nexus, Climate-KIC) é um método visual que ajuda a compreender como os valores se interligam num determinado sistema. Esta ferramenta também fornece informações sobre o sistema como uma rede visual de |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | consideração os impactos das suas intervenções a nível do sistema.<br>– A prospetiva estratégica alinha-se com o objetivo do sector público, visando a criação de valor público.<br>– As atividades e os resultados prospetivos não são inócuos nem neutros: as contribuições da prospetiva estratégica para as políticas públicas e os seus impactos devem ser avaliados à luz das definições de futuros orientados para o valor.<br>– A prospetiva estratégica tem de ser clara quanto ao objetivo das suas intervenções, salientando os desafios e os benefícios que decorrem dos debates e das ações em torno do futuro da sociedade. | problemas baseiam-se apenas na perspetiva de organizações ou sectores individuais ou têm em conta o panorama mais alargado proporcionado pelos conhecimentos e contributos de vários atores?<br>– As atividades e os resultados da prospetiva estratégica são monitorizados, avaliados e apreciados em termos dos seus impactos para as diferentes partes interessadas e, sobretudo, para todo o sistema?<br>– Para os respetivos exercícios e atividades, a prospetiva estratégica considera a relevância de múltiplas dimensões (política, económica, ambiental, etc.) para analisar os desafios, realizar iniciativas e avaliar os impactos?<br>– Os técnicos da prospetiva estratégica procuram aumentar a contribuição e o reconhecimento das suas atividades para os objetivos e finalidades do sector público?<br>– As intervenções de prospetiva estratégica estão a ser explícitas e a monitorizar o valor gerado de acordo com o(s) objetivo(s) previsto(s), bem como com a constelação de interesses presentes na sociedade? | papéis e relações.<br>– A utilização do programa Outcome Harvest pode ser útil como abordagem para avaliação dos impactos em determinadas partes interessadas, bem como de forma transversal ao sistema. A Avaliação do Programa da União Europeia-SRSP para o Progresso Económico e o Empoderamento da Comunidade (EU-PEACE) sugere uma abordagem multidimensional que foi concebida para avaliar processos de mudança em contextos complexos. |

Para que a prospetiva estratégica se integre e permaneça relevante no contexto da definição das políticas públicas, pode ser útil adotar uma abordagem de ecossistema eficaz que defina e aborde "um conjunto de componentes interdependentes que se reforçam mutuamente e que, em conjunto, proporcionam o tipo de reflexão permanente e de longo prazo que é hoje necessária para a definição de políticas públicas " (SOIF, 2021: 16). *A* School of International Futures identificou essas características a partir de uma investigação realizada a nível mundial (ver Caixa 3).

### Quadro 3. Características de uma prospetiva sistémica eficaz na administração pública

A School of International Futures (SOIF) realizou uma investigação a nível mundial para compreender a forma como os governos criam, adotam e mantém os seus ecossistemas de prospetiva estratégica, bem como para identificar as características que apoiam a integração de perspetivas orientadas para o futuro na definição de políticas públicas. Com base no estudo conduzido, que incluiu oito estudos de caso (Canadá, Finlândia, Malásia, Países Baixos, Nova Zelândia, Singapura, Emirados Árabes Unidos e Estados Unidos da América), o SOIF identificou um conjunto de características comuns que ajudaram os países na adoção de ecossistemas prospetivos, resilientes e proactivos. "Estas características devem ser vistas como componentes que se reforçam mutuamente e que, em conjunto, proporcionam o tipo de reflexão permanente e de longo prazo que é hoje necessária para a definição de políticas públicas " (SOIF, 2021: 4). Estas características podem ser descritas da seguinte forma:

- **Cultura e comportamento:** A importância de estimular ligações fortes no ecossistema, especialmente com os decisores políticos, como forma de criar compromissos partilhados e apropriação por parte de todos os envolvidos.
- **Processos:** As atividades que fornecem aos decisores políticos orientações comuns a partir das quais é possível iniciar a prospetiva estratégica, incluindo a abertura à participação das partes interessadas e aos métodos e ferramentas disponíveis.
- **Estruturas:** A importância de criar de unidades no centro de governo para apoiar a prospetiva estratégica, para adotar estratégias de capacitação nos organismos e nos departamentos da administração pública e, ainda, para fornecer recursos a todas estas iniciativas.
- **Pessoas:** A necessidade de dispor das competências e dos conhecimentos adequados, garantindo o acesso a talentos e proporcionando formação aos técnicos da administração pública e aos decisores políticos.

A combinação destas características varia em função do contexto, dos interesses e das necessidades. A orientação, o apoio e o investimento de alto nível dados a estas componentes têm, no entanto, o potencial de criar e manter um "ecossistema saudável" (idem: 4), ou seja, um ecossistema que cria procura por prospetiva estratégica, assegura a qualidade da oferta de prospetiva estratégica e se nutre a si próprio ao longo do tempo.

Fonte: Características de uma previsão sistémica eficaz nos governos a nível mundial

A procura das componentes de uma prospetiva estratégica eficaz levou a OCDE a identificar os "elementos-chave para o desenvolvimento de um sistema de prospetiva estratégica mais abrangente na administração e para a definição de intervenções de prospetiva estratégica eficazes com base nas melhores práticas identificadas a nível mundial " (OCDE, 2019b: 1). Este tipo de abordagem sistémica à prospetiva estratégica contrasta com as abordagens baseadas em projetos pontuais e isolados ou que tratam os organismos do sector público como unidades autónomas. O capítulo seguinte é dedicado a uma breve discussão sobre os elementos-chave que "permitem uma prática sustentada e contínua de prospetiva estratégica e a sua aplicação generalizada ao desenvolvimento de políticas públicas" (idem: 5).

## 3. Construir: elementos sistémicos para uma prospetiva estratégica eficaz

A utilização da prospetiva estratégica como intervenção intencional implica a sua integração nos processos de decisão para gerar valor (OCDE, 2021a: 3). Para que a prospetiva estratégica reforce as capacidades prospetivas e proativas da definição de políticas públicas, os governos precisam de criar, cultivar e aperfeiçoar os elementos necessários para construir um sistema abrangente de prospetiva estratégica, adquirir instrumentos que permitam antecipar o futuro para fazer face a desafios complexos e conceber e implementar intervenções utilizando a prospetiva estratégica (OCDE, 2019b).

O presente capítulo explora os cinco elementos críticos para garantir que a prospetiva estratégica tem a capacidade de criar processos e produtos de alta qualidade para abraçar oportunidades e contingências futuras e, ainda, para assegurar que os decisores políticos aplicam esses contributos para trazer valor à sociedade. Estes elementos são: procura e mandato; capacidades e competências; disposições institucionais; integração no ciclo de formulação das políticas públicas; e ciclos de retorno e aprendizagem (OCDE, 2019b).

Para cada elemento sistémico, a análise do documento foi partilhada com a administração portuguesa para melhorar a sua sensibilização, capacidade de navegação e aplicação prática da prospetiva estratégica. O documento apresenta um conjunto de exemplos para ilustrar estes elementos em casos de estudo e utilização prática, que se destinam a orientar, proporcionar oportunidades de aprendizagem e conduzir o PlanAPP à identificação de alternativas específicas no contexto português.

### 3.1 Procura e mandato

Os decisores políticos são atores cruciais para defender a procura e a utilização de metodologias inovadoras com o potencial de sustentar e aperfeiçoar a análise de políticas públicas e os processos de decisão, como é o caso a prospetiva estratégia. De acordo com Howlett (2015), a "capacidade analítica de políticas" ou a respetiva disponibilização está muito dependente da procura por análises e estudos robustos. A procura e a oferta são interdependentes. Assim, para que a prospetiva estratégica seja realizada com êxito, a "oferta de investigadores qualificados" e de técnicos capazes de conduzir as intervenções, assim como a quantidade e a qualidade dos dados imprescindíveis para a análise, necessitam de ser disponibilizados através de uma procura sustentada e dos mandatos associados. Neste contexto, procura é entendida numa perspetiva holística, baseada em expetativas coletivas e necessidades societais, e não numa perspetiva atomística ao serviço de indivíduos ou grupos específicos.

A adoção da prospetiva na administração pública exige a atribuição de mandatos claros e de responsabilidades ao nível dos organismos públicos. A OCDE afirma que "a procura sustentada de prospetiva por parte dos decisores políticos no governo e dos dirigentes superiores da administração pública pode ajudar a garantir que são implementadas as mudanças institucionais, a afetação de recursos e as medidas práticas necessárias para permitir a qualidade e a frequência da utilização da prospetiva estratégica necessárias à definição de políticas públicas sólidas" (OCDE, 2019b: 5). Os instrumentos jurídicos e os organismos de supervisão regulamentar (Renda, Castro e Hernández, 2022) são mecanismos adicionais para estabelecer os fundamentos institucionais de uma procura sustentada e de uma prática legítima da prospetiva em toda a administração pública. Esta abordagem está de acordo com os princípios da *Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança* para reforçar "a cooperação entre departamentos responsáveis pela definição de políticas públicas e entidades reguladoras, bem como entre o governo ou a administração central e os governos ou administrações locais" (OCDE, 2022b: 11).

No que respeita à procura sustentada de prospetiva, Greenblott *et al.* (2018) apresentam um historial pormenorizado da aplicação de métodos de prospetiva na administração americana. Os autores explicam que, na década de 1980, as delegações da Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA,

*sigla em inglês*) experimentaram e exploraram uma variedade de ferramentas de prospetiva, mas a falta de procura fez com que muitos dos projetos acabassem por ser uma atividade isolada sem continuidade posterior. Em 1995, vários conselhos consultivos dos EUA, incluindo o Conselho Consultivo Científico da EPA, mostraram interesse na realização de atividades de prospetiva estratégica, o que levou à institucionalização da prospetiva estratégica e ao seu alinhamento com os esforços de planeamento estratégico da EPA. Como tal, um dos objetivos do "Projeto-piloto de prospetiva estratégica" da EPA era aumentar a procura, demonstrando a utilidade da prospetiva estratégica para informar as decisões de planeamento e gestão. A EPA criou duas iniciativas para desenvolver capacidades e comunicar a utilidade da prospetiva estratégica:

- Um "Painel de Observação" multidisciplinar constituído por representantes da sede da EPA para "exploração de horizontes" (*horizon scanning*). As conclusões retiradas das atividades de exploração de horizontes, conduzidas pelo painel eram partilhadas com os decisores e líderes e reutilizadas a nível interno como material de orientação para o desenvolvimento do plano estratégico da EPA.
- Uma "Comunidade de Prática de Prospetiva Estratégica" aberta participação de todos os funcionários da agência, que reforçava a capacidade e a procura internas, melhorava as capacidades de prospetiva com o apoio de peritos externos e melhorava as práticas colaborativas internas e externas.

No entanto, a investigação demonstrou que a EPA ainda se debatia com o desafio de incorporar, de forma sistemática, a prospetiva nos seus processos de planeamento e gestão. Greenblott *et al.* (2018) realizaram entrevistas semiestruturadas com representantes de 19 agências federais dos EUA para explorar as formas de abordagem a este desafio por parte da administração. Do ponto de vista da organização institucional e dos recursos, os entrevistados sugeriram duas atividades principais. Por um lado, desenvolver capacidades internas para evitar a dependência excessiva de contratados externos. E por outro, desenvolver um "ecossistema de prospetiva" para estabelecer ligações entre diversos organismos e peritos, acompanhar os esforços de prospetiva e desenvolver uma base de apoio à prospetiva para além dos silos organizacionais. Para além destas orientações, as comunidades de prática a nível governamental, como a Federal Foresight Community of Interest (FFCOI) [Comunidade Federal de Interesse na Prospetiva], foram consideradas iniciativas importantes para aumentar a procura e a sustentabilidade da prospetiva no governo federal dos EUA.

Em 2020, a Espanha criou a Oficina Nacional de Prospetiva y Estrategia [Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia]. Para o efeito, foram tomadas medidas para assegurar a adesão dos decisores políticos e criar um instrumento jurídico próprio (Decreto Real de 27 de janeiro de 2020). Esta estrutura, destinada a assegurar a procura e a reforçar o mandato do Gabinete, foi inspirada em sistemas consolidados a nível mundial, tais como os existentes em Singapura e na Finlândia, onde as unidades de prospetiva estratégica estão no centro do governo e próximas dos mais altos níveis de decisão política (ver Caixa 4 para mais detalhes).

Com a procura e o mandato para realizar exercícios de prospetiva e investigação de larga escala durante o ano de 2021, o Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia de Espanha publicou o relatório *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo* [*Espanha 2050: Fundamentos e Propostas para uma Estratégia Nacional de Longo Prazo*] (Espanha 2050). Esta iniciativa teve como objetivo melhorar a compreensão dos desafios e oportunidades sociais, económicos e ambientais que o país enfrentará nas próximas décadas. O relatório permitiu ao Gabinete promover diálogos com um vasto grupo de atores e consolidar um quadro concetual para uma estratégia nacional de longo prazo.

Por outro lado, a iniciativa apresentou a utilidade e os objetivos da prospetiva estratégica ao governo e à sociedade, demonstrando rigor académico enquanto construía cenários futuros. De facto, a iniciativa "Espanha 2050" desenvolveu uma visão de longo prazo para Espanha com base em dados empíricos

(sobretudo quantitativos, mas também qualitativos), incluindo a análise comparativa das diferentes realidades dos 27 Estados-Membros da UE. A partir destes indicadores, foi possível identificar oito países que se tornaram pontos de referência para Espanha afirmar e acompanhar a implementação dos seus 50 objetivos para 2050.

### Caixa 4. Procura e mandato do Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia de Espanha

Criado em 2020, o Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia de Espanha lidera o trabalho de prospetiva do governo e coordena os projetos de prospetiva dos ministérios que envolvem a sociedade civil. Contando com o apoio e o envolvimento dos decisores políticos, o Gabinete foi mandatado para assegurar a realização regular de análises de longo prazo em todas as áreas governativas e que o seu trabalho é visto como uma fonte de conhecimento credível e relevante para todos os ministérios.

O Gabinete desenvolve a sua atividade no âmbito do gabinete do governo e reporta diretamente ao Chefe de Gabinete e ao Presidente do Governo. O Gabinete também colabora estreitamente com os vários ministérios do governo, o que lhe permite influenciar o processo de decisão e de definição de políticas públicas e, ainda, integrar perspetivas de longo prazo nas respetivas estratégias. O Gabinete pode propor e enviar relatórios ao Presidente, mas ocasionalmente o Presidente pode também solicitar a elaboração de relatórios sobre temas específicos de interesse para o governo.

A maior parte do trabalho desenvolvido pelo Gabinete destina-se a consumo e utilização internos. O Gabinete tem o mandato de desenvolver uma visão de longo prazo e incorporar o pensamento estratégico nos processos de tomada de decisão do Presidente e do Conselho de Ministros. No âmbito das suas atividades, este objetivo é alcançado através da apresentação semanal de relatórios sobre diversos temas de interesse nacional, que são debatidos com o Presidente do Governo.

O trabalho de prospetiva estratégica e os esforços desenvolvidos destinam-se igualmente aos meios de comunicação social e à opinião pública, assim como visam a influenciar as atividades desenvolvidas pelo governo a nível interno. Durante os primeiros meses de cada ano (de janeiro a agosto), o trabalho interno centra-se na preparação de relatórios e notas breves para o Presidente do Governo e para os diferentes Ministros para apoiar o processo de decisão. Durante a segunda parte do ano (de setembro a dezembro), a tónica é colocada em atividades para o público em geral, como a série de podcasts "*Build your future* [Construa o seu futuro] e *Dialogues of the Future* [Diálogos do Futuro], uma série de mesas redondas que envolveu mais de 500 oradores e milhares de cidadãos em 17 regiões autónomas de Espanha.

Fonte: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

### *3.2 Capacidades e competências*

As capacidades e competências críticas necessárias para adotar, reforçar e gerir a prospetiva estratégica na administração pública são abordadas no presente documento de trabalho, juntamente com uma apresentação estruturada em diferentes níveis: capacidades sistémicas, capacidades organizacionais, capacidades individuais e imaginários sociais (ver Figura 2).[1] Nas suas atividades de

[1] O presente documento de trabalho incide especificamente sobre os requisitos e implicações das "capacidades e competências" para uma utilização efetiva da prospetiva estratégica na administração pública. Doravante, a adoção de uma estrutura multinível significa que, para cada nível, as capacidades e competências são apresentadas em função da sua contribuição ativa para a definição e posicionamento da prospetiva estratégica na Administração Pública e para os seus objetivos de criação de valor. Alternativamente, Dufva, Könnölä e Koivisto (2015: 103) sugeriram uma abordagem de múltiplos níveis que "analisa as contribuições da prospetiva para o conhecimento, relações e capacidades, dividindo-as em quatro níveis: ambiente sistema, organização e indivíduo" (idem: 100). Embora partindo de extremos opostos (ou seja, capacidades e competências para a prospetiva estratégica *versus* contributos prospetiva estratégica para o conhecimento, as relações e as capacidades), estas abordagens apresentam complementaridades interessantes.

prospetiva estratégica, as administrações públicas convocam e envolvem as capacidades e competências destes quatro níveis. Neste contexto, as capacidades relevantes são as que apoiam a ação, promovem o entendimento e apoiam formas de lidar com a mudança que contribuem para os valores do sector público e ainda que, sendo orientadas pelo pensamento futuro, geram aprendizagens e iteração a nível individual, organizacional e do sistema em geral (Dufva, Könnölä e Koivisto, 2015: 101). Para cada nível são indicadas dimensões distintas de criação de valor (Osborne *et al.*, 2022), uma vez que as capacidades e competências se encontram alinhadas com objetivos específicos em cada nível.[2]

O conjunto de capacidades e competências selecionadas, embora não seja exaustivo, baseia-se em extensos inquéritos sobre experiências e casos reais da comunidade global de profissionais e unidades de prospetiva (Tõnurist e Hanson, 2020; OCDE, 2019b; OCDE, 2021b; OCDE, 2022a). A série de reuniões bilaterais que o OPSI organizou com as equipas e as unidades de prospetiva de distintos países (Finlândia, Flandres, Alemanha, Lituânia e Espanha) também proporcionou conhecimentos detalhados e experiências diretas para complementar e pormenorizar essas mesmas contribuições.

[2] A concetualização e as classificações utilizadas no presente documento para a identificação e clarificação das dimensões da criação de valor beneficiaram dos contributos de Osborne et al., (2022). Neste documento de trabalho foram introduzidas alterações que adaptam as suas definições originais ao contexto particular da prospetiva estratégica, uma vez que aqueles autores trabalharam originalmente no âmbito do sistema de serviços públicos. A OCDE desenvolveu uma revisão abrangente dos processos e mecanismos de criação de valor no sector público (OCDE, 2019c).

Figura 2 – Níveis da prospetiva estratégica e respetivas capacidades e competências

<table>
<tr>
<td>Nível sistémico<br><br>Prospetiva estratégica integrada na governação das políticas públicas, acrescentando valor à sociedade (e, em particular, aos utilizadores finais).<br><br>1. Normas e regulamentos de governação pública.<br>2. Regras flexíveis e processos ágeis.<br>3. Institucionalização, coordenação e integração na definição de políticas<br>4. Intercâmbios e cocriação entre múltiplos atores.<br>5. Comunicação aberta e partilha de informações e conhecimentos.</td>
<td rowspan="3">Imaginários sociais<br><br>Prospetiva estratégica incorporada em representações e comportamentos coletivos, acrescentando valor à cultura.<br><br>14. Crenças e preconceitos sobre o futuro.<br>15. Valorização pública das perspetivas e disposições prospetivas.<br>16. Literacia de futuros (Futures Literacy).</td>
</tr>
<tr>
<td>Nível organizacional<br><br>Prospetiva estratégica incorporada nas organizações, acrescentando valor à conceção e execução dos seus processos e intervenções.<br><br>6. Estilo de liderança e apoio.<br>7. Estruturas organizacionais e processos de gestão.<br>8. Repositórios e aplicações de ferramentas e métodos.<br>9. Atração, formação e retenção de talentos.<br>10. Ciclos de aprendizagem e mecanismos de avaliação.</td>
</tr>
<tr>
<td>Nível individual<br><br>Prospetiva estratégica incorporada nos comportamentos e pensamentos pessoais, acrescentando valor às práticas.<br><br>11. Conceção do local de trabalho e capacitação profissional.<br>12. Competências, capacidade prática e atitudes pessoais.<br>13. Recompensas e incentivos.</td>
</tr>
</table>

Este quadro oferece uma abordagem completa para a identificação e mobilização de capacidades e competências orientadas para a ação e criadoras de valor para o desenvolvimento da prospetiva estratégica na administração pública:

- No **nível sistémico**, o objetivo da prospetiva estratégica é a criação de valor para os seus utilizadores finais (por exemplo, os decisores políticos), através da melhoria dos processos de decisão e do apoio à conceção e cocriação de políticas públicas. Regras flexíveis e processos ágeis podem ser relevantes neste domínio.[3] Para que se obtenham resultados positivos através destas

[3] A Recomendação da OCDE para uma Governação Regulamentar Ágil para Aproveitar a Inovação apela aos governos para que adaptem os quadros de governação e as abordagens regulamentares de modo a orientá-los para o futuro. Para o efeito, é sugerido um conjunto de opções, como a exploração de horizontes, a elaboração de cenários, a antecipação das implicações regulamentares ou a promoção de iterações para uma aprendizagem contínua. Um exemplo de proposta de governação regulamentar ágil pode ser encontrado no Reino Unido. O Regulatory Horizons Council (RHC) presta aconselhamento especializado sobre a reforma regulamentar ao governo, através da exploração de horizontes na área da inovação tecnológica e da identificação de como a economia e a sociedade podem beneficiar de tecnologias novas e disruptivas. Em última instância, as recomendações sobre as grandes prioridades da reforma regulamentar visam a introdução rápida e segura de produtos e serviços inovadores, bem como a aplicação de novas tecnologias para o bem-estar dos cidadãos e do ambiente.

capacidades e competências, a prospetiva estratégica deve ser integrada no ambiente da governação pública envolvente.

- No **nível organizacional**, as capacidades e competências estão integradas nos organismos do sector público e acrescentam valor aos processos de conceção e execução das intervenções de prospetiva estratégica. Neste nível, a prospetiva estratégica pode beneficiar das capacidades e competências organizacionais associadas à adoção de métodos e ferramentas inovadoras, à introdução de orientações para o futuro na liderança ou à adoção de medidas para atrair, formar e recompensar peritos devidamente qualificados (por exemplo, currículos específicos).
- No **nível individual**, as capacidades e competências para a prospetiva estratégica estão relacionadas tanto com as características de cada local de trabalho como com as atitudes e comportamentos interiorizados pelos técnicos da administração pública (ver Caixa 5). A capacidade de atuar, de aprender fazendo e de ter confiança para participar nas atividades de prospetiva estratégica é importante (Dufva, Könnölä e Koivisto, 2015: 105). Também são importantes as atitudes e os comportamentos assumidos pelos dirigentes e técnicos superiores em relação à prospetiva estratégica, ou seja, os seus estilos de abordagem à prospetiva estratégica (ver Caixa 6).
- Os **imaginários sociais** permeiam todas os níveis, constituindo, ao mesmo tempo, uma área específica em si mesma. "O imaginário social não é um conjunto de 'ideias'; mas antes o que permite, através da atribuição de um sentido, as práticas de uma sociedade" (Taylor, 2003: 1). No caso particular da prospetiva estratégica, o imaginário social tem uma dupla natureza: ao mesmo tempo que as crenças, preconceitos e pontos cegos moldam a perceção e apreciação do futuro, a prospetiva estratégica pode ter ela própria uma influência ativa, embora limitada, na formação das representações e atitudes coletivas sobre o futuro.

Dirigentes e quadros superiores qualificados e proactivos são fundamentais para garantir que a prospetiva estratégica é integrada nas práticas quotidianas, disseminada na cultura organizacional e enraizada nas funções essenciais da administração pública. Estas relações são essenciais para a melhoria das competências dos dirigentes e técnicos superiores, especialmente dos analistas e técnicos de prospetiva estratégica. É necessário que as capacidades e competências de prospetiva estratégica sejam consideradas e integradas na administração pública (ver Caixa 5). Adicionalmente, o reforço das capacidades de prospetiva estratégica na administração pública deve ter em conta as capacidades cognitivas de prospetiva e a forma como os indivíduos encaram as mudanças (ver Caixa 6).

### Caixa 5. Competências para a prospetiva estratégica

Capacitar os governos para a prospetiva estratégica significa reconhecer, apoiar e orientar as competências essenciais para que um processo de transformação aconteça. Estas competências estão associadas ao nível de conhecimento, capacidades práticas ou princípios éticos que constituem os requisitos profissionais da prospetiva estratégica (Hines et al., 2017). O amplo exercício colaborativo promovido pela *Association of Professional Futurists* contribuiu para a sua proposta de Modelo de Competências de Prospetiva (*Foresight Competency Model*, no original) (Hines et al., 2017: 11-12), que identifica seis competências nucleares da prospetiva:

1. **Enquadrar**: A capacidade de definir o âmbito do projeto e o seu calendário, mapear o tópico crítico no seu ambiente e diagnosticar as condições atuais no que diz respeito à presença e ao envolvimento das partes interessadas.

2. **Explorar**: A competência para explorar sinais de mudança ao nível do tópico selecionado, recolher e estruturar evidências e avaliar a qualidade dos dados.

3. **Trabalhar o futuro (*Futuring*)**: A capacidade de questionar as expectativas pré-concebidas e de desafiar os pressupostos sobre o futuro, de gerar futuros alternativos e de prever "um futuro de referência" decorrente da exploração do horizonte e da análise das tendências de evolução.

4. **Visionar *(Visioning)***: A capacidade de dar sentido às implicações associadas a futuros alternativos, apoiando a definição e o compromisso com um futuro preferido, estabelecendo objetivos específicos e facilitando processos para criar uma visão partilhada.

5. **Desenhar**: A capacidade de desenvolver protótipos, artefactos e experiências que permitam a exploração de futuros e visões alternativas, contribuindo e mediando uma dinâmica cocriativa com as partes interessadas ao longo do processo.

6. **Adaptar**: A capacidade de permitir que as organizações definam estratégias para o futuro, incluindo a definição de objetivos e ações necessárias para esse efeito, e monitorizem e avaliem indicadores para navegar a incerteza.

Este modelo permite a identificação de lacunas e pontos fortes, a definição de prioridades e planos de ação, e a avaliação e revisão constantes da evolução observada nestas competências a qualquer nível (idem: 18-19). Em particular, esta proposta pode ser utilizada para comunicar necessidades em termos de recrutamento e promoção de técnicos e quadros superiores, desenvolver currículos e metodologias de formação, monitorizar recursos humanos (e.g. medir o desempenho) ou orientar carreiras (idem: 14-15).

### Caixa 6. Estilos de prospetiva estratégica

As competências de prospetiva estratégica nem sempre são aplicadas em circunstâncias idênticas. Longe de serem universais e de possuírem atributos imutáveis, as competências de prospetiva estratégica variam em variedade e qualidade em função das mudanças e dos constrangimentos que o contexto impõe em cada momento. Por esta razão, a noção de estilos de prospetiva é utilizada "para descrever a diversidade de comportamentos que a nossa capacidade humana tem de planear e visualizar o futuro e reagir à mudança externa" (Dian, 2003: 59). As atitudes que adotamos quando somos confrontados com a mudança influenciam a nossa perceção sobe o futuro. Ao explicitar a escala das reações à mudança, esta proposta permite identificar as múltiplas formas de imaginar o futuro e de abordar as suas implicações no presente.

Os seis estilos de prospetiva estratégica são definidos de acordo com os respetivos processos de pensamento, orientação temporal, orientação para a atividade e orientação estrutural (idem: 63):

1. **Futurista**: Coloca a tónica na perspetiva do futuro, com capacidade para detetar precocemente os avanços e as tendências e uma propensão para partilhar as suas ideias sobre futuros possíveis.

2. **Ativista**: Atua de forma a garantir que os futuros desejados começam a ser construídos no presente, sendo menos propenso a focar-se apenas no estudo das oportunidades e ameaças.

3. **Oportunista**: Demonstra uma capacidade notável de navegar o presente e de se adaptar constantemente para acompanhar as intervenções, embora sacrificando a adesão a objetivos de curto prazo e expondo-se a mudanças rápidas de ambiente.

4. **Flexível***:* Atua no sentido da integração de novas ideias, ferramentas e soluções no presente, assegurando a mobilização de apoios que permitam a concretização da mudança.

5. **Equilibrista***:* Destaca a importância do equilíbrio, tentando manter as iniciativas ou organizações em funcionamento durante a mudança, mesmo que esta propensão o torne também propenso ao "silêncio" ou à "aceitação ".

6. **Reativo***:* Encara a mudança como uma ameaça à sobrevivência, enquanto permite manter as atitudes arrojadas de outros estilos sob constante controlo e lhes dá dicas realistas.

A compreensão destas múltiplas posições em relação à mudança ajuda a mapear as reações em relação ao futuro e às intervenções de prospetiva estratégica em particular, e a agir sobre elas com métodos e estratégias adequados. Em função da forma específica de cada estilo de abordar o futuro, podem ser previstas soluções para desmistificar os seus diversos preconceitos e pontos cegos, para reunir o seu entusiasmo ou, pelo contrário, para controlar as expectativas excessivas, ou para combinar atitudes orientadas para a ação com exercícios especulativos. A outro nível, a exploração da interação entre estes estilos à escala das organizações, serviços ou unidades, procurando as sinergias resultantes do seu cruzamento e estimulação cruzada, pode proporcionar resultados positivos (Gary, 2009; Laan e Erwee, 2012).

### *3.3 Disposições institucionais*

Barley e Tolbert (1997) definem as instituições como "regras e tipificações partilhadas que identificam categorias de atores sociais e as suas atividades ou relações adequadas". Adicionalmente, o processo de institucionalização tem uma componente essencial de criação de estruturas e condições para a ação. Por conseguinte, a institucionalização da prospetiva estratégica baseia-se e incentiva um forte elemento proactivo, uma vez que os futuros hipotéticos terão de ser associados às agendas estratégicas e aos processos de desenvolvimento de políticas públicas. O estudo realizado por Greenblott *et al.* (2018) destaca, entre as disposições institucionais, práticas como a distribuição de recursos e o recrutamento de profissionais (por exemplo, a contratação externa de apoio metodológico especializado e para a realização de seminários e investigação).

A relevância concedida à institucionalização é coerente com a abordagem adotada no relatório elaborado pela School of International Futures (SOIF), que procurou identificar a forma como oito países (Canadá, Finlândia, Malásia, Países Baixos, Nova Zelândia, Singapura, Emirados Árabes Unidos e Estados Unidos) integraram e sustentaram de forma sistemática o pensamento de longo prazo na elaboração de políticas públicas em todo o governo (ver Caixa 3). A Fundação Dubai Futures, dos Emirados Árabes Unidos, é um exemplo de uma unidade criada para "institucionalizar o trabalho sobre o futuro e realizar iniciativas de partilha de conhecimento, imaginação, capacitação e conceção do futuro" (SOIF, 2021: 68).

Adicionalmente, a maioria destes países demonstrou ter uma prática efetiva e recorrente de prospetiva em todo o governo. No entanto, em alguns destes países falta uma ligação à definição das políticas públicas, como é o caso da Malásia onde as atividades de prospetiva tanto ao nível do Conselho de Conselheiros do Presidente para a Ciência e Tecnologia como do Conselho do Presidente para o Emprego e a Competitividade ainda não se encontram institucionalizadas num "quadro de definição de políticas públicas". O relatório explica que a Malásia está a tentar resolver esta questão com a Política Nacional para a Ciência, Tecnologia e Inovação (STI) (2021-2023) e o Quadro 10-10 para a Ciência, Tecnologia, Inovação e Economia da Malásia (MySTIE). [4]

O relatório apresenta, ainda, o papel da legislação na integração da prospetiva no processo de definição de políticas públicas e a sua importância para estabelecer "requisitos para um pensamento a longo prazo" na administração pública. Alguns exemplos são a Lei do Serviço Público de 2020 (Nova Zelândia) e a Lei do Bem-Estar das Gerações Futuras de 2015 (País de Gales). Do mesmo modo, na Lituânia, a Lei da Governação Estratégica (2020) foi uma força motriz para a institucionalização da prospetiva estratégica no país e para o desenvolvimento do projeto Lituânia 2050 (ver Caixa 7).

Em termos de uma institucionalização bem-sucedida da prospetiva estratégica no centro do governo, Singapura é um dos exemplos mais citados. O país do Sudeste Asiático tem uma longa história de construção de uma cultura prospetiva na sociedade e no seio da administração pública. Choo e Fergnani (2021) abordam especificamente este aspeto histórico dos esforços de institucionalização da prospetiva em Singapura e apresentam os cinco fatores críticos que favoreceram a adoção e institucionalização de práticas prospetivas em Singapura:

- Empreendedores institucionais**:** a existência de funcionários e dirigentes da administração pública empenhados que integraram abordagens prospetivas na administração, primeiro nas forças armadas de Singapura, depois na divisão da Administração Pública e, finalmente, no Gabinete do Primeiro-Ministro.
- Redes de elite**:** as redes nas quais os empreendedores institucionais procuraram liderança e agência.
- Experiência profissional**:** a perícia dos empreendedores institucionais em torno da estratégia militar, proficiência económica e experiência na definição de políticas públicas.

[4] O quadro 10-10 da Ciência, Tecnologia, Inovação e Economia da Malásia (MySTIE) "visa gerar uma prosperidade económica partilhada entre os diversos ecossistemas do país e fazer subir a Malásia na cadeia de inovação global" (Academia de Ciências da Malásia, 2020:9) O quadro decorre de uma iniciativa emblemática denominada *Envisioning Malaysia 2050*, que identificou e integrou 10 fatores socioeconómicos fundamentais com 10 motores de desenvolvimento da ciência e da tecnologia a nível mundial. A abordagem sistemática e ecossistémica do quadro 10-10 incorpora parcerias colaborativas para garantir um desenvolvimento sustentável preparado para o futuro. A preparação para o futuro através de atividades regulares de prospetiva é um dos principais elementos para garantir um ecossistema STIE resiliente (Academia de Ciências da Malásia, 2020)

- Construção da vulnerabilidade**:** a forma como os empreendedores institucionais se basearam na vulnerabilidade geopolítica de Singapura para "legitimar a utilização da prospetiva" a nível governamental.
- Repercussão dos processos prospetivos: a institucionalização da prospetiva deve ser adaptada às necessidades regionais e às necessidades dos participantes nas intervenções de prospetiva. Por exemplo, em Singapura, o planeamento de cenários, por si só, não foi considerado suficiente para preparar e "prever choques disruptivos", em especial no que se refere às questões de segurança geopolítica da região. Para Singapura, o alinhamento da prospetiva com a estratégia militar e as tecnologias da informação foi útil para "compreender o impacto das incertezas" e ser "capaz de se preparar para a ocorrência de eventos catastróficos" (Choo e Fergnani, 2021).

### Caixa 7. Disposições institucionais no Centro de Análise Estratégica do Governo da Lituânia

O Centro de Análise Estratégica do Governo (STRATA) é um departamento específico responsável pela realização de atividades e projetos de prospetiva estratégica na administração da Lituânia. O STRATA foi criado em 2019 para reforçar os mecanismos do processo de decisão informados por evidências (OCDE, 2021a). Em 2020, a Reforma do Planeamento e do Orçamento criou a Lei da Governação Estratégica, que definiu um novo modelo de documentos do sistema de planeamento para os processos de planeamento nacional e regional, para as partes interessadas no sistema de governação estratégica e para os princípios de gestão. Com o objetivo de facilitar a implementação da Lei da Governação Estratégica, foi aprovada em 2021 a Metodologia de Governação Estratégica. A força legal da Lei da Governação Estratégica foi decisiva para implementar e institucionalizar a prospetiva estratégica no governo da Lituânia.

O STRATA está no centro do processo de institucionalização da agenda estratégica nacional da Lituânia e tem como objetivo tornar-se um "centro de competências para a definição de políticas públicas com base em evidências". As principais atividades abrangem a avaliação *ex-ante* e *ex-post*, recolha e produção de evidências e, ainda, a prospetiva estratégica. Juntamente com a OCDE, o STRATA concluiu um projeto sobre "a definição e avaliação de políticas públicas com base em evidências no centro do governo". Uma das recomendações do relatório aborda precisamente o sistema de planeamento estratégico institucionalizado na Lituânia e, em particular, a falta de uma perspetiva prospetiva/de futuro. A Lei da Governação Estratégica exige que o STRATA assegure que as suas atividades de prospetiva estratégica informem e apoiem as agendas estratégicas, os documentos e os planos de ação do Parlamento e do Governo. O STRATA foi concebido como um fornecedor de evidências para os processos de tomada de decisão. Além disso, com vista a potenciar a sua utilidade, a prospetiva estratégica foi intencionalmente integrada nas atividades e métodos de planeamento estratégico da administração.

#### Lituânia 2050

A partir destas atividades de planeamento estratégico, o STRATA, em colaboração com o Gabinete do Governo, iniciou o processo de desenvolvimento do projeto "Lituânia 2050", que visa "definir a visão para o desenvolvimento do Estado a longo prazo, criar diretrizes para desenvolvimento do Estado e desenvolver indicadores de impactos pretendidos que possam refletir as mudanças na situação social, económica e ambiental". A Lituânia 2050 é um documento de planeamento estratégico que inclui estratégias púbicas, agendas nacionais, planos de desenvolvimento nacional e o Plano Integral do Território da República da Lituânia. Este projeto é um dos principais documentos estratégicos do país e está sob a tutela do Primeiro-Ministro. O STRATA desempenha um papel decisivo em todo o processo e, pela primeira vez, o centro está, paralelamente, a desenvolver a sua capacidade interna de prospetiva estratégica. O STRATA está atualmente a colaborar com peritos da Universidade de Vilnius, do Gabinete do Governo, do Observatório da Inovação no Sector Público da OCDE, do Centro de Investigação da Comissão Europeia, de peritos nacionais e internacionais e de outros grupos de partes interessadas.

Fonte: *Reunião bilateral da OCDE* e *Roadmap for the State Progress Strategy 'Lithuania 2050' [Roteiro para a Estratégia do Progresso do Estado "Lituânia 2050"*]

### 3.4 Integração no ciclo político: Funções da prospetiva estratégica no processo de decisão

A prospetiva estratégica, que neste contexto é vista como "uma abordagem sistemática para olhar além das expectativas atuais e ponderar uma variedade de futuros plausíveis, com vista a identificar implicações para as políticas atuais" (OCDE, 2019b: 2), pode aumentar a "preparação dos decisores políticos para enfrentar surpresas inevitáveis" e, ao mesmo tempo, "reduzir a probabilidade de serem surpreendidos ou ofuscados por acontecimentos e dilemas" (Fuerth, 2012: 10). A prospetiva estratégica visa melhorar o processo de decisão na prática e reforçar as capacidades proactivas e prospetivas dos governos e das administrações (OCDE, 2019b: 1).

Esta relação pode explorar as afinidades eletivas que existem entre a prospetiva estratégica e a definição de políticas públicas. Há uma consonância subjacente que contribui para tornar a prospetiva estratégica especialmente adequada para a definição de políticas públicas, uma vez que as políticas públicas apontam para resultados desejados, definem caminhos a percorrer ao longo da sua implementação e convergem para produzir impactos no futuro. Muito frequentemente, os decisores políticos são pressionados por prioridades imediatas ou de curto prazo e não têm uma visão clara sobre os horizontes futuros das políticas públicas. Por outro lado, comportamentos como a adesão a projeções baseadas em registos passados ou ilusões sobre o futuro contribuem para abordagens enviesadas aos futuros possíveis. Por seu lado, a prospetiva estratégica pode transformar-se numa bolha linguística e metodológica que isola os seus especialistas ou desliga as suas iniciativas dos prazos e prioridades estabelecidos pelas políticas públicas.

Como forma de colmatar as lacunas e divisões entre a definição de políticas públicas e a prospetiva estratégica, os técnicos da prospetiva estratégica podem fundamentar as suas propostas, respondendo às necessidades, oportunidades e objetivos do processo de decisão, e definindo os seus objetivos e formatos a partir da perspetiva dos utilizadores da prospetiva estratégica. Aplicar esta perspetiva centrada no utilizador significa valorizar as funções que a prospetiva estratégica pode desempenhar para os decisores políticos.[5] A partir daqui a elaboração de um conjunto abrangente de funções pode não só trazer a orientação para o futuro que a prospetiva estratégica promove, como também identificar potenciais aplicações da prospetiva no presente, definido e apoiando atividades e processos para os decisores (Fuerth, 2012: 13).

Neste sentido, o presente documento de trabalho enumera oito funções que a prospetiva estratégica pode desempenhar no processo de decisão. A intenção é ajudar tanto os técnicos da prospetiva estratégica como os decisores políticos a identificar oportunidades para a sua colaboração mútua e a utilizar os benefícios da prospetiva estratégica para efeitos do processo de decisão. Para cada função de prospetiva estratégica, o presente documento de trabalho identifica potenciais utilizações para os decisores políticos e partilha exemplos de ferramentas e casos concretos.

[5] Numa perspetiva sistémica, a noção de função distingue "os processos cruciais que contribuem para o objetivo geral do sistema de desenvolver, difundir e utilizar novos produtos e processos" (Bergek, 2019: 200). Esta noção baseia-se nos "aspetos comuns" identificados nas abordagens e escalas de diferentes sistemas existentes, nomeadamente a nível nacional ou setorial, como contribuindo para os resultados dos sistemas (idem: 204). Nesta definição, a noção de função não subscreve qualquer abordagem normativa ou prescritiva de "funcionalismo", que idealiza, em todos os sentidos da expressão, a continuidade, a estabilidade, o consentimento e a coesão ao nível do sistema, equipara a existência à necessidade (ou virtude) ou associa a conformidade a significados positivos (Afshar, 2021).

### I. Função autorreflexiva: Exploração, revelação e (auto)rreflexão sobre o contexto envolvente

A prospetiva estratégica pode ajudar os decisores a verbalizar questões não formuladas, a desmascarar preconceitos implícitos e a tornar percetíveis os pressupostos que sustentam o sentido tácito da realidade. Ao oferecer um processo estruturado para conceber e visualizar percursos alternativos para uma situação já existente, a prospetiva estratégica revela uma mistura de crenças e premissas inquestionáveis em torno do processo de decisão (Fuerth, 2012: 15). Por outro lado, a prospetiva estratégica ajuda a detetar tendências emergentes e pontos cegos, capta elementos de orientação para decisões presentes e melhora a consciência sobre contingências que ainda estão a surgir no horizonte (idem: 10). Contrariando as suposições sobre um futuro já dado e predeterminado, a prospetiva estratégica permite a exploração de futuros desejáveis e, portanto, "oferece a oportunidade de moldar o nosso futuro" (Havas et al., 2010: 92). Através desta função, a prospetiva estratégica pode trazer benefícios potenciais para os decisores políticos:

- Sensibilização para preconceitos e suposições relativas ao futuro.
- Articulação de questões não formuladas sobre as atuais formas de conceção e aplicação das políticas públicas.
- Deteção de tendências emergentes e de sinais fracos dissolvidos no ambiente circundante.
- Alargamento do horizonte temporal para inclusão de futuras contingências.
- Exploração de futuros alternativos para além da projeção de percursos lineares e pré-definidos.
- Reavaliação e realinhamento das políticas já existentes e, em geral, reformulação dos termos e metodologias utilizados para conceção e discussão do futuro (ver Caixa 8).

**Caixa 8. Retrospetiva: introduzir e integrar a autorreflexão na prospetiva estratégica**

Os projetos de prospetiva estratégica podem integrar exercícios de autorreflexão para aumentar a sensibilização para os preconceitos implícitos e os potenciais impactos, e, ainda, estimular a resiliência dos projetos e das equipas face aos futuros desafios e obstáculos.

A utilização de técnicas de retrospetiva prospetiva, como a *premortem* do projeto, pode trazer a autorreflexão e os seus benefícios a projetos de prospetiva estratégica. Um exercício de *premortem* é realizado antes do início do projeto, solicitando aos participantes que assumam que o projeto em questão falhou e que criem razões plausíveis para esse resultado (Klein, 2007). O exercício garante o aproveitamento da inteligência coletiva de todos os participantes, reunindo outras ideias e perspetivas para além das do líder ou gestor do projeto.

A natureza exploratória do exercício, o momento da sua aplicação e a inclusão de diversos pontos de vista ajudam a identificar antecipadamente potenciais problemas e a agir preventivamente de acordo com esse conhecimento. Este exercício pode também promover o ajustamento a expectativas realistas (quer controlando esperanças infundadas, quer atenuando a aversão ao risco, tratando os riscos como elementos geríveis) e a sensibilização dos participantes, a fim de identificar e agir atempadamente em relação aos primeiros sinais de problemas (ou oportunidades).

### II. Função esclarecedora: Recolher informações e gerar conhecimentos para fundamentar as políticas públicas

A prospetiva estratégica permite criar resultados sólidos, fiáveis e de elevada qualidade para melhorar o seu impacto na definição de políticas públicas (Johnston, 2012). A prospetiva estratégica reúne um vasto conjunto de informações através do envolvimento de grupos-alvo e de diversas partes interessadas, da adoção de metodologias sistemáticas e estruturadas nas suas atividades e da

agregação de diversas fontes de conhecimento. A prospetiva estratégica proporciona inteligência e criatividade na definição de políticas públicas, orienta a direção dos esforços de elaboração de políticas e introduz uma natureza prospetiva e de longo prazo no processo de decisão (ver Caixa 9). Para os decisores políticos, esta função garante-lhes o acesso a vantagens importantes:

- Ajustar e equilibrar as perspetivas a curto prazo, integrando uma perspetiva de longo prazo.
- Identificar formas práticas de lidar com a incerteza e a complexidade.
- Aproveitar as oportunidades e explorar alternativas - e não apenas gerir os riscos e minimizar os desvios em relação aos objetivos pré-estabelecidos.
- Meios para identificar sinais emergentes que envolvam novas necessidades, novas exigências e novas possibilidades.
- Melhoria dos atuais sistemas de alerta e das respetivas funções de deteção de eventos inesperados e de consequências imprevistas.
- Desenvolver uma capacidade de preparação antecipatória para explorar oportunidades que possam proporcionar benefícios e vantagens no presente.

### Caixa 9. Cenários para o futuro do sector público na Eslovénia

O Ministério da Administração Pública da Eslovénia procurou compreender e desenvolver ações para responder aos desafios complexos e incertos "associados à natureza mutável do trabalho e ao envelhecimento da população". Em colaboração com o OPSI, foram cocriados quatro cenários futuros alternativos no âmbito do projeto *The Future of Public Sector Talent Management in Slovenia [Futuro da Gestão de Talentos no Sector Público na Eslovénia]*. Estes cenários abordaram oportunidades e desafios específicos que cada futuro possível poderá trazer à sociedade eslovena e, em particular, à gestão de talentos no sector público:

- ***Higher Flyers***: um mundo digital acelerado e globalizado em que o talento é móvel e está deslocalizado, com desigualdades económicas que permeiam as sociedades.

- ***Closer cultivators***: os riscos naturais perturbam as redes de bens, serviços e pessoas a nível global e levam a sociedade a reavaliar a importância do bem-estar, valorizando as comunidades locais e as cadeias de valor, bem como a “dimensão humana” na prestação dos serviços públicos.

- **Livres-pensadores**: a utilização de algoritmos e de inteligência artificial desempenha um papel cada vez mais importante no processo de decisão, suscitando debates éticos e resultando na valorização da especialização.

- **Melhor vizinhança**: os fluxos transfronteiriços de pessoas e a crescente integração na União Europeia estimulam um aumento da cooperação regional e exigem mais transparência e confiança.

A partir destes cenários, a equipa do projeto foi capaz de desenvolver potenciais soluções para responder às contingências enunciadas. Esta abordagem de construção de cenários pretendia servir para testar suposições e limites de conhecimento sobre o futuro e para reforçar a capacidade do governo esloveno de agir de forma proativa para fazer face a contingências futuras. Ao traçar múltiplos caminhos, esta abordagem prospetiva permite ao governo esloveno não só conhecer melhor o ambiente em que atua, como também contribuir para uma administração pública mais adaptada ao futuro.

## III. Função orientadora: Apoiar a definição e facilitar a aplicação de políticas públicas

A prospetiva estratégica pode servir de base ao desenvolvimento de ações e estratégias orientadas para a inovação e para o futuro no domínio das políticas públicas, utilizando o conhecimento e a orientação que gera para a definição de políticas públicas ou reformulação das perceções sobre o futuro, como por exemplo, para catalisar processos de transição socio tecnológica (ver Caixa 10). Por

outro lado, a prospetiva estratégica pode apoiar os decisores na tomada de decisões de âmbito estratégico, proporcionando-lhes os meios para produzir decisões com uma compreensão mais adequada, mais flexível e mais sólida do futuro (Coates, 1985). Através da função orientadora, a prospetiva estratégica pode facilitar a implementação de políticas públicas ao:

- Fornecer novos conhecimentos e orientações para reavaliar e realinhar políticas públicas em implementação.
- Apoiar o processo de decisão através de uma compreensão do futuro mais sólida, flexível e adequada.
- Apoiar os decisores políticos no lançamento de ações com justificação e orientação para futuros desejáveis.
- Facilitar a implementação de políticas através da capacidade da prospetiva estratégica para mobilizar a participação do público e o apoio de peritos para a produção de conhecimento.
- Gerir a implementação das políticas públicas através de uma compreensão sistémica das suas consequências, da antecipação de fatores facilitadores ou de potenciais bloqueios, e da orientação ou atualização das orientações políticas de acordo com um ambiente em rápida evolução, a fim de se concentrarem nos objetivos e resultados desejados.

### Caixa 10. Desenho de transição na América Latina

O objetivo subjacente à abordagem do desenho de transição é abordar problemas complexos e "perversos" (como a transformação tecnológica, as desigualdades e a coesão social ou as alterações climáticas) através da "inteligência coletiva das partes interessadas" e da colaboração, e ainda, da cocriação de visões partilhadas sobre futuros sustentáveis e desejáveis (Irwin, 2018). A abordagem apoia o desenho e a aplicação de transições consequentes, ou seja, intencionalmente concebidas para produzir mudanças ao mesmo tempo que transforma os sistemas existentes, através de exercícios para reenquadrar o presente e perspetivar o futuro. Adicionalmente, esta abordagem procura conceber intervenções que abranjam os múltiplos níveis e escalas em que os desafios complexos se desenrolam ininterruptamente.

O “desenho de transição” incentiva os atores a adotar atitudes e posturas que desafiem "os paradigmas sociotécnicos, económicos e políticos dominantes" (idem: 983), contrabalançando períodos de atividade e de intervenção com "períodos de observação e reflexão, a fim de compreender as formas como o sistema respondeu à perturbação" (idem: 983). A abordagem baseia-se num mapeamento exaustivo das interdependências e ligações sistémicas e no envolvimento inclusivo e na colaboração intensa entre as partes interessadas (por exemplo, cocriação de futuros desejáveis).

Embora ainda se encontre numa fase inicial, a abordagem já foi testada em diversos contextos. Um grupo de profissionais e interlocutores conduziu intervenções que adotaram esta abordagem em três locais da América Latina: Guadalajara, México; Monterrey, México; e Maldonado, Uruguai (Juri *et al*, 2021). Estes estudos de caso demonstram como é possível utilizar diferentes métodos para implementar esta "perspetiva orientada para a prática que visa catalisar processos de transição societal para futuros sustentáveis" (idem: 1).

Para além dos desafios e das oportunidades que o conceito de "futuros pluriversais" implica (idem: 6), os estudos de caso forneceram informações úteis para a aplicação da abordagem:

— Em primeiro lugar, a importância de estar com os participantes e as partes interessadas nos seus próprios contextos, o que os legitima e encoraja a exprimir os seus conhecimentos ou preocupações nos seus próprios termos.
— Em segundo lugar, o risco de criar "câmaras de ressonância" se a heterogeneidade dos participantes for inadequada, pese embora a inclusão de "vozes divergentes" apresentar desafios e levantar questões sobre a gestão da diversidade e as dinâmicas de poder (idem: 5).
— Em terceiro lugar, a necessidade da declaração dos valores dos participantes e partes interessadas, de forma a adaptar o projeto de transição "às circunstâncias locais". A abordagem deve reconhecer a singularidade dos valores específicos de cada circunstância e contexto local.
— Em quarto lugar, mais do que produzir conhecimento a partir das suas intervenções, o desenho de transição está orientado para a "colaboração para a ação", construindo práticas com objetivos concretos e assegurando a troca de aprendizagens e a "polinização cruzada" entre os participantes (idem: 6).

## IV. Função participativa: Estimular a participação e a colaboração na elaboração de políticas públicas

As modalidades de cocriação e participação que a prospetiva estratégica pode utilizar na definição de políticas trazem benefícios potenciais, dada a sua capacidade de mobilizar e coordenar partes interessadas de diversos sectores (Eriksson e Weber, 2008). No País Basco espanhol, por exemplo, foram propostas deliberações públicas para apoiar a definição de políticas públicas com base em exercícios de prospetiva, (ver Caixa 11). Para que esses benefícios sejam alcançados, as atividades de prospetiva estratégica devem assumir, desde o início, uma abordagem participativa e colaborativa aos desafios complexos, questionando a exclusividade ou o predomínio de uma agenda governamental restrita na elaboração das políticas públicas (Kononenko, 2021). Ao promover a abertura, a transparência e a responsabilização, esta função da prospetiva estratégica oferece aos governos oportunidades para melhorar o processo de decisão através de:

- Promoção de diálogos intersectoriais e interorganizacionais para enfrentar os desafios societais.
- Criação de processos colaborativos e participativos para definir futuros plausíveis e desejados.
- Adoção de uma perspetiva centrada no utilizador em vez de uma abordagem exclusivamente governamental dos desafios.
- Interligação de diferentes partes interessadas, reunindo múltiplas perspetivas e aumentando a confiança mútua em interesses partilhados, mas também disputados, sobre possíveis futuros.
- Promoção de condições para ações conjuntas baseadas na cocriação e em objetivos políticos sustentáveis, significativos e com amplo apoio.
- Melhoria da legitimidade dos decisores, tornando a transparência e a responsabilidade parte integrante do processo de decisão.

### Caixa 11. Construir o futuro em Gipuzkoa (Espanha)

O Conselho Provincial de Gipuzkoa desenvolveu um programa intitulado *Construir o Futuro* (*Etorkizuna Eraikiz*) para promover e melhorar a governação aberta e colaborativa na região. O programa incorpora a deliberação pública para a definição de políticas públicas, assegurando a inclusão e a eficácia desta participação. Este programa resultou na participação ativa e na capacitação dos cidadãos através de organização de exercícios prospetivos com base na cocriação e na coconceção e numa abordagem experimental dos projetos.

O programa baseia-se em dois tipos de iniciativas. A primeira iniciativa, *Gipuzkoa Taldean,* procura identificar os desafios demográficos, económicos e sociais que o território poderá enfrentar no futuro. A segunda iniciativa, *GipuzkoaLAB*, é um exercício de prospeção para criar projetos-piloto que ofereçam respostas às necessidades atuais e proporcionem um entendimento partilhado sobre o futuro económico, social e político do território. Até à data, esta iniciativa envolveu mais de 25.000 cidadãos a diferentes níveis, bem como mais de 380 empresas e quatro universidades situadas no País Basco. Os próprios projetos foram concebidos e desenvolvidos por mais de 3.000 pessoas, incluindo funcionários e gestores públicos.

## V. Função empática: Promover a abertura e uma visão partilhada entre as partes interessadas

A função empática da prospetiva estratégica pode melhorar a elaboração de políticas a diferentes níveis: ultrapassar a “visão de túnel” e as preocupações compartimentadas; estimular o sentido de copropriedade e o compromisso com o processo de decisão e os resultados obtidos; e evitar bloqueios

e impasses em atitudes enraizadas, parciais ou unilaterais (Hekkert *et al.*, 2007: 420). A prospetiva estratégica exige discussões inclusivas e debates abertos entre as partes interessadas, para identificar e compreender as diferenças e semelhanças dos seus pontos de vista, consciencializar para possíveis ganhos e perdas e permitir a criação de bases ou coligações comuns. Na Alemanha, foram utilizados princípios de participação cívica para ajudar na adoção e na gestão do impacto das tecnologias nas zonas rurais (ver Caixa 12). Em termos práticos, esta função encoraja a criação e o reforço de fóruns, a fim de reunir as partes interessadas e estimular a empatia mútua. Esta função proporciona apoio aos decisores políticos nas seguintes dimensões:

- Consciencialização das assimetrias e divergências entre as partes interessadas e organização de discussões estruturadas sobre as mesmas, através de metodologias inclusivas e construtivas e
- Visibilidade de pontos de vista e partes interessadas que podem ser potencialmente ignorados ou marginalizados.
- Um sentimento de copropriedade e o compromisso recíproco entre as partes interessadas no que respeita às decisões políticas.
- Recurso a modos mediados e em rede para abordar o futuro e atuar no presente.
- Uma compreensão partilhada das tensões e interesses comuns entre as partes interessadas, promovendo alinhamentos mais amplos e consensos relativamente a futuros comuns.

**Quadro 12. Prospetiva nas zonas rurais da Alemanha**

O *Laboratório de Prospetiva Social* incorpora uma abordagem participativa inovadora para enfrentar desafios complexos, como as alterações demográficas, que afetam as zonas rurais na Alemanha e recorrerà adoção de tecnologia para fazer face a esses desafios. Sendo visto como um espaço colaborativo para as partes interessadas se encontrarem e interagirem, esta iniciativa reúne conhecimentos sobre os desafios societais, identificando as necessidades do ponto de vista dos atores societais (Schrot e Schraudner, 2019: 156). Em resultado do envolvimento de múltiplas partes interessadas nas fases iniciais dos processos e da experimentação de potenciais soluções em contextos reais com as populações locais, esta iniciativa ajuda a conceber estratégias que adotam e adaptam inovações tecnológicas para efeitos de desenvolvimento regional.

O Laboratório de Prospetiva Social permitiu que os cidadãos experimentassem soluções futuras, por exemplo, introduzindo protótipos de potenciais desenvolvimentos sociais e tecnológicos nos seus contextos locais no que respeita à mobilidade, ao trabalho e à vida em geral. A investigação no local e a experimentação centrada nos cidadãos permitiram identificar as necessidades a explorar e os desafios que o futuro poderá trazer a estas zonas rurais (idem: 158). A experimentação de inovações tecnológicas envolvendo utilizadores finais, a criação e expansão de redes de inovação a nível local e a promoção de aprendizagens mútuas foram também identificadas como contributos importantes desta iniciativa.

### VI. Função experimental: Testar a resistência, simular e experimentar políticas públicas

A prospetiva estratégica oferece aos decisores formas de testar a resistência das suas opções ou planos para o futuro, simular possíveis trajetórias e resultados de decisões tomadas no presente e promover a resiliência e a robustez das políticas públicas (Fuerth, 2012: 12; Fernandes e Heflich, 2021). A criação de espaços seguros para simular as consequências de cenários ou políticas futuras permite aos decisores políticos recolher novos conhecimentos e sinais, explorar respostas e reações possíveis, evitar a aversão ao risco e ganhar confiança em relação às suas visões e propostas para o futuro.

Por outo lado, a dimensão experimental da prospetiva estratégica cria, por si só, uma oportunidade para envolver os decisores políticos e as partes interessadas e familiarizá-los com possibilidades e cenários

futuros que podem parecer abstratos ou obscuros (ver Caixa 13). Este contacto experimental com futuros possíveis ajuda os participantes a envolverem-se com realidades e eventos potenciais em ambientes reais, expondo-os a experiências multissensoriais (Candy e Kornet, 2019). Por conseguinte, a prospetiva estratégica permite aos decisores:

- Testar a resistência de opções alternativas de políticas públicas em função de diferentes cenários ou tendências.
- Fazer experiências com decisões e suas potencias consequências em circunstâncias controladas, adotando procedimentos rápidos e ágeis e mantendo as atividades em níveis de custo e risco relativamente baixos.
- Simular trajetórias e resultados decorrentes de decisões no presente e retirar ensinamentos para adaptar as medidas em tempo útil.
- Proporcionar um contacto experimental com futuros possíveis, assegurando que as partes interessadas aprendem prospetiva estratégica com base em atividades e experiências práticas. Receber sugestões e *feedback* das experiências vivenciadas para estimular e aumentar a visibilidade de potenciais ameaças e benefícios associados a mudanças estruturais frequentemente invisíveis.

### Caixa 13. Laboratórios de literacia de futuros

Os laboratórios de literacia de futuros são concebidos para permitir que os cidadãos possam expressar as suas expectativas sobre o futuro, articulando os princípios que orientam as suas suposições sobre um determinado tema, e para criar enquadramentos alternativos, garantindo que os futuros podem ser reimaginados e repercebidos. Em suma, os laboratórios de literacia de futuros "expõem as razões e as formas pelas quais as pessoas usam o futuro" (Miller, 2017: 97). Esta abordagem compreende três fases:

- **Revelação**: A primeira fase da abordagem consiste em revelar expectativas, esperanças e os pressupostos implícitos sobre o futuro numa área ou tópico específico.

- **Reformulação**: A segunda fase pede aos participantes que "deixem de fazer extrapolações do passado para o futuro" (idem: 104) e encoraja-os a conceber futuros imaginativos, servindo como uma "caixa de areia" (*sandbox*) para imaginar novos futuros através de um processo estruturado.

- **Reflexão:** A terceira e última fase convida os participantes a contrastar e comparar os resultados das fases anteriores, com o objetivo de fornecer informações sobre "porquê e para quê pode ser utilizado o futuro" (idem: 105).

Ao compreender as semelhanças e diferenças das suas formas de criar e lidar com o futuro, os participantes "começam a ver que a sua imaginação está condicionada por usos determinísticos do futuro, e começam a imaginar como seria se fosse possível inventar diferentes pressupostos antecipatórios, incluindo aqueles em que as razões para 'usar o futuro' pudessem ser diferentes" (idem: 105). Através desta metodologia, os participantes são capazes de ver os sinais de potenciais futuros que já existem no presente (Raleigh et al., 2018: 5).

## VII. Função de melhoria e atualização de competências: Promover a aquisição de novas competências entre os decisores

A prospetiva estratégica pode gerar novas competências ou melhorar competências existentes entre os decisores políticos. Através da sua utilização reiterada, a prospetiva estratégica protege os decisores políticos dos constrangimentos comuns nos seus contextos quotidianos, ou seja, contrabalança a exposição a urgências e pressões de curto prazo, evita uma visão de túnel na definição de planos e estratégias e ajuda-os a identificar preventivamente e a agir proativamente sobre as mudanças (Boston,

2014: 15). Por outro lado, a prospetiva estratégica expande as motivações dos decisores políticos de modo a incluir (novos) motivos, como a sustentabilidade ou a solidariedade intergeracional, aumenta a sua destreza e flexibilidade para conceber e gerir múltiplos futuros e incentiva-os a "pensar de forma menos convencional (*outside the box*)" (Havas *et al.*, 2010: 92). No Canadá, a melhoria das competências em matéria de prospetiva estratégica é uma iniciativa fundamental da unidade Policy Horizons, que proporciona aos quadros da administração canadiana módulos introdutórios sobre a prática da prospetiva, bem como módulos avançados com abordagens inovadoras para apoiar o desenvolvimento de políticas (ver Caixa 14). O reforço das capacidades em matéria de abordagens inovadoras está também a ser realizado na Flandres, Bélgica, onde a inovação e o desenvolvimento tecnológico se tornaram uma força motriz para a melhoria das competências estratégicas de prospetiva (ver Caixa 15). Em suma, a função de atualização de competências da prospetiva estratégica oferece aos decisores políticos acesso a um conjunto de vantagens:

- Promoção da literacia de futuros e reforço da cultura prospetiva em resultado do acesso a ferramentas e técnicas.
- Aquisição de competências e atitudes que sustentem a elaboração de políticas proactivas, prospetivas e de longo prazo.
- Alargamento da curiosidade, sustentabilidade, flexibilidade e considerações de grande alcance no processo de decisão.

### Caixa 14. Multiplicar aprendizagens no Canadá

A Policy Horizons Canada é uma unidade do governo federal canadiano que faz prospetiva estratégica sobre desafios transversais e tendências emergentes. Atualmente, a sua atenção está focada em três áreas principais: *futuros económicos*, *futuros sociais* e *futuros da governação*. O seu objetivo é fornecer informações e conselhos úteis para que os organismos e os técnicos da administração canadiana se preparem no presente para consequências que se possam vir a verificar no futuro. Para além do desenvolvimento do método *Horizons Foresight* para os decisores políticos se prepararem para a incerteza e a complexidade em contextos específicos de elaboração de políticas pública, a Policy Horizons Canada adotou abordagens de colaboração para construir e melhorar um modelo coletivo para o seu sistema de prospetiva.

No domínio da melhoria das competências, a unidade fornece atividades de apoio e formação para ajudar os técnicos e os respetivos departamentos a desenvolver capacidades e competências de prospetiva. Em junho de 2017, o Canadá deu início a um programa de formação, *Canada Beyond 150,* concebido para fornecer competências prospetivas e promover mudanças culturais positivas na administração pública. Este programa de 10 meses foi concebido para apresentar abordagens inovadoras à definição de políticas públicas aos novos quadros da administração. A iniciativa reuniu funcionários públicos de todo o país e de diferentes departamentos que participaram num programa de desenvolvimento profissional destinado a melhorar competências de liderança e outras.

Tirando partido do acesso aberto e permanente concedido pela sua plataforma digital, *a* Policy Horizons Canada disponibiliza em permanência materiais didáticos para informar os técnicos e os dirigentes da administração pública sobre prospetiva estratégica. A plataforma também oferece uma série de módulos de formação e um conjunto de vídeos formativos como recursos de aprendizagem sobre prospetiva estratégica.

### Caixa 15. Inovação e tecnologias digitais ao serviço da melhoria das competências de prospetiva estratégica na Flandres

A Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica (SIAU) é uma nova equipa da Chancelaria dos Negócios Estrangeiros da região de Flandres, na Bélgica. Esta unidade apoia o Primeiro-Ministro flamengo na elaboração de políticas públicas fundamentadas em evidências para a recuperação e a resiliência, bem como para a política externa.

A UAPE tem sido proactiva na melhoria das suas capacidades recorrendo a metodologias conhecidas existentes, como, por exemplo, o Sistema de Exploração de Cenários (SES) do Centro Comum de Investigação (CCI) da Comissão Europeia. A inovação e as tecnologias digitais estão entre os principais fatores de melhoria das suas competências em matéria de prospetiva estratégica. As ferramentas digitais de digitalização e interação foram consideradas úteis para apoiar atividades de desenvolvimento e análise de cenários, mapear modelos mentais e recolher informações. A SIAU salienta a importância da recolha de informações e da recolha de dados antes do desenvolvimento de cenários futuros e da criação de um debate em torno dos mesmos. Por exemplo, no caso da exploração do horizonte (*horizon scanning*) - uma metodologia bem conhecida que é recorrentemente utilizada pela SIAU nas atividades de prospetiva a unidade - a unidade deparou-se com dificuldades em distinguir os sinais relevantes do ruído. Para resolver esta questão, a unidade está a centrar as suas atividades de capacitação na aprendizagem da forma como as tecnologias — como o *machine learning* e a inteligência artificial — podem contribuir para os processos de exploração do horizonte e de recolha de informações.

A Chancelaria dos Negócios Estrangeiros é responsável pelas relações internacionais do Governo da Flandres. Esta entidade coordena as atividades internacionais e europeias da região de Flandres e, por conseguinte, assume a liderança das relações da Flandres com os governos estrangeiros, a União Europeia e as organizações internacionais. Com uma rede de diplomatas e repartições internacionais (Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, França, Reino Unido, Itália, Áustria, África do Sul e Estados Unidos da América), este departamento está a criar parcerias fundamentais que apoiam os seus processos de capacitação em matéria de definição de políticas fundamentadas. A missão desta unidade é criar e trabalhar com estas redes formais e informais dentro e fora do governo. Através destas parcerias, a SIAU mantém-se a par das experiências dos outros países e das melhores práticas de prospetiva estratégica a nível global. Para reforçar esta colaboração, a unidade está a desenvolver uma ferramenta digital de exploração de cenários para a realização de sessões virtuais centradas na prospetiva e no diálogo estratégico.

Fonte: *Reunião peer-to-peer da OCDE*

## VIII. Função expressiva: Estimular a imaginação e expandir horizontes na definição de políticas públicas

A prospetiva estratégica aumenta o interesse por mudanças a mais longo prazo, proporciona atividades e processos para aceder e concretizar cenários possíveis e cria imagens alternativas do futuro para expandir os limites da imaginação, como por exemplo, cenários apocalípticos que apelam a uma ação urgente no presente (ver Caixa 16). A prospetiva estratégica pode inspirar a mudança através dos seus processos e produtos, nomeadamente ao oferecer conceitos e instumentos orientados para o futuro, criando uma linguagem para articular o futuro ou defendendo decisões ousadas e arrojadas (Calof e Smith, 2010: 33). Através destas experiências criativas, a prospetiva estratégica promove um "processo de transformação" que modifica ou expande os "mapas mentais" dos participantes (Bingley, 2014: 20). Neste sentido, a função expressiva da prospetiva estratégica, que estimula a imaginação dos decisores políticos e promove a expressão da criatividade, tem uma série de potenciais benefícios para os decisores políticos:

- A capacidade de expressar e comunicar as expectativas e aspirações de múltiplas partes interessadas, que até então não eram conhecidas, porque estavam implícitas ou nunca tinham sido verbalizadas.

- Novas formas de abordar o público sobre acontecimentos raros, ideias não convencionais ou dinâmicas abstratas, utilizando meios acessíveis e apelativos como a dramatização ou a leitura de histórias.
- Mobilização de apoios ou criação de debates em torno de imagens (in)desejáveis do futuro, discutindo argumentos e lidando com emoções.
- Melhoria da reputação do processo de decisão através da adoção de metodologias prospetivas, colaborativas e fiáveis na resposta aos desafios societais.
- Organização e popularização dos debates sobre a responsabilidade e a sustentabilidade de cenários futuros, assegurando níveis mais elevados de envolvimento dos participantes, libertando a sua imaginação e estimulando sugestões novas e inovadoras.

### Caixa 16. A utilização da ficção científica para explorar a inovação e antecipar as mudanças em França

Em 2019, o Ministério da Defesa francês, através da sua *Agence de l'Innovation de Défense* [*Agência de Inovação na área de Defesa*], criou a *Equipa Vermelha*, um grupo de escritores e ilustradores de ficção científica, para desenvolver e explorar futuros cenários de conflitos armados e para descobrir os pontos cegos e os bloqueios invisíveis que prejudicam a capacidade de imaginar outras situações para além das que existem atualmente nos manuais militares. A saturação das tecnologias e a aplicação acelerada da ciência na arena militar, combinadas com a inércia dos procedimentos convencionais, fazem com que as rotinas estabelecidas sejam incapazes de apreender estas inovações e levaram à introdução de surpresas inesperadas no debate sobre a capacidade de defesa francesa. Por outro lado, uma *Equipa Azul*, composta por militares recebeu a missão de manter esses cenários plausíveis e acionáveis para fins militares. No final de junho de 2022, a segunda série de cenários foi partilhada com o público.

A utilização da ficção científica para introduzir uma orientação para o futuro nas forças armadas não é nova. Tanto o exército americano como o exército canadiano recorreram a autores de ficção científica para delinear cenários e explorar as possibilidades de desafios futuros (Speyerl, 2019). Atualmente, em França, a ficção científica é utilizada como uma ferramenta para promover o acesso a esferas alternativas da realidade e para antecipar transformações tecnológicas, económicas ou ambientais que têm o potencial de gerar futuros conflitos no horizonte de 2030 - 2060. Sessões de leitura ou a dramatização de histórias ficcionadas também ajuda a comunicar com públicos mais vastos, permitindo que as pessoas se identifiquem com elas de formas que vão para além de definições abstratas ou modelos conceptuais.

No entanto, estas iniciativas correm facilmente o risco de se tornarem exercícios meramente aspiracionais, especialmente porque as ações associadas tendem a demorar muito tempo a ocorrer. O uso da ficção na prospetiva tem ainda o risco de estes cenários serem percecionados como previsões, induzindo priorizações erradas e expetativas pouco razoáveis. De acordo com Eveleth (2019), a ideia de que a ficção científica poderá ser preditiva não passa de um mito e de uma ideia "tóxica".

Embora estas funções sejam apresentadas separadamente, os objetivos dos decisores políticos e as suas atividades quotidianas podem aconselhar a agregação de funções distintas em determinados contextos. A utilização das funções de prospetiva estratégica na definição de políticas públicas é suscetível de ser ativada e priorizada de acordo com as condições de viabilidade, eficácia e conveniência existentes em cada contexto (Boston, 2014: 16). Por outro lado, a exploração de funções específicas poderá depender dos fins definidos pelos decisores políticos e dos objetivos políticos subscritos em cada momento.

Em última análise, para que as funções da prospetiva estratégica tenham os impactos esperados é necessário alterar "a arquitetura geral do contexto e do processo de decisão" nos governos (Boston,

2014: 15). Por esta razão, a prospetiva estratégica tem a possibilidade de fazer a diferença, através da interação e dos efeitos combinados destas oito funções, que, em conjunto, têm o potencial de promover a reestruturação do processo de definição das políticas públicas (Da Costa, 2008; Calof e Smith, 2010). Nestas circunstâncias, os exercícios de prospetiva estratégica tornam-se um exercício de "desenvolvimento coletivo de uma teoria da mudança" (Bingley, 2014: 20).

### 3.5 Ciclos de retorno e de aprendizagem

A prospetiva estratégica compreende um processo iterativo de reavaliação, revalidação e reformulação de conhecimentos, cenários e estratégias. As razões para criar ciclos de aprendizagem durante as intervenções de prospetiva estratégica são diversas, embora exista um grande interesse em contribuir para o autoquestionamento, a capacidade de resposta e a melhoria contínua destas iniciativas (Visnawath *et al*, 2019; Visser e Van der Togt 2016). Assim, existem benefícios significativos no propósito e na necessidade de construir e refinar cenários plausíveis que integrem as experiências das partes interessadas ou desafiem as suas perspetivas, com vista a apoiar as iniciativas governamentais de forma robusta e útil. Neste sentido, a plausibilidade dos cenários pressupõe esta exploração doas reações e comentários das partes interessadas para os testar e melhorar, "esperando-se que (a plausibilidade dos cenários) seja o resultado de processos de interação social e deliberações entre atores" (Scheele, 2020: 3). Os ciclos de retorno e de aprendizagem ajudam os utilizadores da prospetiva a explorar "as consequências do desenvolvimento de futuros alternativos e a testar políticas e estratégias" (Scheele, 2020: 3). Além disso, os ciclos de retorno e de aprendizagem proporcionam oportunidades para alcançar uma base comum entre as diferentes partes interessadas sobre tópicos específicos e garantem o desenvolvimento e a consolidação de uma visão inclusiva do futuro durante o processo. Em suma, os ciclos de retorno e de aprendizagem garantem a resposta dos processos e práticas de prospetiva estratégica às mudanças no ambiente circundante, às consequências e tensões que surgem no contexto da implementação de medidas concretas e às múltiplas (e por vezes divergentes) necessidades e ações dos respetivos utilizadores (e partes interessadas).

No seu livro seminal *The Art of the Long View,* Peter Schwartz (1991) descreve e sugere formas de "caçar e recolher" informação essencial para a construção de cenários incorporando uma diversidade de visões do mundo. Ele coloca a questão: "Porque é que os cenários funcionam?". Segundo Schwartz, uma das razões é "porque as pessoas reconhecem a verdade numa descrição de acontecimentos futuros. A história reproduz de alguma forma o que as pessoas já sabem e, depois, leva-as a rever a sua perceção do mundo a partir dessa ressonância " (Schwartz, 1991: 60). Este é um exemplo do potencial e da responsabilidade que os criadores e utilizadores de prospetiva têm em assegurar iterações ao longo de todo o processo de construção de cenários. Essas mesmas iterações permitem-lhes identificar "momentos reveladores", clarificar pressupostos e modelos mentais enraizados e garantir que os cenários do futuro são plausíveis e tão inclusivos e democráticos quanto possível. Os exemplos da Lituânia e de Espanha em projetos de prospetiva de grande escala, nomeadamente o Lituânia 2050 e o Espanha 2050, demonstram a importância que estes países atribuíram a iterações exaustivas com os cidadãos e a consultas com peritos. Estas iterações e consultas são consideradas abordagens cruciais para a inclusividade dos processos e oportunidades críticas para apresentar resultados rigorosos e completos de suporte a estratégias de desenvolvimento ou para melhorar a compreensão dos desafios sociais, económicos e ambientais (ver Caixas 17 e 18).

Como parte de um processo social (Ramírez e Wilkinson, 2016; Rowland e Spaniol, 2017), a prospetiva estratégica é uma intervenção de clarificação e coprodução com etapas e resultados que exigem reavaliações e afinações contínuas. Para a realização deste processo, a Unidade de Análise e Perceção Estratégica da Flandres utiliza as suas redes internacionais e parcerias com especialistas externos e governos de países parceiros para identificar as melhores práticas e reforçar os ciclos de aprendizagem na definição de políticas públicas (ver Caixa 19). No âmbito destas atividades iterativas, as intervenções de prospetiva estratégica podem proporcionar opções para trabalhar com mapas de sistemas e

narrativas como um meio para afinar e clarificar um conjunto complexo de acontecimentos, deforma a desenhar ações eficazes e transformações a longo prazo.

### Caixa 17. Ciclos de aprendizagem no Centro de Análise Estratégica do Governo (Lituânia)

O Centro de Análise Estratégica do Governo (STRATA) assegura o contacto com outros atores em todas as fases das suas atividades de prospetiva estratégica. Por exemplo, o projeto Lituânia 2050 (ver Figura 3) envolveu a participação dos cidadãos a das partes interessadas desde o início. O projeto incluiu ciclos de retorno e de aprendizagem no âmbito de assembleias de cidadãos, discussões abertas com a sociedade para visões partilhadas, consultas públicas e inquéritos a especialistas, e, ainda, a revisão de projetos estratégicos com o Parlamento.

O quadro metodológico aplicado pelo projeto Lituânia 2050 está refletido na Figura 3. Através de cada fase é possível identificar ciclos de retorno e de aprendizagem para melhorar e aperfeiçoar o processo, nomeadamente investigação documental, workshops de reflexão, consultas públicas, assembleias de cidadãos e consultas públicas antes do desenvolvimento de uma estratégia nacional ou de planos de ação. Cada projeto estratégico, elaborado no final de um processo de cenarização, é discutido com o Parlamento. A partir deste documento, são implementados planos de ação e o STRATA apresenta os resultados intercalares do Lituânia 2050 ao Conselho de Progresso do Estado, integrado na Comissão Consultiva Especial do Primeiro-Ministro, que se reúne trimestralmente. O STRATA apresentou recentemente ao Conselho de Progresso um relatório intercalar sobre os workshops de cenarização.

#### Figura 3. Quadro metodológico do projeto Lituânia 2050

Fonte: *STRATA e reunião peer-to-peer da OCDE*

### Caixa 18. Circuitos de aprendizagem no Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia (Espanha)

Os diversos projetos levados a cabo pelo Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia de Espanha garantem a inclusão de contributos de peritos, académicos, instituições públicas, instituições privadas e cidadãos. Por exemplo, o relatório "Espanha 2050" demorou mais de um ano a ser preparado de forma iterativa com as partes interessadas, incluindo um processo de consulta pública e mais de quarenta workshops. Estes processos iterativos e ciclos de aprendizagem garantiram a integridade e o rigor do trabalho tanto para o governo, como para a sociedade.

Um dos principais êxitos de "Espanha 2050" foi a sua capacidade de sensibilização dos intervenientes políticos. A Presidência enviou uma cópia impressa do relatório a mais de 300 dirigentes e altos cargos da administração dos governos nacional, autónomo e local do país, a fim de incentivar a incorporação das conclusões e dos conhecimentos no trabalho quotidiano e no planeamento estratégico destas entidades. A título de exemplo, o atual programa legislativo de Espanha incorporou abordagens semelhantes às abordagens delineadas no relatório “Espanha 2050”. O Gabinete atribui este resultado ao êxito do processo iterativo adotados de cocriação com todos os gabinetes ministeriais e peritos envolvidos.

Entre outras atividades que promovem a inclusão de perspetivas mais abrangentes nos ciclos de definição de políticas, o Gabinete tem estado a trabalhar num projeto denominado "Diálogos do Futuro". Esta iniciativa deverá ser cocriada com as 17 regiões autónomas espanholas através de mesas redondas e da participação dos cidadãos.

Fonte: *Reunião peer-to-peer da OCDE*

### Quadro 19. Ciclos de aprendizagem na Unidade de Análise e Perceção Estratégica (Flandres, Bélgica)

Trabalhando em rede com colegas e peritos de todo o mundo, a Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica da Flandres acredita firmemente nos ciclos de aprendizagem organizacional para realizar atividades de prospetiva estratégica. A unidade reconhece a necessidade de retirar a prospetiva estratégica de um círculo restrito e de envolver mais peritos externos e mais partes interessadas no esforço de apostar em transformações de longo prazo. Para além disso, a Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica considera que a colaboração com outros governos, incluindo a transferência de conhecimentos sobre prospetiva estratégica e práticas de governação antecipatória baseada em evidências, constitui uma perspetiva positiva para reforçar os ciclos de aprendizagem na definição de políticas públicas.

Os métodos de prospetiva estratégica utilizados pela Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica vão além de uma visão de longo prazo. Ao reunir pessoas com diferentes perfis e experiências profissionais, os processos de prospetiva estratégica podem facilitar a prática transdisciplinar, a aquisição e difusão de conhecimento, a construção de consensos, um exame alargado pelos pares e o desenvolvimento de alternativas estratégicas. Por exemplo, os cenários podem atuar como ferramentas heurísticas para clarificar ideias tácitas sobre o futuro. O seu valor como instrumento de apoio à definição de políticas públicas reside na sua capacidade de assimilar os modelos mentais, incluindo preconceitos, valores e crenças pessoais em narrativas comuns que podem ajudar a reorientar a ação coletiva. A aprendizagem também pode ser descrita na perspetiva da organização como um todo. Assim, a Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica pode atuar como um catalisador de prospetiva organizacional que possibilita uma aprendizagem mais célere em momentos de incerteza e crise.

Fonte: *Reunião peer-to-peer da OCDE*

## 4. Afinar e ajustar: Aceitar e utilizar a prospetiva estratégica na administração pública

A proliferação de estudos e atividades de prospetiva estratégica por todo o mundo parece sugerir uma crescente aceitação e relevância da prospetiva para as políticas públicas (OCDE, 2021b). No entanto, é

facilmente observável que a maior disseminação da prospetiva não garante que os seus conhecimentos e recursos são utilizados pelos decisores políticos, ou que as utilizações com impacto no processo de decisão são frequentes (Boston, 2014: 18). Os governos não têm falta de "prospetiva útil", mas sim de "utilização da prospetiva" (OCDE, 2021d: 15). Estamos, uma vez mais, perante a "lacuna de impacto" que separa as construções teóricas, as intenções políticas e as capacidades latentes da sua efetiva adoção, operacionalização e implementação na definição de políticas públicas (Tõnurist e Hanson, 2020: 111).

O presente capítulo aborda as principais barreiras e fatores facilitadores mapeados e analisados até à data, que condicionam ou alavancam as iniciativas e práticas de prospetiva estratégica em todo o mundo. Em primeiro lugar, o capítulo apresenta uma visão sinóptica dos obstáculos, resistências e lacunas que podem condicionar cada um dos cinco elementos sistémicos da prospetiva estratégica eficaz na administração (procura e mandato; capacidades e competências; disposições institucionais; integração no ciclo das políticas públicas; e ciclos de retorno de aprendizagem). Em segundo lugar, são abordados os fatores facilitadores e de melhoria, que podem ser designados de forma otimista como "fatores de sucesso", para os cinco elementos sistémicos. Em terceiro lugar, o documento identifica para ambos os casos, obstáculos e fatores facilitadores, possíveis ações a desenvolver no contexto português.

O capítulo termina com a apresentação de um modelo integrado que pode ser utilizado para incentivar a aceitação e utilização da prospetiva estratégica no governo e na administração. O objetivo é estabelecer uma consciência inicial e básica sobre as lógicas de aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração, estabelecendo um instrumento metodológico que possa orientar a análise do contexto português e gerar conhecimentos úteis para informar opções e ações para o percurso do PlanAPP. Para tal, é possível aplicar e testar o modelo em Portugal, a fim de determinar quais os ajustamentos e melhorias graduais que é necessário introduzir no modelo para ir ao encontro da especificidade do sector público português.

### *4.1. Obstáculos e lacunas*

A utilização e o desenvolvimento da prospetiva estratégica confrontam-se com barreiras e lacunas que permeiam os seus elementos sistémicos (ver Quadro 4). As barreiras não são universais, uma vez que as limitações da prospetiva estratégica são o resultado da interação entre a "procura" e a "oferta" em cada contexto específico (SOIF, 2021). A partir de uma extensa compilação de estudos, o presente documento de trabalho identifica as barreiras e as lacunas mais notórias dos elementos sistémicos da prospetiva estratégica na administração e no governo:

- No âmbito do elemento **procura e mandato**, a combinação de características profundamente enraizadas na cultura de definição de políticas públicas, como uma visão de curto prazo ou a aversão ao risco, cria um ambiente adverso à prospetiva estratégica. Este substrato cultural na definição de políticas públicas também contribui para o distanciamento resultante das "desconexões culturais entre as comunidades de políticas públicas estabelecidas e os especialistas em prospetiva" (Dreyer e Stang, 2013: 25). No caso dos EUA, a ausência de um gabinete central de prospetiva estratégica contribuiu para uma desconexão cultural entre a política pública e a prospetiva. Um "mecanismo interministerial para a prospetiva estratégica na administração " dos EUA poderia trazer uma "atenção holística ao futuro" e transformar a procura na administração americana, de uma procura por vantagens de curto prazo numa procura por necessidades de longo prazo (Scoblic, 2021). Webb (2019) fornece outro exemplo a propósito das políticas públicas de ciência e tecnologia neste país. Segundo o autor, nos EUA há uma "abundância de especialistas técnicos" e agências que trabalham com prospetiva estratégica de forma independente. No entanto, esta oferta carece de uma coordenação central para criar uma procura e mandato sistémicos para "utilizar a ciência e a tecnologia como alavancas do desenvolvimento económico" (2019: 2).

- No que respeita às **capacidades e competências**, o impacto da prospetiva estratégica é especialmente limitado pela escassez de competências especializadas na administração pública e, em geral, pelas limitações da administração em “literacia de futuros”. A ausência de formação contínua e acessível para os técnicos e altos dirigentes da administração pública contribui para perpetuar esta situação. Esta preocupação foi expressa pela Unidade de Análise e Prospetiva Estratégica da Flandres durante uma reunião bilateral organizada pela OCDE. A unidade deparou-se com dificuldades na seleção de técnicos com "perfis prospetivos" e competências prospetivas necessárias. Esta situação exigiu que a unidade realizasse atividades de formação e de melhoria das competências a nível interno.
- A existência de silos organizacionais e sectoriais e os desafios de coordenação que surgem nestas circunstâncias constituem obstáculos relevantes ao nível das **disposições institucionais**. Mais especificamente, a ausência de capacidade interna e de uma apropriação forte para liderar e executar a prospetiva estratégica na administração constitui também um obstáculo importante. Adicionalmente, as regras e os procedimentos que ignoram ou burocratizam a utilização dos conhecimentos e das atividades de prospetiva estratégica, o acesso restrito aos recursos ou a afetação episódica a projetos pontuais e descontínuos, quando conjugados prejudicam a aceitação e a adoção da prospetiva estratégica. Na Alemanha, o estudo sobre a institucionalização da prospetiva estratégica como processo e método utilizado pelo Governo Federal Alemão (2021) concluiu que a burocracia administrativa pode criar obstáculos e ter um impacto negativo na utilidade da prospetiva estratégica para apoiar eficazmente o desenvolvimento de políticas. Um dos desafios sublinhados pelo estudo relaciona-se com a “mentalidade de silo", que dificulta o intercâmbio de conhecimentos entre diferentes unidades. A mentalidade de silo nas instituições burocráticas caracteriza-se por uma "perceção seletiva", ou seja, cada unidade administrativa não tem conhecimento de questões que ultrapassam o seu domínio de especialização e responsabilidade, e por uma "coordenação negativa", ou seja, são tomadas decisões isoladas no seio de unidades que demonstram pouco apreço pela cooperação contínua.
- A falta de oportunidade, relevância, aceitabilidade e acessibilidade dos exercícios e produtos de prospetiva estratégica para o processo de definição de políticas públicas impõe sérias limitações à sua **integração na formulação de políticas públicas** (Georghiou e Keenan, 2006; Jacobs, 2002). Esta situação é agravada pela ausência ou envolvimento limitado das partes interessadas, a começar pelos decisores, o que compromete, simultaneamente, a legitimidade e a eficácia das atividades e resultados da prospetiva estratégica. Para atingir e atualizar as metas da transição energética em Itália, o Ministério da Transição Ecológica reconhece a importância de rever dados prospetivos e de participar em exercícios de cenarização. No entanto, de acordo com a OCDE (2021c), “não é claro em que medida esta visão [da Agenda Nacional para o Desenvolvimento Sustentável] é amplamente partilhada e compreendida por todos ministérios que compõem o governo e pelo público em geral, ou em que medida o seu desenvolvimento foi informado por uma abordagem de prospetiva estratégica para ter em conta as incertezas futuras" (idem: 22). O isolamento do conhecimento adquirido a partir de iniciativas de prospetiva estratégica deve-se ao facto de haver uma aparente ausência de "trabalho de prospetiva horizontal, bem como de práticas regulares de prospetiva realizadas entre e através dos ministérios" (OCDE, 2021c: 22).
- No que respeita aos **ciclos de retorno e de aprendizagem**, a subutilização ou a ineficácia dos mecanismos de avaliação dificultam a realização de avaliações do impacto da prospetiva estratégica (Amanatidou e Guy, 2008). A ausência de canais de retorno constitui um obstáculo a uma monitorização e orientação adequadas das intervenções. Os técnicos e as unidades de prospetiva estratégica que não estabeleceram circuitos de aprendizagem estão limitados na utilização das aprendizagens e dos resultados disponíveis para melhorar a replicação das suas atividades. No relatório *Towards a Strategic Foresight System in Ireland*, a OCDE (OCDE, 2021d) identificou "bolsas de excelência" no sistema de prospetiva irlandês, como o planeamento com base

em cenários para a Avaliação Nacional de Riscos e a análise de horizonte (*horizon scanning*) no Departamento de Agricultura, Alimentação e Marinha (DAFM). No entanto, tem havido deficiências na ligação entre os processos de elaboração de políticas públicas e de planeamento estratégico com a prospetiva estratégica. É possível que uma das razões para esta lacuna de impacto seja o facto de não terem sido estabelecidos ciclos de aprendizagem, o que, consequentemente, leva a que as intervenções de prospetiva se tornem projetos isolados cuja experiência e os resultados não são divulgados a um público mais vasto para reapreciação. Neste sentido, as atividades de prospetiva na Irlanda tendem a ser vistas "como uma atividade "lateral", o que dificulta a tradução dos desafios e das oportunidades em planos ou ações estratégicas" (OCDE, 2021d: 26).

Para todas as barreiras e falhas identificadas, o Quadro 2 apresenta uma série de sugestões e oferece opções práticas para responder a esses obstáculos. Os obstáculos e as lacunas exigem ações intencionais, criativas, adequadas e contextualizadas, a fim de aperfeiçoar a prospetiva estratégica. As "ações sugeridas" não devem ser entendidas como soluções ou receitas para o sucesso, mas antes como sugestões que apontam para a necessidade de se adotar uma abordagem contextualizada da prospetiva estratégica.

## Quadro 2. Barreiras e desafios à aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública

| | Barreiras e desafios | Ações sugeridas |
|---|---|---|
| Procura e mandato | – **Interesse e sensibilização**: baixo nível de interesse e falta de sensibilização por parte dos decisores políticos para a prospetiva estratégica.<br>– **Apoio e patrocínio dos quadros superiores**: falta de apoio e patrocínio por parte dos quadros superiores para a realização de iniciativas de prospetiva estratégica.<br>– **Cultura de política pública**: visão de curto prazo e abordagens casuísticas no processo de decisão quotidiano, combinadas com uma cultura de aversão ao risco e de evitação da incerteza.<br>– **Desfasamentos culturais**: desfasamentos culturais e barreiras linguísticas entre os decisores políticos e a comunidade de prospetiva estratégica.<br>– **Opacidade**: agendas ocultas e interesses instalados que dissuadem a adoção de exercícios inclusivos, colaborativos e prospetivos na administração pública.<br>– **Expectativas**: expectativas irrealistas em relação à prospetiva estratégica.<br>– **Preconceitos contra abordagens especializadas**: as atividades de prospetiva estratégica são consideradas especulativas e exercícios essencialmente académicos.<br>– ***Status quo***: resistência a abordagens e implicações da prospetiva estratégica que vão contra convenções e procedimentos estabelecidos.<br>– **Dilema da proximidade**: envolvimento limitado dos decisores políticos nos processos de prospetiva estratégica ou, pelo contrário, uma proximidade que compromete a autonomia da prospetiva estratégica.<br>– **Reputação**: Os produtos e resultados da prospetiva estratégica carecem de aceitabilidade e reputação.<br>– **Mandato**: ausência de mandato e de autoridade para promover exercícios de prospetiva estratégica ou divulgar os seus resultados. | – Adaptar as mensagens e as iniciativas de comunicação para promover a prospetiva estratégica junto do seu público-alvo.<br>– Procurar, identificar e vincular os agentes promotores ("*champions*") da prospetiva estratégica nos níveis suo do processo de decisão.<br>– Sublinhar o potencial da prospetiva estratégica para apoiar o desenvolvimento de perspetivas de longo prazo e perspetivas que evitem o bloqueio e a visão de túnel na tomada de decisões.<br>– Promover os contactos e as oportunidades de partilha de informação que ocorrem em eventos ou fóruns organizados para juntar decisores políticos e técnicos da prospetiva estratégica.<br>– Apoiar a criação de intermediários e facilitadores que possam fazer a ponte entre as duas comunidades, apoiando o diálogo e até, o desenvolvimento de entendimentos (ou vocabulários) partilhados.<br>– Destacar as oportunidades que decorrem da adoção de abordagens de prospetiva estratégica, assim como o valor acrescentado para a elaboração das políticas públicas e, a um nível mais geral, para a sociedade.<br>– Manter um equilíbrio entre o envolvimento e o distanciamento dos decisores políticos que permita preservar, simultaneamente, a sua independência e a colaboração com os técnicos e com os exercícios de prospetiva estratégica.<br>– Investir na qualidade dos produtos, uma vez que a legitimidade depende também da sua exatidão, fiabilidade e utilidade para os decisores políticos.<br>– Promover a transparência e a responsabilização relativamente aos objetivos e valores que orientam as iniciativas de prospetiva estratégica.<br>– A prospetiva estratégica não é uma panaceia universal, pelo que as promessas da prospetiva estratégica devem ser mantidas a níveis realistas evitando propostas que gerem expectativas exageradas e potenciais desilusões. |
| Capacidades e competências | – **Falta de conhecimento especializado**: poucas competências especializadas nas suas mais diversas formas (institucionalizadas em unidades ou funções, objetivadas em ferramentas e relatórios, incorporadas em capacidades e atitudes). | – Contratar funcionários públicos com conhecimentos e competências especializadas em prospetiva estratégica e domínios conexos.<br>– Adaptar e atualizar os cursos de formação e os conteúdos formativos |

| | | |
|---|---|---|
| | – **Formação**: opções e canais de formação rudimentares ou inacessíveis para a prospetiva estratégica.<br>– **Literacia de futuros *(Futures Literacy)***: literacia de futuros escassa ou pouco desenvolvida entre os funcionários públicos e os decisores políticos.<br>– **Financiamentos e recursos**: recursos e financiamento mitigados ou inexistentes para sustenta as atividades de prospetiva estratégica.<br>– **Ferramentas e métodos**: ausência de repositórios abertos e difusão sustentada da sua utilização. | disponibilizados aos funcionários públicos e decisores políticos.<br>– Organizar iniciativas especialmente desenhadas para familiarizar os decisores políticos e os gestores públicos com o pensamento do futuro e ferramentas associadas, proporcionando-lhes a oportunidade de experimentar e absorver competências.<br>– Reiterar a necessidade de uma alocação sustentada e adequada de recursos para a prospetiva estratégica, uma vez que não se trata de um passatempo que pode ocorrer no tempo livre ou estar dependente de excedentes orçamentais. |
| Disposições institucionais | – **Descoordenação**: a prospetiva estratégica está dispersa e descoordenada na administração pública.<br>– **Silos**: os silos administrativos e sectoriais impedem a articulação entre as áreas governativas para fazer face a desafios complexos.<br>– **Capacidade interna**: capacidade interna instável ou fraca para produzir, em tempo útil, contribuições sólidas que tornem a prospetiva estratégica tangível para os decisores políticos.<br>– **Resiliência, sustentabilidade e estabilidade**: a elevada exposição a mudanças de liderança ou de pessoal e a incidentes a nível político compromete a resiliência e a sustentabilidade da prospetiva estratégica. Deve ser assegurado um apoio estável durante o período necessário, capaz de resistir a mudanças súbitas ou constantes na direção estratégica.<br>– **Espaços seguros**: apoio restrito ou acesso a espaços seguros que disponham da autonomia e das condições necessárias para desafiar os pressupostos ou para testar e incubar as atividades de prospetiva estratégica.<br>– **Partilha de informações**: dificuldades em partilhar, divulgar e, eventualmente, integrar as experiências, os resultados e as aprendizagens de prospetiva estratégica.<br>– **Regulamentação**: a regulamentação jurídica e os procedimentos administrativos existentes inibem a apropriação e a aplicação dos resultados dos exercícios de prospetiva estratégica. | – Promover a criação de unidades dedicadas à prospetiva estratégica com os recursos e o mandato necessários para promover e impulsionar as atividades de prospetiva na administração pública em geral.<br>– Criar uma unidade no centro do governo dotada de mandato para realizar, integrar e coordenar iniciativas entre organizações e sectores.<br>– Oferecer um ponto de contacto permanente (ou ponto focal) a quem os decisores políticos possam solicitar exercícios de prospetiva estratégica, concedendo às equipas ou unidades a capacidade e os recursos necessários para agir.<br>– Permitir a criação de espaços protegidos (isolados das necessidades imediatas ou despachos urgentes) que possam funcionar como bancos de ensaio ou laboratórios de experimentação.<br>– Abrir o diálogo e/ou criar pontos de encontro com as unidades ou equipas existentes que, embora dispersas na administração pública e/ou limitadas aos seus sectores específicos, já adotam ou participam em abordagens e atividades de prospetiva estratégica.<br>– Promover a criação de redes e grupos entre os técnicos da prospetiva estratégica.<br>– Promover a identificação e a atualização dos regulamentos que inibem a utilização da prospetiva estratégica ou ignoram as suas aplicações em ocasiões adequadas.<br>– Prestar apoio sustentado à prospetiva estratégica, criando programas que englobam vários projetos e assegurando a coordenação ao longo do tempo entre uma iniciativa e outra. |
| Integração na definição das políticas públicas | – **Prioridades políticas**: desarticulação entre a prospetiva estratégica e as agendas de política pública, resultando numa perda de relevância e aplicabilidade da prospetiva estratégica.<br>– **Envolvimento de alto nível**: os decisores políticos não são envolvidos (ou não | – Promover as disposições adequadas para que as agendas possam ser sincronizadas e para que surjam pontos de contacto entre a elaboração de políticas públicas e os projetos de prospetiva estratégica.<br>– Promover o encontro reiterado e o diálogo contínuo entre os decisores |

| | | |
|---|---|---|
| | se envolvem) nos exercícios de prospetiva estratégica, o que limita a compreensão da prospetiva estratégica prejudica a transferência de conhecimentos para os processos de decisão política.<br>– **Prazos**: ausência de alinhamento entre as etapas dos processos de prospetiva estratégica e o ciclo político, em especial em momentos de decisões importantes (por exemplo, calendário eleitoral ou criação de estratégias transversais).<br>– **Âmbito de aplicação**: as iniciativas de prospetiva estratégica assumem um âmbito de aplicação e um horizonte temporal que não tem em conta nem o ritmo nem as regras do processo de decisão.<br>– **Participação das partes interessadas**: reduzido envolvimento e diversidade das partes interessadas envolvidas na prospetiva estratégica, o que compromete o empenhamento, a legitimidade e a solidez das intervenções de prospetiva estratégica.<br>– **Foco nos utilizadores**: os produtos e as práticas da prospetiva estratégica não são produzidos em formatos e estilos que possam ser utilizados pelos decisores políticos. | políticos e os técnicos de prospetiva estratégica para os incluir em intervenções chave ou em oportunidades de exploração e utilização da prospetiva estratégica.<br>– Assegurar que os responsáveis políticos participam no desenvolvimento e na cocriação da prospetiva estratégica, decidindo sobre a sua seleção de acordo com a etapa e a relevância das atividades em questão.<br>– Acompanhando as pressões geradas por eventos especiais e utilizar os momentos críticos do processo de definição de políticas para potenciar a relevância e a visibilidade das práticas e dos produtos de prospetiva estratégica.<br>– Adaptar, tanto quanto possível, a extensão e o âmbito das intervenções de prospetiva estratégica, ajustando os seus objetivos e resultados em conformidade, para responder às necessidades e aos prazos das prioridades políticas e das necessidades dos decisores políticos.<br>– Promover a inclusão, o envolvimento e a participação de múltiplas partes interessadas, prestando especial atenção aos atores que possam ter a sua voz marginalizada ou omitida.<br>– Estudar e adotar formatos e canais de abordagem dos resultados da prospetiva estratégica que correspondam aos requisitos de clareza, simplicidade e relevância dos decisores políticos (por exemplo, para além do formato de relatório, criar resumos executivos e esquemas visuais para transmissão dos conteúdos). |
| Ciclos de retorno e de aprendizagem | – **Isolamento**: iniciativas e unidades dispersas que isolam os técnicos da prospetiva e impedem o intercâmbio de conhecimentos entre eles.<br>– **Descontinuidade da atividade**: intervenções ocasionais e descontinuadas de prospetiva estratégica que não consolidam nem transmitem as aprendizagens de forma incremental.<br>– **Dados**: acesso restrito a dados e informações para apoiar exercícios de prospetiva estratégica.<br>– **Difusão restrita na administração pública**: limitações à divulgação e difusão dos processos e produtos da prospetiva estratégica na administração pública ou, pelo menos, a todos os seus potenciais beneficiários e utilizadores.<br>– **Acompanhamento e avaliação**: ausência da institucionalização de procedimentos e mecanismos para acompanhar e avaliar os impactos da prospetiva estratégica.<br>– **Canais de retorno**: as atividades e iniciativas de prospetiva estratégica perdem a oportunidade de captar as reações e os contributos dos participantes.<br>– **Comunicação pública**: as motivações e os resultados da prospetiva estratégica | – Promover a partilha de conhecimentos e a aprendizagem entre os técnicos da prospetiva estratégica no seio da administração pública.<br>– Criar formas de acompanhar e dar visibilidade a atividades e produtos de prospetiva estratégica na administração pública em geral.<br>– Promover a criação de uma memória institucional das intervenções de prospetiva estratégica e a disponibilização desses repositórios de conhecimento.<br>– Promover o acesso e a utilização de dados e informações relevantes para desenvolver a prospetiva estratégica, incluindo a possibilidade de contactar as principais fontes de informação e utilizar os planos estratégicos previstos pelos organismos públicos como pontos de partida.<br>– Explorar procedimentos e métodos alternativos para divulgar e dar conta dos impactos da prospetiva estratégica e torná-los uma prática recomendada no desenho e execução de atividades de prospetiva estratégica. |

| | | |
|---|---|---|
| | não são partilhados com públicos mais vastos, mantendo o conhecimento limitado a comunidades de peritos e impedindo a realização de debates públicos com os cidadãos. | – Explorar formas de comunicação das atividades e dos resultados da prospetiva estratégica a um público mais vasto, adotando uma linguagem adequada e acessível e insistindo em abordagens visualmente apelativas.<br>– Fornecer e comunicar evidências da eficácia das intervenções de prospetiva estratégica, utilizando diversos canais e formatos (por exemplo, narração de histórias).<br>– Disponibilização de canais e fóruns destinados à recolha de reações das partes interessadas para além dos decisores políticos. |

Fontes: Elaborado pela OCDE com base num vasto conjunto de estudos (OCDE 2019b, 2021b, 2021d, 2022a, 2022c; SOIF, 2021; Dreyer e Stang, 2013; Georghiou e Keenan, 2006; Jacobs 2002; Amanatidou e Guy, 2008; Tõnurist e Hanson, 2020; Boston, 2014).

### 4.2 Fatores facilitadores e potenciadores

Experiências e conhecimentos de todo o mundo, incluindo os conhecimentos recolhidos durante reuniões *peer-to-peer* com unidades de prospetiva estratégica, fornecem fortes pistas sobre os fatores que tendem a facilitar e reforçar a utilização e a adoção da prospetiva estratégica pelas administrações e governos. Estes fatores facilitadores e potenciadores distribuem-se pelos cinco elementos sistémicos para a utilização da prospetiva estratégica anteriormente identificados:

- No âmbito da **procura e do mandato**, destaca-se o seguinte conjunto de fatores facilitadores e potenciadores: *i)* o envolvimento e a adesão dos decisores políticos que possam liderar intervenções de prospetiva estratégica (Fobe e Brans, 2011); *ii)* a credibilidade e a reputação atribuídas ao perfil profissional da prospetiva estratégica (Bütschi e Nentwitch, 2002); e *iii)* a capacidade dos técnicos e das unidades de prospetiva acompanharem o calendário dos debates públicos para captarem temas e preocupações que possam desencadear intervenções de prospetiva estratégica. Na sequência dos protestos de 2019, O Governo Federal Alemão e o Ministério da Agricultura aproveitaram esse momento para convidar representantes dos protestantes para participar numa cimeira sobre a agricultura do futuro. A partir desta iniciativa, nasceu a Comissão do Futuro da Agricultura (Alemanha). A Comissão é responsável por responder às preocupações das associações e organizações do sector agrícola e por reunir atores sociais e peritos para discutir a estratégia de transformação para uma agricultura sustentável, equilibrando objetivos económicos e objetivos climáticos. Entre as suas atividades, foi desenvolvido um processo de cenarização que envolveu diferentes grupos da sociedade, do sector agrícola e da política alemã para apoiar a elaboração de um roteiro partilhado para 2030 (Warnke *et al.*, 2022: 4). Estes resultados foram incluídos no relatório final com propostas e linhas de ação para o processo de transformação da agricultura alemã que foi entregue, a 6 de julho de 2021, ao Governo Federal Alemão, juntamente com uma visão coletiva para o futuro da agricultura.
- No âmbito das **capacidades e competências**, a prospetiva estratégica pode enriquecer as abordagens e metodologias disponíveis para o processo de decisão, destacando o seu contributo único e a sua mais-valia especifica, face aos processos de estratégia e planeamento dominantes na administração pública (Calof e Smith, 2010: 38). A existência, a capacidade de atração e a atualização de competências em prospetiva estratégica, assim como iniciativas para fomentar a sua prática em equipas multidisciplinares, são medidas muito positivas. Por outro lado, a existência de requisitos de qualidade em termos da robustez, agilidade e flexibilidade das intervenções e dos resultados das atividades desenvolvidas, são também destacados como fatores potenciadores da adoção e utilização da prospetiva estratégica. O Centre for Strategic Futures de Singapura adotou a prospetiva como parte do seu ciclo de planeamento estratégico, utilizando o *Scenario Planning Plus* (SP+) como um conjunto de ferramentas para lidar com tendências emergentes ou acontecimentos inesperados. O Centro divulga o conjunto de ferramentas através de *workshops* e cursos para funcionários públicos denominados *FutureCraft*. Estes workshops geram novas competências e permitem partilhar recursos metodológicos por toda a administração pública.
- Entre as **disposições institucionais**, são fatores facilitadores a apropriação e atribuição clara de responsabilidade sobre a prospetiva estratégica e o correspondente mandato para iniciar e orientar as iniciativas de prospetiva estratégica (Cox et al., 2015). Outros fatores facilitadores podem consistir na criação de "instituições de prospetiva" ou de "nichos organizacionais criados para o efeito" (Slaughter, 1999). Um potenciador importante pode ser a crescente profissionalização da prospetiva estratégica, o que significa "quer a padronização dos métodos de prospetiva estratégica quer a melhor aplicação da prospetiva estratégica a problemas específicos, embora não demasiado micro, de política

pública" (Dreyer e Stang, 2013: 26). As redes e os dispositivos que podem aproximar diferentes departamentos e organismos da administração e consolidar relações colaborativas no governo (Calof e Smith, 2010: 33) são importantes para a circulação de conhecimentos, ferramentas e técnicos de prospetiva (Leitner *et al.*, 2019: 37). A Finlândia incorporou na sua arquitetura institucional um processo sistemático para definir, aplicar e avaliar a utilização de abordagens prospetivas na definição das políticas públicas. Em cada ciclo político, o Governo apresenta ao Parlamento um *Relatório sobre o Futuro*, que discute os desafios e as oportunidades de longo prazo para o país. Os ministérios participam em atividades conjuntas de prospetiva estratégica e divulgam informação sobre prospetiva estratégica para reunir peritos que preparam uma análise setorial prospetiva para cada um dos ministérios em cada ciclo governativo. O Grupo de Prospetiva Estratégica do Governo atua como um órgão consultivo durante a preparação do *Relatório sobre o Futuro*. A Comissão Parlamentar para o Futuro não só tem o poder de discutir e aprovar o *Relatório sobre o Futuro*, como também o utiliza para destacar as prioridades estratégicas para o ciclo político seguinte. A Sitra, que é uma agência independente em termos financeiros e políticos, reporta ao Parlamento e informa o Governo sobre as prioridades na área da inovação. Ao longo de todo o processo, a Rede Nacional de Prospetiva, coordenada pelo Gabinete do Primeiro-Ministro e pela Sitra, mantém-se em contacto com as partes interessadas da comunidade científica, do sector privado e de outros atores na área da prospetiva.

- No que diz respeito à **integração da prospetiva estratégica na definição de políticas públicas**, destaca-se a relevância dos seguintes fatores facilitadores e potenciadores: *i)* a resposta dos decisores políticos à apresentação de resultados relevantes, aceitáveis e acessíveis (Frau, 2019: 65); *ii)* a centralidade do utilizador nas atividades e resultados da prospetiva estratégica, ou seja, a capacidade da prospetiva estratégia responder às necessidades dos utilizadores ou beneficiários; *iii)* a capacidade de integração e coordenação com o ciclo das políticas públicas nas várias áreas governativas, explorando ocasiões para fornecer contribuições oportunas e utilizáveis aos decisores políticos em momentos críticos (Bütschi e Nentwitch, 2002). Um exemplo da importância dessa capacidade de integração e coordenação com o ciclo da política pública, é a criação da Lei do Bem-Estar das Gerações Futuras, no País de Gales, exige veio introduzir a obrigação das instituições públicas clarificarem e refletirem sobre o impacto de longo prazo das decisões políticas e terem em conta a sua equidade intergeracional. A lei baseia-se em sete objetivos comuns juridicamente vinculativos que os organismos públicos - do governo nacional ao governo local - devem adotar para definir os seus objetivos específicos e utilizar para medir o progresso das suas iniciativas. Os organismos públicos devem declarar publicamente porque é que os seus objetivos contribuem para alcançar essas metas, publicar um relatório anual que mostre o seu progresso e responder ao Comissário para as Gerações Futuras, cujo papel é "agir como guardião dos interesses das futuras gerações no País de Gales" (Welsh Government, 2015: 12).
- Por último, a criação de **ciclos de retorno** com participantes e utilizadores da prospetiva estratégica, incluindo resultados tangíveis e/ou intermédios (Conway, 2001:11), é valiosa. Esta interação constante com as partes interessadas e os utilizadores contribui para a melhoria cumulativa das intervenções e para a sua legitimidade e visibilidade junto de grandes audiências. A documentação, a monitorização e a avaliação do impacto das intervenções de prospetiva estratégica constituem um potenciador crítico da sua relevância social e política (Amanatidou e Guy, 2008). Em 2019, a agência de inovação Nesta criou o guia *Our futures: by the people, for the people* [*O Nosso futuro: pelas pessoas, para as pessoas*], que explora a utilização do envolvimento de massa e das técnicas participativas na exploração ou na modelação de potenciais futuros (Nesta, 2019a). O guia ajuda os decisores políticos em particular a compreender a utilidade da incorporação destas abordagens para envolver as partes interessadas e os cidadãos no diagnóstico das mudanças e na criação de imagens partilhadas de um futuro

desejado. Estas abordagens, que vão para além das técnicas tradicionais de envolvimento do público e das consultas de peritos, utilizam os contributos e a opinião das partes interessadas e dos cidadãos para melhorar o processo de decisão, (re)construir a confiança e a responsabilização e difundir a consciência social sobre as oportunidades e os desafios da construção de futuros sustentáveis.

Tal como na secção anterior, o Quadro 3 apresenta os fatores facilitadores e os potenciadores da prospetiva estratégica, incluindo um conjunto de ações a considerar aquando da decisão de qualquer intervenção contextual.

### Quadro 3. Fatores facilitadores e potenciadores da aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública

| | Fatores facilitadores e potenciadores | Ações sugeridas |
|---|---|---|
| **Procura e mandato** | – **Calendário:** a prospetiva estratégica aproveita as ocasiões ideais e os debates emergentes na arena política - mas com cautela para não ser capturada pela retórica política ou pela polarização.<br>– **Estímulos**: a existência de debates ou temas na esfera pública que apelam ao envolvimento com futuros desafios e abordagens.<br>– **Patrocinadores**: a adesão dos decisores políticos ao mais alto nível e, quando reunidas as condições necessárias, a obrigação da utilização da prospetiva estratégica.<br>– **Legitimidade**: apoio das partes interessadas e aceitação da prospetiva estratégica como um elemento legítimo da definição de políticas públicas.<br>– **Valor**: a defesa sustentada e uma perceção alargada da especificidade da prospetiva estratégica face a outros formatos de apoio à definição de políticas públicas, assim como das vantagens comparativas das unidades ou equipas de prospetiva estratégica face a outras fontes de aconselhamento alternativas, ou até mesmo concorrenciais.<br>– **Envolvimento dos dirigentes superiores:** envolvimento dos decisores políticos na conceção, execução e avaliação dos processos e produtos de prospetiva estratégica.<br>– **Reputação**: os processos e produtos, assim como os seus produtores (ou seja, os técnicos de prospetiva estratégica), são credíveis, existindo uma reputação positiva associada a esta competência profissional.<br>– **Profissionalização**: profissionalização das atividades de prospetiva estratégica, associada ao reconhecimento e sistematização da especificidade da especialização e da sua comunidade (por exemplo, | – Analisar o ambiente e os debates públicos para aproveitar as oportunidades de introduzir a prospetiva estratégica.<br>– Utilizar as necessidades sentidas na esfera pública, relacionadas com desafios ou cenários, como oportunidades para alavancar a prospetiva estratégica.<br>– Centrar-se nos utilizadores finais, beneficiários ou "clientes" claramente identificados e nas suas necessidades.<br>– Definir uma estratégia específica para comunicar com os decisores políticos e envolvê-los continuamente na definição de prioridades, objetivos e requisitos para as intervenções de prospetiva estratégica.<br>– Procurar a adesão dos decisores políticos ao mais alto nível e a inscrição de exercícios de prospetiva estratégica e de conhecimentos especializados nos processos de decisão.<br>– Clarificar a contribuição específica e o valor acrescentado da prospetiva estratégica face a outros consultores e abordagens de apoio à definição de políticas públicas.<br>– Assegurar o alinhamento permanente das expectativas dos utilizadores e das partes interessadas com os resultados e impactos da prospetiva estratégica.<br>– Clarificar e promover abordagens estratégicas de prospetiva junto dos líderes de opinião sobre assuntos da administração e do governo.<br>– Encontrar agentes promotores ("*champions*") entre os decisores políticos, que apoiem e promovam a utilização das abordagens e métodos da prospetiva estratégica.<br>– Promover o reconhecimento da prospetiva estratégica como uma |

| | | |
|---|---|---|
| | criação de credenciais, posições específicas e reservadas e/ou códigos éticos ou deontológicos).<br>– **Narrativa:** construir uma narrativa sobre os benefícios e requisitos dos impactos da prospetiva estratégica e apelar ao mandato necessário para agir, tornando a abordagem relevante e compreensível para os decisores políticos. | capacidade relevante para a administração pública.<br>– Defender a criação e a valorização de termos de referência e de certificados profissionais em prospetiva estratégica, se isso puder sustentar a solidez e a capacitação dos atuais e futuros técnicos.<br>– Desenvolver uma história que destaque as contribuições únicas e inimitáveis da prospetiva estratégica para o portfolio de abordagens e de metodologias na administração pública. |
| Capacidades e competências | – **Métodos e instrumentos**: a existência de métodos e instrumentos acessíveis e adequados a cada exercício específico.<br>– **Conhecimentos especializados**: a existência de grupos de competências especializadas em prospetiva estratégica que se regeneram ao longo do tempo.<br>– **Literacia de futuros *(Futures Literacy)***: um nível de literacia de futuros significativo em toda a administração pública ou, pelo menos, ancorado em equipas ou unidades específicas em vários organismos da administração pública.<br>– **Formação**: a disponibilização de uma formação estruturada em abordagens e metodologias de prospetiva estratégica.<br>– **Combinações de competências**: existência de uma combinação adequada de competências na administração pública e, especificamente, nas equipas de prospetiva estratégica.<br>– **Qualidade dos processos e produtos**: solidez dos conteúdos, facilidade de utilização dos modelos e pertinência da cobertura temática.<br>– **Capacidades de tradução e mediação**: os técnicos da prospetiva estratégica possuem competências e atitudes que demonstram o seu papel de mediação ou facilitação e a sua capacidade de traduzir diferentes linguagens (por exemplo, questões políticas para exercícios de prospetiva estratégica e vice-versa).<br>– **Apoio financeiro**: existência de um financiamento suficiente, consistente e a longo prazo para as atividades e organizações de prospetiva estratégica. | – Partilhar as referências ou criar repositórios abertos de métodos e de ferramentas acessíveis aos funcionários públicos e aos decisores políticos.<br>– Fornecer orientação e apoio na seleção dos métodos e ferramentas mais adequados, assegurando que as combinações metodológicas são adaptadas a cada projeto.<br>– Definir a forma de atrair, reter e recompensar os técnicos da prospetiva estratégica e os detentores de competências complementares.<br>– Planear e implementar uma série de iniciativas para melhorar a literacia de futuros em diferentes níveis de maturidade, começando pela integração constante de novos técnicos e utilizadores.<br>– Definir e contribuir com conteúdos e ferramentas de prospetiva estratégica para os currículos escolares, nomeadamente em escolas públicas e programas de formação.<br>– Definir e aplicar diretrizes e critérios que garantam a qualidade dos processos e produtos, nomeadamente em termos de requisitos éticos e de integridade.<br>– Promover a adoção de competências e atitudes que possam ser utilizadas para mediar, facilitar e assumir uma posição independente face a conflitos e litígios das partes interessadas.<br>– Assumir uma definição explícita, transparente e responsável dos requisitos orçamentais e de outros recursos para a prospetiva estratégica. |
| Disposições institucionais | – **Apropriação clara**: apropriação, atribuição e mandato claramente definidos no que respeita à execução e implementação da prospetiva estratégica na administração pública.<br>– **Mandato transversal e conetividade**: existência de redes entre organismos de todas as áreas governativas para discutir e agir sobre desafios complexos. | – Promover uma definição clara das responsabilidades e dos mandatos dos técnicos e das suas unidades para realizar as missões que lhe sejam atribuídas de prospetiva estratégica na administração e no governo.<br>– Criar e manter unidades e equipas capazes de realizar exercícios de prospetiva estratégica relevantes e sólidos — e garantir a sua proteção contra pressões urgentes, interferências abusivas ou pedidos de não utilização da prospetiva estratégica. |

| | | |
|---|---|---|
| | – **Transparência e responsabilidade**: abertura e transparência dos decisores políticos e dos gestores do sector público relativamente aos processos, produtos e conhecimentos gerados pela prospetiva estratégica.<br>– **Cocriação**: práticas de cooperação a nível nacional e internacional, eventualmente em ligação com parceiros das partes interessadas (cidadãos e organizações da sociedade civil, sistema científico, sector privado).<br>– **Prémios e incentivos**: a reputação e a credibilidade dos seus produtos e processos, bem como dos seus técnicos, são recompensadas e incentivadas no sector público.<br>– **Áreas protegidas:** espaços e ocasiões que permitem a exploração e a experimentação de atividades e métodos de prospetiva estratégica.<br>– **Plataformas e canais de partilha**: a existência de plataformas para a difusão de conhecimentos, ferramentas e práticas de prospetiva estratégica na administração pública.<br>– **Gestão distribuída e sinergética**: forte cooperação e intercâmbio – em lugar de uma concorrência negativa e descoordenação — entre unidades ou equipas de prospetiva estratégica.<br>– **Escala e parceiros fiáveis**: o ecossistema da prospetiva estratégica conta com parceiros fiáveis, tanto a nível interno, como externo (universidades e unidades de I&D, sociedade civil, sector privado) para criar parcerias e escalar a sua capacidade. | – Proporcionar incentivos e prémios a processos, produtos e práticas de elevada qualidade, bem como a técnicos com experiência comprovada na promoção de intervenções de valor.<br>– Fomentar a criação e a expansão de comunidades de prática para que os técnicos possam debater, trocar experiências e colaborar em torno de questões de política pública e abordar desafios comuns.<br>– Disponibilizar espaços seguros que permitam aos decisores políticos, às partes interessadas e aos atores envolverem-se com a prospetiva estratégica, contactarem com as suas atividades e produtos e experimentarem os seus potenciais benefícios.<br>– Desenvolver e apoiar redes para circular o conhecimento e promover o contacto entre funcionários públicos, decisores políticos e profissionais da prospetiva.<br>– Promover um mapeamento do ecossistema de capacidades de prospetiva estratégica na administração públicas (e para além das fronteiras institucionais) e definir orientações para relações mutuamente benéficas entre todos os atores.<br>– Atribuir um papel de coordenação e/ou de gestão do ecossistema a uma unidade central da administração pública autorizada e com poderes para o efeito.<br>– Promover e incentivar espaços de colaboração e atividades conjuntas entre parceiros de prospetiva estratégica para além das fronteiras da administração pública, idealmente envolvendo parceiros da sociedade civil, da do sistema científico e do sector privado. |
| Integração na definição de políticas públicas | – **Relevância para a política pública**: a pertinência dos temas e áreas de enfoque selecionados pelas unidades e técnicos de prospetiva estratégica para responder às prioridades e às necessidades dos decisores políticos.<br>– **Sincronização de agendas**: integração, ou, pelo menos, alinhamento com o ciclo político e a agenda de políticas públicas.<br>– **Identificação de pontos de contacto**: a existência de pontos de contacto que permitam coordenar o processo de prospetiva estratégica com o ciclo político, mesmo esses pontos de viragem tenham de ser controlados para evitar possíveis tensões (por exemplo; eleições).<br>– **Tandens de alto nível**: ligações diretas, transparentes e estáveis com decisores de alto nível para troca de informação bidirecional.<br>– **Envolvimento das partes interessadas**: envolvimento das principais partes interessadas na cocriação de atividades e resultados. | – Fornecer resultados orientados para as prioridades e objetivos dos utilizadores finais, ou beneficiários, das intervenções de prospetiva estratégica ao nível da definição de políticas públicas.<br>– Dar resposta às necessidades, contributos e questões colocadas pelas partes interessadas, nomeadamente clarificando os objetivos e utilizações atribuídos às iniciativas.<br>– Procurar e consolidar, com a ajuda de regulamentação ou legislação, ocasiões para coordenar exercícios e produtos de prospetiva estratégica com omentos de viragem do ciclo ou da agenda política.<br>– Apoiar a harmonização de vocabulários, conjuntos de valores e horizontes temporais entre peritos e decisores políticos ou, pelo menos, procurar uma linguagem que seja compreensível ou traduzível para/por ambas as partes.<br>– Envolver os decisores políticos no debate e na definição - desde a fase de |

| | | |
|---|---|---|
| | – **Aproximação de referências culturais**: criar uma base de partilha e identificar denominadores comuns para continuar a alinhar a cultura e, em especial, a linguagem dos decisores políticos e dos técnicos da prospetiva estratégica.<br>– **Governo aberto**: transparência, integridade, abertura e responsabilização dos processos e produtos perante os seus participantes e, em geral, as partes interessadas (para começar, os cidadãos). | preconceção - das áreas, objetivos, enfoque e calendário das atividades de prospetiva estratégica.<br>– Assegurar clareza e uma comunicação permanente sobre a gestão dos projetos, para que os decisores políticos (ou beneficiários) possam acompanhar os seus progressos (e obstáculos).<br>– Assegurar que as partes interessadas relevantes participam em todos as etapas dos processos de prospetiva estratégica, incluindo a sua avaliação e iteração.<br>– Assegurar a flexibilidade e a abertura necessárias para trabalhar com múltiplas partes interessadas e acomodar as suas atitudes e comportamentos, uma vez que estes podem mudar ao longo do processo.<br>– Assegurar que todas as partes interessadas envolvidas no processo têm acesso a produtos sobre os resultados do exercício, mesmo que não sejam os utilizadores diretos dos produtos finais. |
| Ciclos de retorno e de aprendizagem | – **Intervenções iterativas**: promover uma lógica iterativa para implementar e gerir as intervenções, assegurando que as lições são sejam aprendidas, assimiladas e testadas de novo na iteração seguinte.<br>– **Comunicação alargada e adaptada**: estratégias de comunicação para promover o envolvimento, disseminar os resultados e solicitar a reação de participantes diversose públicos alargados.<br>– **Instrumentos de acompanhamento**: mecanismos para documentar e acompanhar o desenvolvimento das intervenções e, após a sua entrega e implementação, recolher a opinião de utilizadores e participantes.<br>– **Avaliação de impacto**: atenção específica à avaliação ou quantificação dos impactos das actividades e dos resultados da prospetiva estratégica.<br>– **Ajustamento das expectativas e parcerias resilientes**: a prospetiva estratégica pode levar tempo a desenvolver-se e a criar impacto, pelo que é necessário manter as expectativas a um nível realista e um envolvimento ativo dos parceiros (por exemplo, através de espaços de encontro para partilha de resultados intermédios com os parceiros).<br>– **Gestão do conhecimento**: os conhecimentos resultantes das intervenções e dos resultados da prospetiva estratégica são registados, tratados e apresentados a toda a comunidade. | – Adotar metodologias que apoiem ciclos de aprendizagem de intervenção para intervenção, recolhendo contributos e reações para avançar e melhorar as iniciativas.<br>– Estabelecer programas que permitam evitar que as intervenções de prospetiva estratégica sejam projectos isolados.<br>– Conceber e formatar mensagens destinadas a públicos específicos e garantir a sua inclusão.<br>– Abertura, transparência e responsabilização perante o público, e em especial operante os participantes e as partes interessadas, relativamente aos processos e produtos da prospetiva estratégica.<br>– Selecionar e adotar, desde o início, mecanismos para documentar e acompanhar os progressos das intervenções de prospetiva estratégica.<br>– Recolher provas e ensinamentos das intervenções de prospetiva estratégica junto da administração e do governo e estimular o intercâmbio de dados e informações.<br>– Fornecer evidências tangíveis dos progressos realizados ao longo do projeto e solicitar *feedback* em fases intermédias, de modo a manter as partes interessadas envolvidas e a aproveitar os seus contibutos. |

Fontes: Elaboração da OCDE com base num vasto conjunto de estudos (OCDE 2019b, 2021b, 2021d, 2022a, 2022c; Fobe e Brans, 2011; Bütschi e Nentwitch, 2002; Calof e Smith, 2010; Cox et al., 2015; Rhisiart et al., 2016; Slaughter, 1999. Dreyer e Stang, 2013; Leitner et al., 2019; Frau, 2019; Conway, 2001; Amanatidou e Guy, 2008).

### 4.3 Aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração e no governo: um modelo para administrações e governos

O reconhecimento da existência de barreiras e dos fatores facilitadores à aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública é um primeiro passo para apoiar o desenho de processos e intervenções de prospetiva estratégica adaptáveis, exequíveis, robustos e ajustados ao contexto[6] . Com base nos obstáculos e fatores facilitadores anteriormente identificados, esta secção apresenta um quadro geral dos fatores mais críticos para a adoção da prospetiva estratégica por parte de governos e administrações, especialmente ao nível do processo de decisão.

Estes fatores, organizados de acordo com os elementos sistémicos da prospetiva estratégica adotados pela OCDE, definem um plano de ação para a conceção e desenho de processos e intervenções exequíveis, sólidos e ajustados ao contexto. A Figura 4 apresenta o modelo como uma proposta inicial que deve ser testada e repetida em cada contexto.

**Figura 4. Plano de ação para a aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública**

| Elementos sistémicos | Fatores facilitadores |
|---|---|
| Procura e mandato | **Adesão dos líderes**: mandato e patrocínio dos responsáveis políticos |
| | **Interesse público**: calendário e relevância dos debates públicos sobre o futuro e sobre futuras ameaças e oportunidades |
| | **Reputação e legitimidade**: autoridade e confiança da prospetiva estratégica enquanto abordagem de política pública e atividade profissional |
| | **Cultura de inovação**: a cultura do sector público e a distância à prospetiva estratégica em termos de pensamento, ação e horizontes temporais |
| Capacidades e competências | **Reserva de conhecimentos especializados**: disponibilidade e fiabilidade das competências |
| | **Qualidade da prestação**: solidez e relevância dos processos e produtos de prospetiva estratégica |
| | **Literacia de Futuros *(Futures Literacy)*** |
| | **Alocação de recursos**: apoio e sustentabilidade da prospetiva estratégica (por exemplo, orçamento) |
| | **Métodos e ferramentas**: circulação e apropriação de portefólios metodológicos |
| Disposições institucionais | **Arquitetura administrativa na administração e no governo**: regulamentos de apoio e coordenação organizacional / intersectorial. |
| | **Espaços seguros**: apoio a processos e atividades iterativos, ágeis e experimentais |
| | **Apropriação e enquadramento institucional**: atribuições de missão bem definidas e unidades no centro do governo |
| | **Redes e funções de mediação** |

[6] No que diz respeito às políticas públicas em particular, o importante conjunto de literatura sobre a difusão, circulação e adoção de inovações poderá ser valioso para compreender a transferência de abordagens, métodos e técnicas inovadoras. Por exemplo, a investigação orientada para a recolha de "conhecimentos sobre a forma como as políticas, as disposições administrativas, as instituições e as ideias de um determinado contexto político (passado ou presente) são utilizadas no desenvolvimento de políticas, disposições administrativas, instituições e ideias noutro contexto político" (Dolowitz e Marsh, 2000: 5).

| | |
|---|---|
| Integração no ciclo das políticas públicas | **Pontos de contacto**: integração e coordenação com o ciclo das políticas públicas |
| | **Orientação centrada no utilizador**: capacidade de resposta, relevância, aceitabilidade e acessibilidade da prospetiva estratégica para os decisores políticos |
| | **Abertura e participação**: envolvimento das partes interessadas e adesão aos princípios de transparência, integridade e responsabilização |
| Ciclos de retorno e aprendizagem | **Gestão do conhecimento**: documentar, acompanhar e orientar as intervenções com base nos conhecimentos |
| | **Atividades de acompanhamento e avaliação de impacto** |
| | **Canais de retorno**: os participantes e as partes interessadas partilham contributos e reações |
| | **Comunicação orientada e disseminação ativa** junto de públicos relevantes |

Enquanto instrumento de verificação, este modelo visa fornecer aos técnicos da prospetiva estratégica e aos decisores políticos uma ideia das lacunas e dos pontos fortes existentes para estabelecer e promover a prospetiva estratégica na administração pública. Por outro lado, o modelo pode ajudar a definir e a orientar as medidas a tomar para desenvolver a prospetiva estratégica, proporcionando orientações para selecionar as melhores oportunidades e melhorar a adoção e a aplicação da prospetiva estratégica na administração pública.

Medir e avaliar o impacto da prospetiva estratégica é um desafio e várias iniciativas têm vindo a oferecer soluções para colmatar esta lacuna (ver Caixas 20 e 21). Neste sentido, este modelo pode também ser utilizado como um instrumento de auditoria para avaliar a aceitação e a utilização da prospetiva estratégica. "Se não for um modelo a partir do qual se pode construir", pode, pelo menos, fornecer "um ponto de partida" (Hines, 2003: 20).

### Caixa 20. Avaliando o impacto da prospetiva estratégica

As dificuldades de avaliação do impacto da prospetiva estratégica têm sido amplamente documentadas e debatidas (Tõnurist e Hanson, 2020). A avaliação do impacto da prospetiva estratégica tem-se confrontado não apenas com a falta "referenciais de avaliação", mas também com a falta de iniciativas para avaliar intervenções concretas (Bingley 2014: 19). A maioria das avaliações realizadas baseia-se na "autoavaliação" e em mecanismos de avaliação que são "em grande parte internos, conduzidos por membros da equipa do projeto" (idem: 19). As evidências fornecidas, por exemplo sobre a utilização e a utilidade da prospetiva estratégica, são também "largamente episódicas" (idem: 20). Esta situação aumenta a pressão para a apresentação de evidências do valor e/ou dos impactos dos processos e produtos da prospetiva estratégica para a definição de políticas públicas (idem: 19). Os decisores políticos estão especialmente "atentos à responsabilização" neste domínio (Smith, 2012).

Entre as tentativas em curso para responder a este apelo, há uma insistência na avaliação dos objetivos iniciais da prospetiva estratégica, designadamente da "escala e natureza dos impactos diretos e antecipados", que estão "principalmente associados ao próprio processo de prospetiva" (Amanatidou e Guy, 2008: 539). A criação de metodologias estáveis e metódicas que adotam uma lente sistémica para apreender o impacto da prospetiva estratégica permite a expansão dos exercícios de avaliação de forma a ter em conta o ambiente mais amplo, os impactos indiretos ou diferidos e as variações de impacto nos diversos elementos ou áreas do sistema. A criação de um "modelo comum de avaliação de impacto" ao nível do sistema de prospetiva estratégica identifica áreas específicas que merecem especial atenção nos exercícios de avaliação (idem: 549-551):

- **Atores***:* a existência de instituições não fragmentadas, a criação de interesses mútuos e objetivos comuns, a geração de interdependências, a definição de clientes específicos.

- **Processos***:* a gestão das expectativas, abertura e transparência, inclusão (em particular, com o envolvimento do público no início dos processos), disseminação e cobertura mediática.

- **Contribuições / Resultados***:* a qualidade, a relevância e o calendário das mudanças na administração e no governo que afetam as iniciativas e intervenções de prospetiva estratégica.

- **Objetivos**: a definição de objetivos claros e não divergentes, uma lógica de intervenção bem fundamentada, um enfoque claro da intervenção.

Uma abordagem desta natureza, ciente dos elementos do sistema de prospetiva estratégica e das suas inter-relações, pode "facilitar a identificação de boas práticas independentemente dos seus objetivos específicos e níveis de implementação, bem como facilitar a análise comparativa e a coordenação de políticas de desenvolvimento socioeconómico" (idem: 540). No entanto, é necessário continuar a melhorar as abordagens de avaliação de impacto através de testes e iterações em contextos distintos, e aperfeiçoar os mecanismos de avaliação para as áreas de impacto, nomeadamente através da identificação de "critérios e fatores específicos da área" (idem: 555).

### Caixa 21. Medindo o impacto

A criação de instrumentos de quantificação do impacto da prospetiva estratégica oferece indicações que permitem avaliar os progressos e os resultados das intervenções, ou estabelecer referenciais para posicionar a prospetiva estratégica em termos dos impactos no processo de decisão (Smith, 2012). A partir dos contributos iniciais de Jon Calof, Ron Johnston e Jack Smith, foi apresentada uma proposta de quantificação dos impactos da prospetiva estratégica para os decisores políticos através de nove conjuntos de indicadores, num total de 54 indicadores (Smith, 2012):

- **Funções-chave e clientes tipo**: um total de cinco indicadores, correspondendo às funções desempenhadas ou realizadas pela prospetiva estratégica (por exemplo, "sensibilização") para uma série de "clientes tipo" (por exemplo, líderes políticos).

- **Benefícios da prospetiva**: doze indicadores, que mapeiam os benefícios percecionados da prospetiva estratégica (por exemplo, "gerar uma estratégia nacional").

- **Fatores críticos de sucesso**: oito indicadores "especialmente relevantes para os projetistas e planeadores de intervenções de prospetiva estratégica", tais como "enfoque num cliente claramente identificado" ou "cultivar ligações diretas com decisores políticos de topo".

- **Meta-medidas**: abrangendo seis indicadores que se focam no "processo de aprendizagem" desenvolvido pela prospetiva estratégica e nos seus impactos na "prontidão, resiliência e competências de resposta" (entre outros, "formar e desenvolver competências").

- **Medidas pré-política pública**: sete indicadores que reconhecem que a prospetiva estratégica funciona como "um instrumento fundamental para a avaliação de risco e para a gestão da incerteza".

- **Categorias para medir o apoio às políticas públicas**: tais como o "envolvimento e caracterização das partes interessadas" ou "consultoria aos agentes promotores das políticas públicas", num total de oito indicadores abrangendo o alinhamento com o ciclo das políticas públicas, sobretudo nas fases de pré-política e de execução das políticas.

- **Implementação (pós-)política**: oito indicadores, incluindo os "canais de comunicação" ou a "atração dos meios de comunicação e envio de mensagens", para abranger o impacto após as intervenções estratégicas de prospetiva.

Este conjunto de indicadores permite captar a multidimensionalidade dos impactos da prospetiva estratégica e desenvolver formas simples e concisas de comunicar esses mesmos impactos. Não obstante, adaptações a estes indicadores são inevitáveis, uma vez que o ciclo das políticas públicas para o qual foi concebido é altamente sensível à dinâmica contextual.

## 5. Fazer: A prospetiva estratégica como um processo estruturado para fazer face a desafios políticos

O presente capítulo apresenta a adoção e a aplicação da prospetiva estratégica como um processo estruturado de tradução de orientações para o futuro em práticas da administração e do governo. Os processos de prospetiva estratégica consistem numa série de etapas ou passos de medidas intencionais concebidas e realizadas em conjunto com portfólios de métodos e ferramentas de inovação (Hines e Zindato, 2016). No entanto, estes processos não devem ser vistos como rígidos e lineares: na realidade, as suas atividades concretas incluem ligações iterativas e intersecções entre diferentes etapas.

A definição das intervenções de prospetiva estratégica como processos estruturados com portfólios associados sugere o aproveitamento do seu potencial para efeitos do processo de decisão, "ligando a literatura sobre definição de políticas com a investigação em *design* de futuros" (Kimbel e Vesnic-Alujevic, 2020: 97). O presente capítulo explora as intervenções de prospetiva estratégica em duas áreas temáticas específicas — *transições verde e energética,* e *equidade e coesão social* — que o PlanAPP identificou como prioridades para este projeto. A perspetiva sugerida da prospetiva estratégica

como um processo prático com portefólios metodológicos pode ser utilizada para conceber e realizar intervenções práticas nestes domínios da política pública, com base nas experiências e aprendizagens partilhadas neste capítulo.

### *5.1 A prospetiva estratégica como um processo com um portefólio de ferramentas e métodos*

Este documento vê as iniciativas de prospetiva estratégica como contribuições específicas, graduais e articuladas para a dinâmica e os resultados de todo o seu sistema, adotando uma *perspetiva sistémica* para "mapear a dinâmica do sistema, explorar as formas como as relações entre os componentes do sistema afetam o seu funcionamento e verificar quais as intervenções que podem conduzir a melhores resultados" (OCDE, 2019a: 145). Esta perspetiva processual permite identificar etapas, passos ou fases como componentes básicos da conceção e implementação de iniciativas de prospetiva estratégica. Mais do que uma sequência unidimensional e linear, estas etapas definem os tipos de atividades e ferramentas que podem ser aplicadas na conceção e implementação de uma intervenção de prospetiva estratégica pensada e estruturada. A definição de prospetiva estratégica como um processo (de conceção), cujas etapas são combinadas com métodos e estratégias específicos, tem sido explorada e sustentada em modelos que conferem à prospetiva estratégica um sentido de direção, intencionalidade ou propósito a valorizar, e exequibilidade.

A prospetiva estratégica pode ser definida como um processo iterativo e heurístico para orientar a ação e elaborar respostas adaptadas aos desafios ou problemas em causa, contribuindo dessa forma para a criação de valor no âmbito do sistema. Esta definição explora e baseia-se na metodologia das abordagens de conceção. A investigação sobre o "espaço de diálogo" entre o planeamento de cenários e o *design thinking* tem vindo a expandir-se (Chermak e Coons, 2015). Os cenários já são organizados para explorar "a intersecção do *design* e dos futuros [para] produzir artefactos, aplicações e interações criados para provocar o diálogo de uma forma acessível" (Kelliher e Byrne, 2015: 36). O processo e o portefólio estão estreitamente interligados na prospetiva estratégica para gerar e aplicar intervenções úteis e impactantes na administração pública. Sem pretender ser exaustivo, este capítulo revisita três modelos de referência que configuram a prospetiva estratégica como um processo com portefólio para ilustrar, através das correspondências mútuas, a coerência de tal definição:

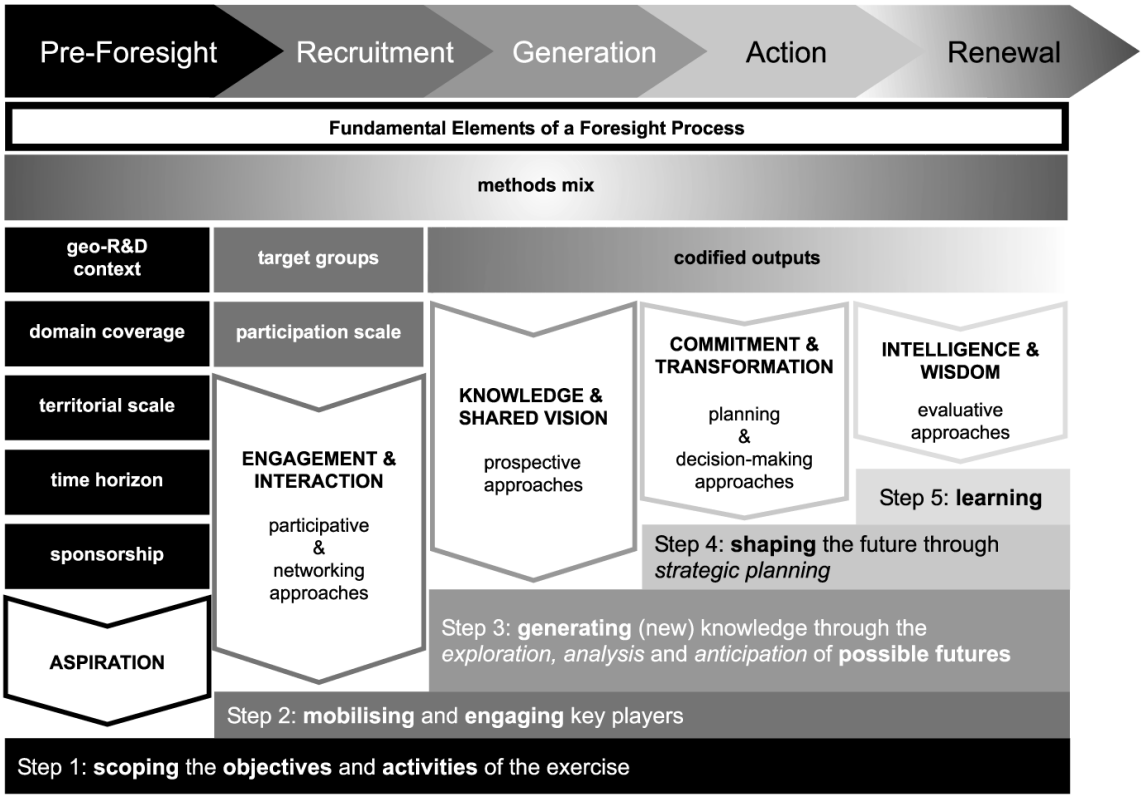
- Passos do processo de prospetiva (Popper, 2008).
- Fases do processo de prospetiva estratégica (Saritas, 2013).
- Etapas da prospetiva estratégica para o desenvolvimento de estratégias (Conway 2014).

Para Rafael Popper, o grande objetivo de uma abordagem deste tipo é compreender "os atributos fundamentais dos métodos de prospetiva estratégica e as suas ligações às fases centrais de um processo de prospetiva, juntamente com a identificação de possíveis padrões na seleção dos métodos" (2008: 62). Para este autor, a prospetiva estratégica vista como um processo sistemático compreende cinco fases interligadas e complementares: (i) *pré-prospetiva*, para definir os objetivos e as atividades do exercício; (ii) *recrutamento*, ou seja, a mobilização e o envolvimento dos atores-chave; (iii) *geração de novo conhecimento* através da exploração, análise e antecipação de futuros possíveis; (iv) *ação*, ou moldar o futuro através do planeamento estratégico; e, finalmente, (v) *renovação*, com a utilização da avaliação para assegurar a consolidação das aprendizagens (idem: 67).

Todo o processo implica uma "combinação de métodos", estando cada etapa estreitamente ligada às abordagens metodológicas que são selecionadas pela sua relevância para as atividades e objetivos específicos da mesma (ver Figura 5). Esta proposta metodológica introduz uma coordenação entre os "elementos e condições fundamentais que influenciam o processo de prospetiva" e a seleção de métodos específicos em qualquer momento do processo (idem: 64). As escolhas de métodos são determinadas pelas "necessidades" decorrentes do processo de prospetiva estratégica (idem: 64) e não

pelas qualidades intrínsecas dos métodos, seja em termos da sua natureza definida ao longo do espetro qualitativo e quantitativo, seja em termos das suas capacidades de recolha e processamento de provas, conhecimentos especializados, interação ou criatividade (idem: 83).

### Figura 5. Processo de prospetiva estratégica: etapas e metodologias




Fonte: Popper, 2008.

Ozcan Saritas vê o desenho de atividades de prospetiva estratégica como "um processo criativo centrado na conceção de um sistema futuro para cumprir objetivos e expectativas" (2013: 84). No âmbito de uma abordagem sistémica, este processo compreende sete fases básicas, todas elas abrangendo atividades específicas e métodos associados (ver Figura 6). As fases são: (i) *fase da inteligência*, que compreende as atividades de delimitação do âmbito (*scoping),*levantamento (*surveying*) e análise (*scanning*); (ii) *fase da imaginação*, com atividades criativas e divergentes; (iii) *fase da integração*, com atividades ordenadoras e convergentes; (iv) *fase da interpretação*, focada na definição da estratégia; (v) *fase da intervenção*, orientada para a ação; (vi) *fase do impacto*, dedicada à avaliação; e (vii) *fase da interação*, constituída por atividades interativas e participativas. Esta fase final é transversal a todo o exercício de prospetiva estratégica (idem: 102). No que respeita à utilização de métodos, "o processo de seleção e integração de métodos é realizado de acordo com cada fase e em interação estreita com o contexto, onde a atividade de prospetiva ocorre e se espera que melhore" (idem: 101).

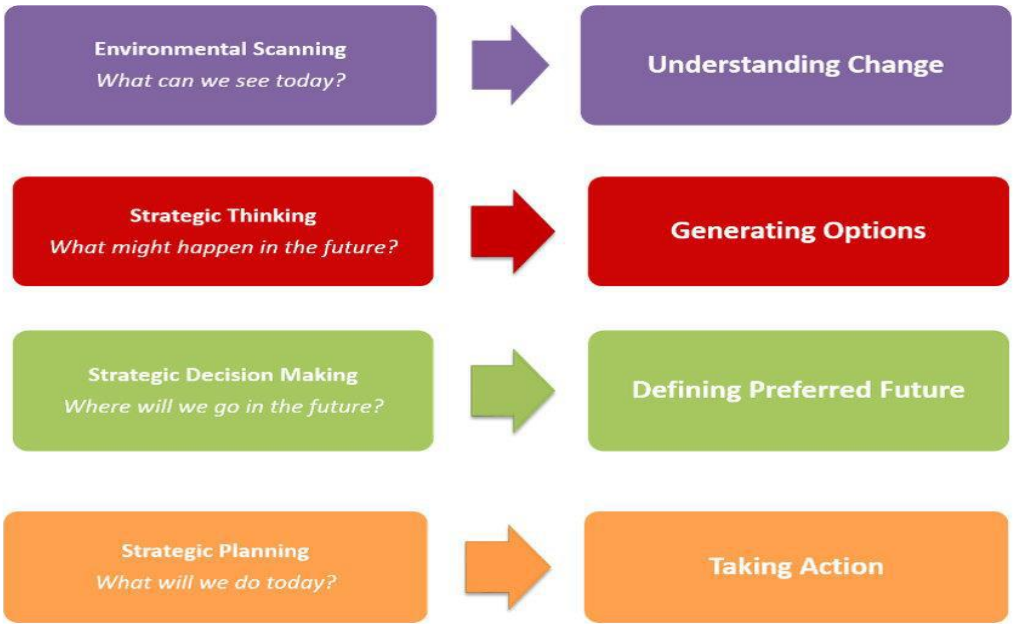
## Figura 6. Fases do processo de prospetiva estratégica: funções, atividades, métodos

| Phases | INTELLIGENCE | IMAGINATION | INTEGRATION | INTERPRETATION | INTERVENTION | IMPACT |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Functions** | Scoping / surveying | Creative phase | Ordering phase | Strategy phase | Action phase | Evaluation phase |
| **Activities** | Survey, scan, evidence | Concept model, visions, scenarios | Priorities, analysis, negotiations | Agendas, strategies | Plans, policies, actions | Review, revision, renewal |
| *Divergent Methods (more open, creative)* | Horizon scanning | Scenario stories / images | Backcasting | SWOT analysis | Communication planning | Interview |
| | Social Network Analysis | Gaming | Delphi | Strategic planning | R&D planning | Policy review |
| | Knowledge / research map | Visioning | Success scenarios | Roadmapping | Operational research | Impact indicator development |
| | Literature review | Agent –based modelling | Multi-criteria analysis | Cross-impact analysis | Action planning | Policy impact assessment |
| *Convergent methods (more specific, quantitative)* | STI policy analysis | Scenario modelling | Risk assessment | Logic framework | Critical / key technologies | Survey |
| | Text/data mining & patent analysis | System dynamics | Cost-benefit analysis | Linear programming | Priority lists | Bibliometric analysis |
| **INTERACTION** | Panels, workshops, conferences, training courses, dissemination, awareness raising, surveys, interviews | | | | | |

Fonte: Saritas, 2013

Por último, o "processo de estruturação e integração para a utilização da prospetiva no desenvolvimento de estratégias" desenvolvido por Maree Conway inclui uma sequência de "quatro fases autónomas, distintas mas interdependentes, cada uma com a sua própria abordagem e métodos" (2014: 5, 12). Esta abordagem "ajuda a identificar e a separar as fases que precedem o processo de decisão sobre as opções estratégicas possíveis e os futuros preferidos", atribuindo a cada fase da prospetiva estratégica "tipos de métodos" distintos (idem: 15). Esta abordagem propõe o desenvolvimento de uma coordenação entre as etapas do processo de prospetiva estratégica e a seleção dos métodos e estratégias mobilizados durante os exercícios (ver Figura 7). Este portefólio de métodos e ferramentas, que resulta da "combinação de métodos de introdução, análise, interpretação e prospeção", tem o potencial de "permitir que as organizações elaborem estratégias preparadas para o futuro" (idem: 15).

**Figura 7. Fases da prospetiva estratégica**




Fonte: Conway, 2014

Assim, estes três modelos olham para a prospetiva estratégica como um processo de conceção e desenho articulado com portefólios de inovação - ou, por outras palavras, veem a prospetiva estratégica como uma abordagem de portefólio que engloba estratégias e métodos para todas as etapas, passos ou fases que integram o processo de criação de valor.

No essencial, estas abordagens estão dependentes dos desafios e oportunidades específicos encontrados no contexto em que o processo de prospetiva estratégica se insere, o que sublinha a importância de adaptar e ajustar as fases de cada processo e os portefólios metodológicos cada vez que uma intervenção ou iniciativa de prospetiva estratégica é concebida e implementada. O acoplamento entre os processos de conceção e as ferramentas heurísticas que acompanham a aplicação da prospetiva estratégica tem não só o potencial de "pluralizar e problematizar o entendimento das questões e incertezas" (Kimbel e Vesnic-Alujevic 2020: 99), mas também do potencial de encorajar a tradução dessas atividades em contributos pertinentes para a formulação das políticas públicas. Em especial, a tradução em contributos úteis e utilizáveis pelos decisores políticos (idem: 103).

No subcapítulo seguinte, utilizamos esta definição de prospetiva estratégica como um processo estruturado em fases de atividades — cada uma delas associada a uma seleção de métodos e ferramentas — para abordar as áreas de política pública que o PlanAPP selecionou como prioridades do projeto. Abordar estas prioridades políticas do ponto de vista da prospetiva estratégica implica a exploração quer dos processos de prospetiva estratégica quer dos portfólios de métodos e ferramentas utilizados noutras latitudes para desenvolver estes processos.

### *5.2 Prioridades políticas para a prospetiva estratégica em Portugal*

O PlanAPP identificou a *transição verde* e a *transição energética*, assim como a *equidade* e a *coesão social* como as prioridades políticas a abordar neste documento de trabalho. Estes temas estão alinhados com as prioridades sociais e políticas do futuro de Portugal e da Europa (ver Caixa 22), o que cria uma necessidade muito significativa de os explorar e abordar com métodos e abordagens que valorizem processos proactivos e prospetivos. A importância de atuar em prol destas prioridades

políticas para o futuro de Portugal dá ao PlanAPP a oportunidade de explorar abordagens inovadoras e metodologias prospetivas que possam dar sentido à sua natureza complexa. A visão de futuro que o PlanAPP poderá trazer pode ajudar o governo português a reenquadrar as agendas estratégicas nacionais que beneficiam a sociedade portuguesa como um todo. As ferramentas e os conhecimentos que a prospetiva estratégica utiliza para lidar com questões complexas e incertas podem fornecer informações úteis, complementares ou corretivas, às abordagens existentes em matéria de aconselhamento político.

### Caixa 22. As perceções particulares de Portugal sobre o Futuro da Europa

As edições especiais do Eurobarómetro sobre o Futuro da Europa permitem explorar as diferenças na opinião pública entre os Estados-Membros da União Europeia. Isolando a opinião pública portuguesa, a última edição publicada (janeiro de 2022) fornece informações sobre aspetos únicos da realidade local que as intervenções de prospetiva estratégica terão de ter em conta:

- Relativamente aos principais desafios para a União Europeia, 65% dos inquiridos de nacionalidade portuguesa apontam para a "desigualdade social" (contra 36% a nível europeu) e 51% para o "desemprego" (contra 32%). Relativamente a estas questões da desigualdade sociais e do desemprego, os inquiridos de nacionalidade portuguesa apresentam as percentagens mais elevadas em comparação com os resultados noutros membros da União Europeia.
- Por outro lado, os inquiridos de nacionalidade portuguesa mostraram-se relativamente menos preocupados com "questões ambientais e alterações climáticas" (20% em Portugal contra 32% a nível europeu) ou "questões de migração" (17% em Portugal contra 31% a nível europeu).
- As perceções dos inquiridos de nacionalidade portuguesa sobre os desafios globais que afetam a União Europeia diferem ainda das dos inquiridos a nível europeu no que respeita aos "riscos relacionados com a saúde", muito acima média europeia (66% contra 34%).

Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_447

#### 5.2.1 Transição verde e transição energética

O Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC, acrónimo inglês) alerta para o facto de "cada uma das últimas quatro décadas ter sido sucessivamente mais quente do que qualquer outra década que a precedeu desde 1850" (IPCC, 2021: 5). O que, num passado recente, foi recorrentemente entendido como uma questão de longo prazo está a tornar-se cada vez mais uma preocupação premente para a sociedade e uma prioridade política a requerer ação imediata por parte dos governos. Tal como estabelecido no Acordo de Paris, 196 partes comprometeram-se a limitar o aquecimento global abaixo dos 2 graus Celsius, a fim de evitar cenários apocalípticos e acontecimentos catastróficos que ponham em causa a subsistência das populações. O objetivo do acordo é "reforçar a resposta global à ameaça das alterações climáticas" e definir políticas, planos de ação e quadros sólidos para reduzir as emissões de CO2 e limitar o aumento da temperatura global (UNFCCC, 2018).

As organizações e agências internacionais, como o IPCC e a Agência Internacional da Energia (AIE), utilizam habitualmente processos estocásticos e modelos matemáticos para projetar o impacto das alterações climáticas e acompanhar a evolução das transições energéticas em todo o mundo. Estes estudos são essenciais para sensibilizar os governos para as medidas de ação e adaptação necessárias para fazer face a um planeta em aquecimento e aos riscos que este acarreta para a existência humana. No entanto, as incertezas são difíceis de prever e limitam a capacidade de preparação dos governos para eventos inesperados. Para fazer face à incerteza, são cada vez mais utilizadas abordagens mais qualitativas, como a prospetiva estratégica. Estas abordagens fornecem métodos e ferramentas que os governos podem aplicar e com os quais pode perceber, compreender e agir constantemente sobre o futuro à medida que este se torna presente (OCDE, 2021d).

Devido ao aumento das incertezas quanto ao impacto das alterações climáticas, o IPCC, a AIE e o Conselho Mundial da Energia (ver Caixa 23) alinharam as suas análises quantitativas, que estabelecem indicadores para a transição energética e projetam o impacto das alterações climáticas, com abordagens qualitativas, como cenários e narrativas futuras. Por outro lado, a cocriação de cenários futuros com as partes interessadas pode apoiar os decisores políticos nos seus processos de decisão, uma vez que estes têm o potencial de fazer um balanço da inteligência coletiva e fornecer aos governos uma visão sistémica das necessidades societais, organizacionais e individuais para implementar eficazmente a transição energética. A aplicação de metodologias prospetivas tem de ser adaptada a necessidades específicas. Para o efeito, a Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA, acrónimo inglês) tem vindo a explorar a utilização de cenários energéticos de longo prazo (LTES) em torno da natureza complexa dos sistemas energéticos e do contexto das transições energéticas, a fim de fornecer recomendações aos decisores políticos sobre a melhor forma de aplicar os LTES. Por seu lado, o *Strategic Foresight for Successful Net-Zero Transitions Toolkit* da OCDE, adaptado para a elaboração de políticas climáticas, foi desenvolvido "para examinar os fatores que podem aumentar ou limitar a capacidade dos países e organizações para cumprirem as suas metas de redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa" (OCDE 2023: 67). Tanto os cenários energéticos de longo prazo da IRENA como o processo de prospetiva estratégica em cinco etapas da OCDE para a elaboração de políticas climáticas constituem exemplos da utilização da prospetiva estratégica para orientar os governos (ver Caixa 24).

Entre os casos concretos que ilustram aplicações de prospetiva estratégica nesta área temática, o presente documento de trabalho destaca o seguinte conjunto de iniciativas:

- **Alemanha:** O Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Ação Climática tem incluído recorrentemente métodos e ferramentas de prospetiva estratégica nos seus projetos para "avaliar as diferentes possibilidades de transformar o aprovisionamento energético da Alemanha, de forma a cumprir os objetivos estabelecidos na estratégia energética do Governo Federal, dando especial atenção aos custos associados a cada uma das diferentes possibilidades" (Previsões e Cenários Energéticos). Os relatórios *Electricity 2030*, que identifica 12 tendências de longo prazo que deverão contribuir para a transição para um sistema de aprovisionamento de eletricidade de baixo custo, e *The Energy of the Future* que monitoriza e acompanha a realização dos objetivos de transição energética, apresentam alguns exemplos da utilização da prospetiva estratégica.
- **Reino Unido:** O Gabinete do Governo do Reino Unido para a Ciência está atualmente a trabalhar num projeto para o desenvolvimento de cenários e vias possíveis para alcançar uma sociedade com zero emissões. O projeto "visa apoiar a resiliência das políticas governamentais de redução de emissões através da compreensão da forma como diferentes mudanças societais e comportamentais afetarão o percurso para a meta de emissões-zero" (*UK Government Office for Science 2021*).
- **Finlândia:** A Finlândia tem uma longa tradição de aplicação da prospetiva estratégica em diferentes áreas de atuação do governo e da administração pública em geral. Em 2009, o Gabinete do Primeiro-Ministro encomendou um relatório de prospetiva sobre a política climática e energética a longo prazo: *Long-Term Climate and Energy Policy: Towards a Low-Carbon Finland* . Recorrendo a uma abordagem participativa, o relatório avaliou caminhos, objetivos e medidas para uma Finlândia com baixas emissões de carbono. Os cenários futuros desenvolvidos no relatório apoiaram a definição de objetivos para reduzir as emissões da Finlândia em, pelo menos, 80% até 2050. Este objetivo seria alcançado através da melhoria das políticas de eficiência energética (por exemplo, normas de construção e de eficiência mais rigorosas), de tecnologias de baixa emissão de carbono, de energias renováveis (por exemplo, bioenergia), de veículos tecnologicamente eficientes para os transportes e de melhorias ao nível da agricultura (por exemplo, alterações nos padrões de consumo).

- **Centro Comum de Investigação, Comissão Europeia:** O Centro Comum de Investigação (JRC, no acrónimo inglês), o centro de ciência e conhecimento da Comissão Europeia, recorreu a um exercício de prospetiva estratégica para explorar "o modo como as transições verde e digital se podem reforçar mutuamente" (ou seja, "transições gémeas") até 2050.O CCI analisou as interconexões e interdependências entre a digitalização e as transições verdes e "o modo como as tecnologias digitais podem contribuir para combater as alterações climáticas e a degradação ambiental" (Muench et al. 2022). Os resultados do estudo identificam requisitos essenciais para gerir a transição verde e a transição digital para um futuro sustentável e justo. Estes requisitos aplicam-se às categorias STEEP (Social, Tecnológica, Ambiental, Económica e Política) e abrangem questões como assegurar uma transição justa, garantir a privacidade e a utilização ética da tecnologia, a implementação de infraestruturas de inovação, a criação de mercados propícios e e o desenvolvimento de normas adequadas.

### Caixa 23. Cenários energéticos mundiais

Desde 2016 que o Conselho Mundial da Energia (CME) trabalha para "ajudar os seus membros a navegar melhor a transição energética global", desenvolvendo Cenários Energéticos Mundiais. Uma vez que a transição verde e a transição energética são orientadas e afetadas por uma variedade de fatores e forças motrizes, a prospetiva estratégica fornece o conhecimento contextual e os meios necessários para construir uma agenda estratégica inclusiva.

Em 2019, o relatório do CME intitulado *The Future of Nuclear: Diverse Harmonies in the Energy Transition* [O Futuro do Nuclear: Harmonias Diversas na Transição Energética] apresentou três vias possíveis e plausíveis para a transição energética da Europa, tendo por base a interação de quatro incertezas críticas: ritmo de inovação e ganhos de produtividade; governação internacional e mudanças geopolíticas; prioridade dada às alterações climáticas e questões conexas; e instrumentos políticos em ação.

A metodologia incorporou um processo em quatro fases: delimitação do âmbito e análise do horizonte (investigação documental e entrevistas com líderes na área de energia); teste (*workshops* sobre energia nuclear a nível global com peritos); construção (desenvolvimento de narrativas sobre a energia nuclear); e iteração (entre narrativas globais e abordagens de quantificação/modelação).

As narrativas que se seguem são representações plausíveis do futuro e foram enriquecidas com modelação quantitativa, como, por exemplo, o modelo Global Multi-Regional MARKAL (GMM).

— ***Jazz* Moderno:** "representa um mundo "digitalmente disruptivo", inovador e orientado para o mercado global, em que os ganhos são cada vez mais privatizados".
— **Sinfonia "Inacabada"**: "um mundo em que surgem modelos de crescimento económico mais 'inteligentes' e sustentáveis, à medida que o mundo ambiciona um futuro com baixas emissões de carbono e mais energias renováveis".
— ***Hard Rock*:** "explora as consequências de prioridades de segurança nacional centradas na realidade interna que contribuem para um crescimento económico global mais fraco e insustentável".

Foram consideradas e propostas quatro formas de os governos lidarem eficazmente com estes cenários através da prospetiva estratégica:

— Clarificar as escolhas estratégicas e identificar novas e melhores opções para a ação.
— Testar as estratégias e políticas existentes para a transição energética na Europa.
— Traduzir os futuros ou visões preferidas em realidade e em políticas acionáveis.
— Ajudar as empresas a antecipar os impactos das tecnologias emergentes e a reformular os seus modelos de negócio.

Fonte: Conselho Mundial da Energia: Cenários Energéticos a Nível Mundial.

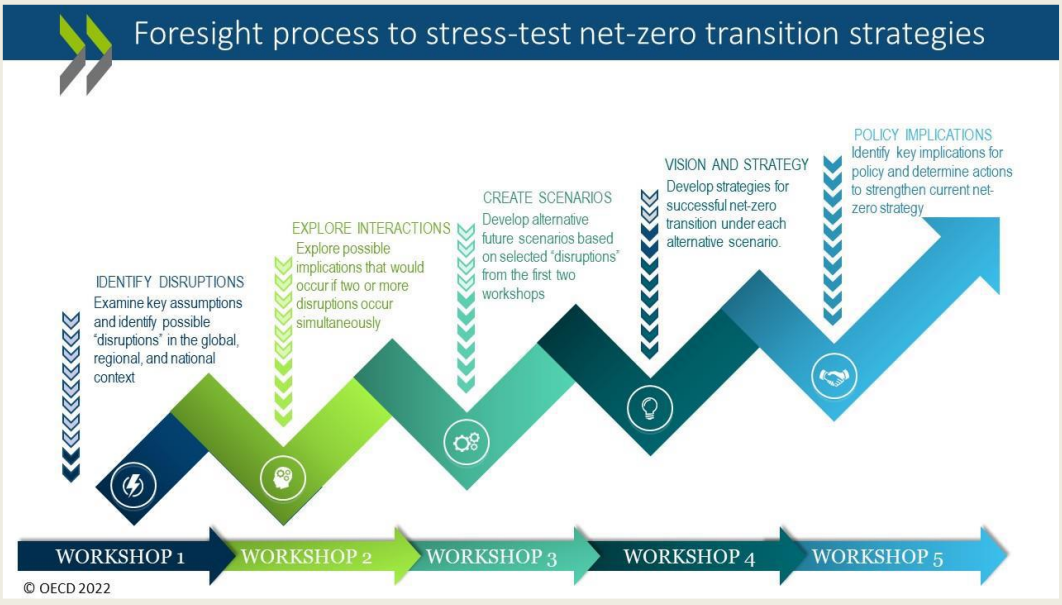
## Caixa 24. Melhorar o desenvolvimento de cenários para orientar o governo para uma transição para energias limpas

A Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA) é uma organização intergovernamental que tem por objetivo apoiar os países nos seus esforços para assegurar uma transição para energias limpas. O relatório "*Scenarios for the Energy Transition: Global Experience and Best Practices*" [Cenários para a Transição Energética: Experiência Global e Mlehores Práticas] explorou a utilização de cenários energéticos a longo prazo (LTES) em diferentes países. O seu objetivo foi fornecer recomendações aos decisores políticos sobre a melhor forma de aplicar os cenários energéticos de longo prazo.

Esta abordagem foi proposta para reforçar o desenvolvimento de cenários através da criação de uma estrutura de governação forte e expandir as fronteiras dos cenários, ou seja, facilitar uma melhor coordenação entre diferentes instituições públicas, promover processos participativos e ter em conta as inovações no sector energético. Em segundo lugar, os resultados sublinham a necessidade de clarificar o objetivo da construção de cenários e qual o tipo de método que melhor se adequa ao objetivo da intervenção, por exemplo, *backcasting*, exploratório ou criação de consenso. Por outro lado, devido à complexidade dos sistemas energéticos e ao contexto das transições energéticas, transparência e uma comunicação eficaz serão fatores críticos de sucesso. Os governos que estão a fazer cenários de longo prazo terão de se envolver abertamente com atores relevantes e utilizar dados essenciais para que os decisores políticos possam testar a plausibilidade dos cenários. Por último, identificar e apoiar abordagens de capacitação são fundamentais tanto para o sucesso da internalização dos resultados, a partir de uma equipa interna dedicada, como para a externalização, para dar sentido e interpretar corretamente os resultados recebidos do exterior, o que exige "capacidade de absorção no seio do governo" (IRENA 2020: 12).

Em alternativa, a OCDE recomenda a aplicação de um processo de prospetiva estratégica em cinco etapas para a elaboração de políticas climáticas, através do qual os países podem reforçar a resiliência sistémica (ver Figura 8). O processo de prospetiva pode ser aplicado a vários níveis da administração pública e do governo, abrangendo diversos mandatos, e destina-se a testar as estratégias de emissões-zero, uma vez que estas podem ser "vulneráveis a uma grande variedade de perturbações em todos os sectores" (OCDE 2023: 68).

### Figura 8. Processo estratégico em cinco etapas da OCDE para transições *net-zero* bem-sucedidas




Fontes: *Net Zero+ Climate and Economic Resilience in a Changing World* da Unidade de Prospetiva Estratégica da OCDE e I *Scenarios for the Energy Transition: Global Experience and Best Practice* da IRENA

### 5.2.2 Equidade e coesão social

A atual estrutura da desigualdade económica e social baseia-se em diferenças históricas da riqueza entre grupos sociais "e nos vários sistemas de justificação económica, social, moral e política que têm sido invocados para defender ou condenar essas disparidades" (Piketty 2014: 19). Tal como sublinha o *The World Inequality Report* [*O Relatório sobre Desigualdade Mundial*] (2022), a atual distribuição da riqueza e da desigualdade pode ser considerada como uma escolha política (idem: 11).

Na sequência da pandemia de COVID-19 e com a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia a afetar a segurança alimentar (FAO 2022), a concentração de riqueza não está a diminuir, uma vez que "os 10% mais ricos da população mundial detêm atualmente 52% do rendimento mundial" (Relatório sobre a Desigualdade Mundial 2022). Decisões políticas responsáveis e políticas públicas coerentes são cruciais para garantir uma redistribuição justa da riqueza. No *inquérito da OCDE "Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey"* (2021e), 62,7% dos inquiridos dos países da OCDE apoiam a intervenção governamental para reduzir as diferenças de rendimento e assegurar os apoios sociais necessários. Por outro lado, a pandemia de COVID-19 expôs disparidades sociais no mercado de trabalho na Europa e nos países da OCDE, como o fosso entre géneros e a injustiça para com as minorias étnicas (OCDE, 2022d; Eurofound 2022).

Para promover disposições equitativas e a coesão social, é importante que os governos reconheçam a necessidade de gerir e reformular as suas agendas estratégicas, captando e equilibrando as perspetivas e os interesses das partes interessadas (ver Ahlquist e Rhisiart 2015: 103). Caso contrário, determinadas perspetivas e interesses particulares podem moldar o futuro e impor prioridades que, poderão desafiar os princípios éticos de justiça, equidade e igualdade de direitos, correndo o risco de aumentar ainda mais as desigualdades ou marginalizar sectores da sociedade (Ramírez e Wilkinson 2016).

A prospetiva estratégica pode criar as salvaguardas adequadas para gerir os interesses instalados e os poderes dominantes através de processos participativos, consultas a especialistas, compromissos com as partes interessadas e reavaliação iterativa dos resultados (ver Quadro 25). Contudo, os processos que visam envolver uma variedade de atores de diversas origens e níveis hierárquicos para abordar questões como a equidade e a coesão social podem encontrar numerosos obstáculos e desafios. Cada ator tem uma determinada visão do mundo, e pode ter definições distintas e potencialmente conflitantes de "justiça" e "equidade". Além disso, cada ator pode ser guiado por agendas estratégicas, antecedentes culturais e ideologias especificas (Ramírez e Wilkinson 2016).

Através da prospetiva estratégica, especificamente em intervenções participativas, os modelos mentais podem tornar-se mais evidentes (Woolley 2021). No âmbito destes processos sociais, existem mecanismos e atividades que podem ajudar a avaliar e amplificar a inteligência coletiva (Nesta, 2019b), para abordar questões complexas e construir uma base de entendimento comum entre as partes interessadas. Como se referiu no terceiro capítulo deste documento, as funções autorreflexivas e participativas da prospetiva estratégica estão intimamente relacionadas com a utilidade e o propósito da prospetiva estratégica para enfrentar desafios societais, como a equidade e a coesão social. Neste contexto, o "propósito" funciona como um garante da congruência das intervenções de prospetiva estratégica do princípio até ao fim e do sucesso da intervenção de prospetiva (Gordon 2020).

A prospetiva estratégica tem sido frequentemente utilizada para desafiar suposições e profundamente enraizadas na cultura e na sociedade relacionados com a transformação social e a equidade (ver Caixas 26 e 27). O presente documento de trabalho apresenta uma seleção de exemplos que mostram como o objetivo de identificar caminhos em direção a um futuro desejado pode ser realizado através da ponderação das perspetivas de todos os atores de um mesmo sistema:

- **Austrália:** Através de um processo colaborativo e de prospetiva estratégica, a Organização de Investigação Científica e Industrial da Commonwealth (CSIRO, acrónimo em inglês) desenvolveu o

*Australian National Outlook* 2019 [Perspetivas Nacionais para a Austrália 2019] para explorar "temas, riscos e oportunidades nacionais significativos que permitam identificar formas de assegurar a prosperidade a longo prazo da Austrália " (CSIRO 2019: 1). No relatório, a Austrália reconhece que, embora o país tenha prosperado ao longo das últimas três décadas, existe um futuro cada vez mais incerto até ao ano 2060. Esta incerteza é motivada por seis desafios *(Ascensão da Ásia, Alterações tecnológicas, Alterações Climáticas e ambiente, Demografia, Confiança e Coesão social)*. A partir das evidências disponíveis em torno destes seis desafios, os participantes no processo de prospetiva do *Australian National Outlook* 2019 exploraram dois cenários opostos: (i) *Visão de futuro*, no qual a Austrália é proactiva e consegue atingir todo o seu potencial, e (ii) *Declínio lento,* em que a Austrália não consegue dar resposta aos problemas globais e nacionais.

  - O primeiro cenário parte do princípio de que existem instituições inclusivas para incentivar a participação cívica e melhorar o nível de vida da população australiana. Este resultado é alcançado através da melhoria e adaptação contínua do sistema de ensino, da implementação de políticas sólidas de inclusão social e da reconstrução da confiança nas instituições.
  - Por outro lado, no segundo cenário, a Austrália enfrenta um fosso social crescente "exacerbado por resultados educativos mais fracos e uma incapacidade de recuperar a confiança nas instituições públicas e privadas" (CSIRO 2019: 23). Com a ajuda destes cenários, o *Australian National Outlook* 2019 visa gerar mais debates e orientar as iniciativas de planeamento para a tomada de medidas em cinco áreas-chave: indústria, urbanismo, energia, território e cultura.

- **África do Sul:** Os Cenários de Mont Fleur de 1991, na África do Sul, são considerados uma das mais notáveis intervenções de planeamento com recurso a cenários. O seu objetivo era abordar o futuro de uma sociedade em transição, do *apartheid* para uma sociedade multirracial e inclusiva, com a participação de um grupo diversificado de atores (entre outros, representantes de partidos políticos de esquerda e de direita, ativistas, académicos, empresários e pessoas de diversas origens étnicas e raciais). A intervenção de planeamento procurou responder à pergunta - "Como será a África do Sul no ano 2002?" - de um ponto de vista social, económico e político. A intervenção focou-se em estimular um debate sobre a forma de moldar os próximos 10 anos da sociedade sul-africana no grupo diversificado de atores. Os Cenários de Mont Fleur assinalaram a importância de duas dimensões que permitem criar uma base comum entre as partes interessadas:

  - *Redes informais*: a criação de redes informais que chegaram a inspirar a celebração acordos formais em prol da igualdade de direitos e da democracia; e
  - *Uma linguagem comum*: As contribuições "para o estabelecimento de um vocabulário comum" facilitou conversas que antes eram inaceitáveis nos domínios político e social. Esta linguagem comum reformulou o posicionamento de alguns partidos políticos e as suas intervenções nas negociações constitucionais em curso.

- **Brasil:** Um exemplo mais recente é a utilização de cenários futuros no âmbito do projeto Brasil 2035, desenvolvido com o objetivo de alcançar a equidade e a coesão social (IPEA 2017). O *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) é um instituto federal brasileiro que tem por missão melhorar as políticas públicas para o desenvolvimento nacional, através da investigação económica, social e em gestão pública, do diagnóstico e análise de questões económicas estruturais e de estudos prospetivos de médio e longo prazo. O último mandato do IPEA, relativo aos estudos prospetivos, tem-se revelado útil para apoiar a definição de políticas e estratégias prospetivas para uma sociedade brasileira mais solidária, livre e justa.

### Caixa 25. Um quadro para abordar a equidade intergeracional em Portugal

Em conjunto com a Fundação Calouste Gulbenkian, a *School of International Futures* (SOIF) tem trabalhado sobre o tema da equidade intergeracional, de forma a garantir que o futuro não é apropriado por aqueles que tendem a ditar e deslocar o futuro segundo interesses particulares. Este projeto desenvolveu um quadro de apoio à avaliação das políticas públicas e dos seus impactos nas gerações futuras, em cinco fases:

1. **Diagnóstico**: identifica e procura informações essenciais sobre uma determinada política pública e sobre a forma como esta pode ter impactos negativos ou injustos analisando questões de curto, médio e longo prazo.

2. **Impacto:** esta fase baseia-se numa análise quantitativa e qualitativa que "explora cadeias de impactos desejados e não desejados em várias gerações ao longo do tempo".

3. **Cenários:** neste caso, as avaliações são testadas e confrontadas com uma série de futuros alternativos, com o objetivo de garantir que as políticas são resilientes e sólidas.

4. **Processo:** nesta fase analisa-se em que medida a política pública tem em conta questões de equidade intergeracional, se inclui iterativamente contributos de diversos atores ou "se o próprio processo envolveu injustiças procedimentais".

5. **Conclusões:** a fase final tem por objetivo comunicar os resultados e divulgar a informação analisada junto dos decisores políticos.

Fonte: Fundação Calouste Gulbenkian

### Caixa 26. Utilização da análise de causalidade estratificada como ferramenta de prospetiva estratégica para a equidade socioeconómica em Singapura

O Centro para Futuros Estratégicos de Singapura [Centre for Strategic Futures (CSF)] utilizou a metodologia da Análise de Causalidade Estratificada [Causal Layered Analysis (CLA)] para aprofundar as aspirações socioeconómicas da população. O exercício envolveu a participação de 13 participantes dos sectores público e privado num *workshop* de meio-dia para discutir estas aspirações em três áreas principais:

**1. Uma sociedade com diversas definições de sucesso**: sobre aspirações relacionadas com a importância e a força da família, a ajuda e a capacidade de cuidar dos mais desfavorecidos, numa sociedade em que o governo e as pessoas têm uma relação mais colaborativa, baseada no respeito, na sinceridade e na empatia.
**2. Uma Singapura com um ritmo de vida mais gratificante:** sobre um país onde o custo de vida é comportável, onde há um maior sentido de união e comunhão entre os cidadãos e onde os valores assumem um papel importante na sociedade orientando atitudes, ações e aspirações.
**3. Uma Singapura com uma economia forte e dinâmica, para garantir o bem-estar social:** sobre a importância de envelhecer com dignidade, a necessidade de uma identidade nacional forte e de um governo competente e fiável.

Uma vez que a metodologia visa explorar quatro dimensões de reflexão – litania, sistema, visão do mundo e mito/metáfora — o *workshop* foi dividido em duas partes: a primeira dedicada à caracterização da situação atual e, a segunda dedicada à identificação de realidades futuras associadas a aspirações socioeconómicas (nomeadamente, Singapura 2030). Através dos resultados dos *workshops*, o CSF procurou desenvolver novas narrativas sobre o futuro como forma de contribuir para políticas públicas mais inclusivas no presente.

O CSF sublinhou a utilidade e o potencial da CLA (acrónimo da designação inglesa *Causal Layered Analysis)* como instrumento de prospetiva estratégica para a política pública. O primeiro benefício que pode trazer aos decisores políticos é o facto de desembrulhar e reformular modelos mentais da "experiência humana" e proporcionar uma visão aprofundada sobre o futuro. Ao nível dos modelos mentais, em especial a CLA revela "padrões de experiências partilhadas" e clarifica aspetos importantes da "psicologia do futuro". O segundo benefício da CLA é a sua capacidade de desafiar sistematicamente a "ortodoxia dominante na política pública". Por último, enquanto metodologia participativa, pode ser uma ferramenta complementar para outras metodologias de prospetiva estratégica, como o planeamento com base em cenários.

Fonte: Centro para Futuros Estratégicos

### Caixa 27. Cenários para reduzir desigualdades e promover a justiça espacial propostos pelo IMAJINE

O projeto IMAJINE (*Mecanismos Integrativos para Promover a Justiça Espacial e Reduzir as Desigualdades Territoriais*) aplicou o planeamento de cenários como metodologia principal para analisar o futuro da desigualdade territorial e da justiça espacial na Europa. Estes cenários foram utilizados para alargar as perceções e desafiar os pressupostos de um vasto leque de partes interessadas e decisores políticos da Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia. Fixando o seu horizonte temporal em 2048, o processo de construção de cenários questionou "como é que a desigualdade e a injustiça poderão ser entendidas amanhã".

Através de uma abordagem dedutiva ao planeamento de cenários, este projeto identificou duas incertezas críticas para definir a lógica e as narrativas dos cenários numa matriz 2x2, cujos eixos foram definidos por duas incertezas críticas: o "grau de solidariedade ou de autonomia" e a "procura de prosperidade económica ou de bem-estar". Da intersecção destas incertezas críticas resultaram quatro cenários:

1. **Cidadela de Prata (*Silver Citadel*):** um cenário em que "a UE alcança a prosperidade e a equidade económicas".

2. **Guardião Verde (*Green Guardian*):** um cenário em que "a UE consolida os seus poderes de controlo e regulação da resiliência e da sustentabilidade em nome de uma nova ordem mundial, centrada na sobrevivência às alterações climáticas e a outras crises".

3. **Plataforma de Silício (*Silicon Scaffold*):** um cenário em que "a UE é constituída por relações digitais num mundo moldado por empresas transnacionais".

4. **Arco-íris de Retalhos (*Patchwork Rainbow*)**: este quarto cenário ilustra um futuro em que "a União Europeia se esforça por mediar conflitos internos e por assegurar uma certa unidade nas relações externas".

Os cenários IMAJINE pretendem fornecer informações sobre a evolução possível e plausível da desigualdade territorial e da justiça espacial na Europa aos decisores políticos e às partes interessadas. Com o objetivo de desafiar os atuais pressupostos em torno destes tópicos e de ajudar a envolver as partes interessadas num esforço conjunto de redução da desigualdade e de promoção da justiça, os cenários resultantes do projeto também oferecem a oportunidades de discutir uma variedade de implicações para as estratégias e agendas nacionais, bem como para o desenvolvimento de políticas públicas. Para sistematizar estas implicações, o projeto consultou peritos internacionais de diferentes sectores (geopolítica, política alimentar, sustentabilidade, meios de comunicação social, cultura, género e sexualidade).

Fonte: Scenarios For The Future Of European Spatial Justice

## 6. Áreas de oportunidade

O presente documento ilustra os principais fundamentos para a aplicação de abordagens prospetivas à definição de políticas públicas, a partir da análise da investigação académica e de exemplos de estudos de casos internacionais, bem como dos conhecimentos recolhidos nas atividades realizadas durante o projeto conjunto com o PlanAPP. O documento proporciona um conjunto de métodos. ferramentas e orientações práticas para que o governo examine e desenvolva a capacidade de prospetiva na administração pública. O objetivo final é reforçar a capacidade do governo e da administração pública para utilizar e promover a prospetiva estratégica para apoiar e melhorar o processo de decisão.

Seguindo o percurso e as abordagens descritas no documento, Portugal pode constituir um exemplo ilustrativo da aplicação das propostas apresentadas no presente do documento. O PlanAPP tem atribuições claras na definição de legislação e programas de alto nível, cabendo-lhe promover a sistematização de quadros estratégicos e assegurar a coerência dos planos sectoriais com as agendas transversais do Governo (Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março de 2021). Situado no centro do

Governo, o PlanAPP está dotado de uma missão, de um mandato e das capacidades para promover a prospetiva estratégica e a sua utilização (Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março de 2021), o que coloca o PlanAPP numa posição privilegiada para promover abordagens prospetivas e proactivas na administração pública e para apoiar práticas e intervenções prospetivas em todos os sectores.

O presente documento apresenta algumas sugestões para o PlanAPP reforçar e incorporar a prospetiva estratégica na administração pública portuguesa e melhorar ainda mais o seu papel enquanto centro de competências para todo o governo. Nesta fase, foram identificadas cinco áreas de oportunidade especialmente relevantes para o PlanAPP:

- **O desenho (colaborativo) de uma estratégia transversal para a prospetiva**: A partir da sua posição privilegiada, o PlanAPP pode impulsionar a utilização da prospetiva estratégica e incorporar princípios e práticas de prospetiva na administração pública em geral. A prospetiva estratégica beneficiaria da conceção e adoção de uma estratégia contextualizada para Portugal, que tenha em consideração as vantagens e os obstáculos existentes na administração portuguesa. O desenvolvimento de uma estratégia de prospetiva na administração pública portuguesa e de um roteiro de ação associado pode ajudar a orientar e a definir os recursos necessários para gerar capacidades e iniciativas mais fortes e eficazes. Assim como, abrir o caminho para traduzir as orientações e os objetivos desta estratégia em iniciativas concretas e práticas, envolvendo e comprometendo as partes interessadas e os parceiros com os seus papéis específicos.
- **Análise exploratória do sistema de prospetiva estratégica:** O mapeamento de todo o ecossistema de prospetiva estratégica em Portugal poderia ajudar a identificar os seus atores e as suas interconexões, bem como a identificar barreiras específicas e fatores facilitadores para apoiar a melhoria do sistema. Esta análise revelaria as deficiências existentes, bem como as oportunidades inexploradas ou subutilizadas para a adoção e aplicação da prospetiva estratégica. Por outo lado, tal intervenção poderia oferecer a oportunidade de um envolvimento inclusivo das partes interessadas, reforçando assim as suas interconexões mútuas ao nível do sistema. Para o efeito, o PlanAPP pode basear-se nos conhecimentos recolhidos durante o primeiro encontro do Grupo de Trabalho para a Comunidade Prospetiva (21 de outubro de 2022). O encontro reuniu organizações do sector público para avaliar conjuntamente o estado da prospetiva em Portugal e identificar, tanto em sectores específicos como a nível transversal, as questões e prioridades para a colaboração nesta área. Estes conhecimentos, juntamente com os dados recolhidos através de um questionário elaborado pelo PlanAPP e enviado aos organismos públicos para recolher contributos adicionais, poderão apoiar a realização de uma análise mais ampla e sistemática ao sistema de prospetiva estratégica em Portugal.
- **Intervenções centradas em projetos específicos, temáticos ou baseados em desafios:** As intervenções de prospetiva estratégica devem criar atividades e resultados tangíveis que correspondam às necessidades e expectativas dos seus utilizadores no governo e na administração portuguesas (tais como decisores políticos, organismos, dirigentes e técnicos da administração pública). Estas intervenções devem centrar-se em projetos específicos, quer sejam baseados em áreas ou temas específicos ou em desafios, a fim de criar ocasiões para aplicar abordagens de prospetiva estratégica *in situ* e envolver ativamente organismos, dirigentes e técnicos da administração pública. A utilização da prospetiva estratégica em projetos claramente definidos e concretos aumenta a possibilidade de implementar os resultados do projeto, incorporar os seus ensinamentos e obter um impacto efetivo a longo prazo. Tal como já foi referido, o PlanAPP tem a missão e o mandato necessários para aplicar a experiência e as metodologias de prospetiva estratégica a intervenções concretas. Dado o seu papel de coordenação transversal, o PlanAPP pode promover estas intervenções para associar as abordagens especializadas da prospetiva estratégica aos processos e procedimentos de planeamento estratégico existentes, bem como para assegurar o alinhamento e a coerência entre essas abordagens e as orientações e prioridades das políticas públicas de alto nível.

- **Consolidação de iniciativas em curso para promover a articulação entre os peritos em prospetiva existentes na administração portuguesa através de uma comunidade de prática**: A criação de uma comunidade de prática de prospetiva estratégica permitiria a inclusão dos atuais redutos de prospetiva estratégica que se encontram atualmente dispersos pela administração pública portuguesa. Esta iniciativa pode também promover a integração orgânica de técnicos que já são membros de redes existentes. Por outro lado, a criação desta comunidade pode permitir oportunidades para explorar e estabelecer iniciativas conjuntas e entendimentos partilhados, apoiando assim a coordenação das intervenções de prospetiva estratégica apresentadas ao governo. Durante a primeira sessão colaborativa que o OPSI organizou com o PlanAPP no dia 28 de junho de 2022, o PlanAPP anunciou a sua intenção de criar um Grupo de Trabalho para a criação de uma Comunidade de Prospetiva. A 21 de outubro de 2022, este grupo de trabalho reuniu-se pela primeira vez, juntando 27 organizações do sector público, e destacando a importância e a relevância da colaboração intersectorial no que diz respeito à utilização da prospetiva estratégica. Estas perspetivas positivas incentivaram o PlanAPP a propor a criação de uma Equipa Multissetorial de Prospetiva no âmbito da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva na Administração Pública (REPLAN), uma rede que prevê a cooperação e o intercâmbio de recursos e conhecimentos na administração (Decreto-Lei n.º 21/2021, Capítulo III, de 15 de março de 2021 e reúne representantes de todas as áreas do Governo.
- **Promover intercâmbios internacionais com parceiros relevantes, beneficiando dos contactos estabelecidos no âmbito deste projeto:** A colaboração internacional não é apenas importante para partilhar aprendizagens, experiências e recursos entre parceiros que promovem a prospetiva estratégica na administração e no governo, mas também porque os desafios societais (como por exemplo, as alterações climáticas) assumem frequentemente uma natureza transnacional. O PlanAPP já começou a estabelecer contactos bilaterais durante a série de reuniões que manteve durante o projeto com unidades da Bélgica, Finlândia, Alemanha, Lituânia e Espanha, e em resultado do seu contacto com a Comunidade de Prospetiva Governamental da OCDE e com o Centro de Competência em Prospetiva da Comissão Europeia. Estes contactos começaram já a traduzir-se em iniciativas concretas de cooperação: O PlanAPP está a coordenar a participação portuguesa na iniciativa *The European Well-being Foresight Project: Ensuring Citizens' Well-being under the EU's Open Strategic Autonomy & the New Global Order* [O Projeto Europeu de Prospetiva para o Bem-estar: Assegurar o Bem-Estar dos Cidadãos no âmbito da Autonomia Estratégica Aberta da UE e da Nova Ordem Global], uma iniciativa da *Oficina Nacional de Prospetiva y Estratégia* de Espanha e que conta com a participação de vários Estados Membros da União Europeia no âmbito da rede de prospetiva europeia. Este projeto específico é um sinal de que os contactos internacionais permitem a criação de colaborações orientadas para resultados práticos e abrem caminho a novas oportunidades de projetos comuns entre parceiros internacionais.

O presente documento visa apoiar governos e administrações na utilização da prospetiva estratégica para reforçar os processos de decisão, planear em contextos de incerteza e dar respostas estruturadas às tendências emergentes e às transformações societais. Em particular, abre caminhos para que o PlanAPP promova a prospetiva estratégica no governo e na administração portugueses, nomeadamente através da exploração das cinco áreas de oportunidade acima referidas. Através destas cinco opções, que podem ser combinadas e conduzidas em paralelo, ou através de outras iniciativas inspiradas pelo presente documento, o PlanAPP dispõe de um vasto conjunto de possibilidades para reforçar a capacidade do governo e da administração para lidar com futuros complexos, atuar no presente e trazer benefícios concretos à sociedade.

## 7. Referências


Academia das Ciências da Malásia. (2020). Enquadramento LegalQuadro 10-10 relativo à Ciência, Tecnologia, Inovação e Economia da Malásia (MySTIE): Trailblazing the Way for Prosperity, Societal Well-Being & Global Competitiveness. *Academia das Ciências da Malásia*. Em: www.akademisains.gov.my/10-10-mystie/ (Data de consulta: 9 de setembro de 2022).

Afshar, Y. (2021). Governing through conflict: On Adorno's critique of postwar sociology. *Constellations*, pp. 1-13. Em: https://doi.org/10.1111/1467-8675.12498.

Ahlquist, T., & Rhisiart, M. (2015). Emerging pathways for critical futures research: Changing contexts and impacts of social theory. *Futures* 71 (2015), pp. 91-104. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2015.07.012.

Amanitidou, E., & Guy, K. (2008). Interpreting foresight process impacts: Steps towards the development of a framework conceptualising the dynamics of foresight systems. *Technological Forecasting & Social Change* 75, pp. 539-557. Em: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2008.02.003.

Baecker, D. (2021). *Schlüsselwerke der Systemtheorie*, 3. Auflage, Wiesbaden, Springer. Em: https://doi.org/10.1007/978-3-658-33415-4.

Barley, S. R., & Tolbert, P. S. (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies*, 18(1), pp. 93-117. Em: https://doi.org/10.1177/017084069701800106.

Bergek, A. (2019). Technological innovation systems: a review of recent findings and suggestions for further research. Em: Frank Boons e Andrew McMeekin (eds.), *Handbook of Sustainable Innovation*, Edward Elgar Publishing, pp. 200-218. Em: http://dx.doi.org/10.4337/9781788112574.00019.

Bingley, K. (2014). A Review of Strategic Foresight in International Development. *IDS Evidence Report 94*, Institute of Development Studies, Brighton. Em: https://www.ids.ac.uk/publications/a-review-of-strategic-foresight-in-international-development/.

Boston, J. (2014). Governing for the Future: How to bring the long-term into short-term political focus. documento preparado para um seminário no Centro da Política Ambiental da Escola de Relações Públicas. *Centre for Environmental Policy, School of Public Affairs*, American University, Washington D.C., 5 de novembro de 2014, pp.1-42. Em: https://www.american.edu/spa/cep/upload/jonathan-boston-lecture-american-university.pdf.

Bostrom, N. (2013). "Existential risk prevention as global priority. *Global Policy*, 4(1), pp. 15-31. Em: https://doi.org/10.1111/1758-5899.12002.

Bütschi, D., & Nentwich, M. (2002). The role of participatory technology assessment in the policy-making process. Participatory technology assessment. *European perspectives*, pp. 235-256, ISBN 0853748039.

Calof, J., & Smith, Jack (2010). Critical success factors for government-led foresight., *Science and Public Policy*, 37(1), pp. 31-40. Em: https://doi.org/10.3152/030234210X484784.

Candy, S., & Kornet, K. (2019). Turning Foresight Inside Out: An Introduction to Ethnographic Experiential Futures., *Journal of Futures Studies*, 23(3), pp. 3-22, DOI:10.6531/JFS.201903_23(3).0002.

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., *et al.* (2021). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. Em: https://wir2022.wid.world/.

Chermack, T., & Coons, L. (2015). Integrating scenario planning and design thinking: Learnings from the 2014 Oxford Futures Forum. *Futures*, 74, pp. 71-77. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2015.07.014.

Choo, E., & Fergnani, A. (2021). The adoption and institutionalization of governmental foresight practices in Singapore"., *Foresight*, 24(1), pp. 19-36. Em: https://doi.org/10.1108/FS-10-2020-0103.

Comissão Europeia (2021). *Eurobarómetro especial sobre o futuro da Europa*. Comissão Europeia. Em: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2554.

Conselho Mundial de Energia. (2019). The future of nuclear: Diverse harmonies in the energy transition. *Conselho Mundial dea Energia*, Reino Unido, Londres. Em: https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-scenarios-2019-the-future-of-nuclear-diverse-harmonies-in-the-energy-transition.

Conway, M. (2014). *Foresight: an introduction. Um Guia de Referência do Thinking Futures*, http://choo.ischool.utoronto.ca/fis/courses/inf1005/foresight.intro.conway.pdf. (Data de consulta: 19 de agosto de 2022).

Conway, M., & Voros, J. (2001). *Foresight: Learning from the Future*. Australasian Association for Institutional Research 2001 Forum, pp.1-14. Em: https://researchbank.swinburne.edu.au/items/fe2639d2-2a66-4398-be39-50c7dfc2853f/1/. (Data de consulta: 4 de setembro de 2022).

Cox, A., *et al.* (2015). *Success factors for achieving policy impact in foresight studies*, *Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho - EU-OSHA*, pp.1-40, DOI: 10.13140/RG.2.2.31035.41766.

CQNUAC (2018) The Paris Agreement., *COP 21 Conferência de Paris sobre Alterações Climáticas - novembro de 2015*, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas. Em: https://unfccc.int/documents/184656.

CSF (2014). *Foresight*, Centre for Strategic Futures (CSF). Em: https://www.csf.gov.sg/media-centre/publications/foresight-series/ (Data de consulta: 15 de novembro de 2022).

CSIRO. (2019). *Australian National Outlook 2019*. Organização de Investigação Científica e Industrial da Commonwealth (CSIRO). Recuperado de https://www.csiro.au/en/work-with-us/services/consultancy-strategic-advice-services/csiro-futures/innovation-business-growth/australian-national-outlook

Da Costa, O., *et al.* (2008). The Impact of Foresight on Policy-Making: Insights from the FORLEARN Mutual Learning Process. *Technology analysis & strategic management*, 20(3), pp. 369-387. Em: https://doi.org/10.1080/09537320802000146.

Dal Borgo, R. e Monteiro, B (13 de outubro de 2022). The Triple Challenge of Embedding Strategic Foresight in Government. Blogue da OCDE-OPSI. Em: https://oecd-opsi.org/blog/triple-challenge-of-strategic-foresight/.

de Coninck, H., *et al.* (2018). Strengthening and Implementing the Global Response. Em: *Global Warming of 1.5 ◦C*; IPCC-The Intergovernmental Panel on Climate Change, Genebra, Suíça, pp. 313-443. Em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/02/SR15_Chapter4_Low_Res.pdf.

Dian, N. (2003). Foresight Styles Assessment: A Theory Based Study in Competency and Change. *Journal of Futures Studies*, 13(3), pp. 59 - 74.

Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Volume 13, Issue 1, pp.5-23. Em: https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121.

Dreyer, I, & Stang, G. (2013). Foresight in governments - practices and trends around the world. *Yearbook of European Security*, pp. 7-32. Em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2.1_Foresight_in_governments.pdf (Data de consulta: 20 de outubro de 2022).

Dufva, M., & Ahlquist, T (2015). Elements in the construction of future-orientation: A systems view of foresight". *Futures 73*, pp. 112-125. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2015.08.006.

Dufva, M., Könnölä, T. & Koivisto, R. (2015). Multi-layered foresight: Lessons from regional foresight in Chile. *Futures 73*, pp. 100-111. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2015.08.010.

Erikson, E. A., & Weber, K. M. (2008). Adaptive Foresight: Navigating the complex landscape of policy strategies. *Technological Forecasting and Social Change*, 75 (4), pp. 462-482. Em: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2008.02.006.

Eurofound. (2022). *COVID-19 pandemic and the gender divide at work and home*. Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo. Em: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2022/covid-19-pandemic-and-the-gender-divide-at-work-and-home (Data de consulta: 8 de setembro de 2022).

Eveleth, R. (2019). Can Sci-Fi Writers Prepare Us for an Uncertain Future?. *Wired*, 12 de julho de 2019. Em: https://www.wired.com/story/sci-fi-writers-prepare-us-for-an-uncertain-future/ (Data de consulta: 11 de setembro de 2022).

Fernandes, M., & Heflich, A. (2021). *Future proofing' EU policies: The why, what and how of stress testing.* Parlamento Europeu, Unidade de Valor Acrescentado Europeu.

Fobe, E., & Brans, M. (2011). Policy-oriented foresight as a tool for strategic policy-making. An assessment of opportunities and difficulties. Documento apresentado na 33.ª Conferência Anual da APEG em Bucareste, Roménia, 7-10 de setembro de 2011, pp.1-28. Em: https://steunpuntbov.be/rapport/fobe_2011_EGPA_StrategicPolicyMaking.pdf.

Frau, I. (2019). *Foresight in Public Policymaking: An Exploration of Process Practices, Department of Engineering*. Universidade de Cambridge, Tese de Doutoramento. Em: https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/307558/Final%2020200630_1.pdf?sequence=5 (Data de consulta: 1 de setembro de 2022).

Fuerth, L. (2012). Anticipatory Governance Practical Upgrades: equipar o poder executivo para fazer face à crescente rapidez e complexidade dos grandes desafios. *Project on Forward Engagement*, pp. 1-82. Em: https://forwardengagement.org/anticipatory-governance/.

Fundação Calouste Gulbenkian e School of International Futures (2021). *Políticas públicas justas para todas as gerações: Um quadro de avaliação*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. Em: https://gulbenkian.pt/en/publications/fair-public-policies-for-all-generations/.

Gabinete do Primeiro-Ministro (2009). *Government Foresight Report on Long-term Climate and Energy Policy: Towards a Low-carbon Finland*. Publicação do Gabinete do Primeiro-Ministro. Em: https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3754 (Data de consulta: 3 de outubro de 2022).

Gary, J. (2009). Foresight Styles Assessment: Testing a New Tool for Consulting Futurists. *Journal of Futures Studies*, 14 (1), pp. 1-26. Em: https://jfsdigital.org/articles-and-essays/2009-2/vol-14-no-1-august/articles/foresight-styles-assessment-testing-a-new-tool-for-consulting-futurists/.

Gordon, A. V. (2020). Matrix purpose in scenario planning: Implications of congruence with scenario project purpose. *Futures*, 115. Em: https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.102479.

Granstrand, O. e Holgersson, M. (2020). Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition. *Technovation*, 90, pp. 1-12. Em: https://doi.org/10.1016/j.technovation.2019.102098.

Greenblott, J. M. *et al.* (2018). Strategic foresight in the federal government: A survey of methods, resources, and institutional arrangements. *World Futures Review*, 11(3), pp. 245-266. doi:10.1177/1946756718814908.

Havas, A., Schartinger, D. e Weber, M. (2010). The Impact of Foresight on Innovation Policy-Making: Recent Experiences and Future Perspectives. *Research Evaluation*, 19(2), pp. 91-104. Em: https://doi.org/10.3152/095820210X510133.

Hekkert, M. P., *et al.* (2007). Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting & Social Change* 74(4) pp. 413-432. Em: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2006.03.002.

Hines, A. (2003). An audit for organizational futurists: ten questions every organizational futurist should be able to answer. *Foresight,* 5(1), pp. 20-33. Em: https://doi.org/10.1108/14636680310471262.

Hines, A. & Zindato, D. (2016). Designing Foresight and Foresighting Design: Opportunities for Learning and Collaboration via Scenarios. *World Futures Review*, 8(4), pp. 180-192. Em: https://doi.org/10.1177/19467567166724.

Hines, A., *et al.* (2017). Building Foresight Capacity: Toward a Foresight Competency Model. *World Futures Review*, 9(3) pp. 1-19. Em: https://doi.org/10.1177/1946756717715637.

Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy & Society*, 34(3-4), pp. 173-182. Em: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002.

IPCC. (2021). *Resumo para os decisores políticos. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido e Nova Iorque, NY, EUA, pp. 3-32, doi:10.1017/9781009157896.001.

IPEA. (2017). *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ISBN: 978-85-7811-299-8. Em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7910 (Data de consulta:em 9 de novembro de 2022).

IRENA. (2020). *Scenarios for the energy transition: Global experiences and best practices, Agência Internacional para as Energias Renováveis*. Abu Dhabi. Em: https://www.irena.org/publications/2020/Sep/Scenarios-for-the-Energy-Transition-Global-experience-and-best-practices (Data de consulta: 14 de setembro de 2022).

Irwin, T. (2018). The Emerging Transition Design Approach, Em: Storni, C., Leahy, K., McMahon, M., Lloyd, P. & Bohemia, E. (Eds.), *Design as a catalyst for change - DRS International Conference 2018*, 25-28 June, Limerick, Ireland. Em: . https://doi.org/10.21606/drs.2018.210.

Johnston, R. (2012). Developing the capacity to assess the impact of foresight. *Foresight* 14(1), pp. 56-68, DOI:10.1108/14636681211210369.

Juri, S. *et al.* (2021). Transition Design in Latin America: Permitindo a aprendizagem coletiva e a mudança. *Fronteiras em Sociologia*. DOI: 10.3389 / fsoc.2021.725053.

Keenan, M. *et al.* (2006). *Mapping Foresight in Europe and other Regions of the World: The EFMN Annual Mapping Report 2006*. Relatório para a Comissão Europeia, Delft, DOI: 10.2777/47203.

Kelliher, A. & Byrne, D. (2015). Design futures in action: Documenting experiential futures for participatory audiences. *Futures*, 70, pp. 36-47. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2014.12.004.

Kimbell, L. & Vesnic-Alujevic, L. (2020). After the toolkit: anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice*, 3(2), pp. 95-108. Em: https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1763545.

Klein, G. (2007). *Performing a Project Premortem*. Harvard Business Review, setembro de 2007, pp.1-4. Em: https://hbr.org/2007/09/performing-a-project-premortem (Data de consulta: 23 de junho de 2022)

Kononenko, V. (2021). *Participatory foresight: Preventing an impact gap in the EU's approach to sustainability and resilience*. Briefing, Serviço de Investigação do Parlamento Europeu - Unidade de Prospetiva Científica (STOA). Em: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690048.

Laan, L. & Erwee, R. (2012). Foresight styles assessment: a valid and reliable measure of dimensions of foresight competence?. *Foresight*, 14(5), pp.374-386. Em: https://doi.org/10.1108/14636681211269860.

le Roux, P., Maphai, V., & Kahane, A. (1992). *The Mont Fleur Scenarios: What Will South Africa Be like in the Year 2002?*, Deeper News 7, no. 1. Em: https://reospartners.com/wp-content/uploads/old/Mont%20Fleur.pdf (Data de consulta: 15 de setembro de 2022).

Leitner, M. *et al.* (2019). Relatório prospetivo para responsáveis políticos e decisores. *Projeto PLACARD*, FC.ID: Lisboa. Em: https://www.placard-network.eu/foresight-for-policymakers/.

Marsh, D. & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), pp. 269-288. Em: https://doi.org/10.1080/01442870902863851.

Mazzucato, M. e Ryan-Collins, J. (2019). Colocar a criação de valor de volta no "valor público": Da fixação do mercado à modelagem do mercado. Instituto de Inovação e Finalidade Pública da UCL. *Série de Documentos de Trabalho (IIPP WP 2019-05).* Em: . https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-05 (Data de consulta: 23 de junho de 2022)

Metha, L. e Srivastava, S. (2020). Uncertainty in modelling climate change: the possibilities of co-production through knowledge pluralism. Em: Ian Scoones e Andy Stirling (eds.), *The politics of uncertainty. Challenges of transformation*, Oxon, Routledge, ISBN 978-0-367-90337-4, pp.99-112.

Miller, R. (2017). Futures Literacy Laboratories (FLL) in practice: An overview of key design and implementation issues. Em: Riel Miller (ed.), *Transforming The Future*, Routledge, pp.95-109.

Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Ação Climática. (2022). *Energy forecasts and scenarios*. Em: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Artikel/Energy/nergy-forecasts-and-scenarios.html (Data de consulta: 10 de junho de 2022).

Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia. (2016). *Electricity 2030: Long-term trends - Tasks for the coming years*. Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia (BMWi), Em: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/discussion-paper-electricity-2030.html (Data de consulta: 10 de junho de 2022)

Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia. (2021). *The Energy of the Future: 8th monitoring report on energy transition - Reporting years 2018 and 2019*., Ministério Federal dos

Assuntos Económicos e da Energia (BMWi). Em: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/the-energy-of-the-future-8th-monitoring-report.html (Data de consulta: 10 de junho de 2022)

Muench, S. *et al.* (2022). *Towards a green and digital future*. Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, ISBN 978-92-76-52451-9, doi:10.2760/977331.

My Governement: Governo da República da Lituânia (2022, 30 de março). *Roadmap for the State Progress Strategy 'Lithuania 2050'*, My Government (website). Em: https://lrv.lt/en/news/roadmap-for-the-state-progress-strategy-lithuania-2050 (Data de consulta: 24 de junho de 2022).

Nações Unidas. (2021). *Strategic planning and foresight*. Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais, Comissãoté de Peritos das Nações Unidas para a Administração Pública (CEPA). Em: https://unpan.un.org/sites/unpan.un.org/files/Strategy%20note%20%20strategic%20foresight%20Mar%202021_1.pdf (Data de consulta: 21 de julho de 2022).

Nesta. (2019). *The Collective Intelligence Design Playbook*. Londres, Nesta. Em: https://www.nesta.org.uk/toolkit/collective-intelligence-design-playbook/ (Data de consulta: 3 de agosto de 2022)

Nesta. (2019a). *Our futures: by the people, for the people. How mass involvement in shaping the future can solve complex problems*. Londres, Nesta. Em: https://media.nesta.org.uk/documents/Our_futures_by_the_people_for_the_people_WEB_v5.pdf (Data de consulta: 5 de outubro de 2022)

Nowotny, H. (2016) *The cunning of uncertainty*, Cambridge, Polity Press.

OCDE. (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. OECD Publishing, Paris. Em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en. .

OCDE. (2018). *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*. OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/9789264287532-en.

OCDE. (2019a). Public sector innovation: adapting institutions to systems thinking. Em: *Systemic Thinking for Policy Making. The potential of systems analysis for addressing global policy challenges in the 21st century*, Editado por Gabriela Ramos, William Hynes, Jan-Marco Müller e Martin Lees, pp.129-150, New Approaches to Economic Challenges, OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/879c4f7a-en.

OCDE. (2019b). *Strategic foresight for better policies: Building effective governance in the face of uncertain futures*. OCDE. Em: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf (Data de consulta: 19 de maio de 2022).

OCDE. (2019c). *Public Value in Public Service Transformation*. OECD Publishing, Paris, Em: https://doi.org/10.1787/47c17892-en.

OCDE. (2020a). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of governmentO impacto territorial da COVID-19: Managing the crisis across levels of government. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Em: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#section-d1e175 (Data de consulta: 21 de junho de 2022).

OCDE. (2020b). *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators*. The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/db481aa3-en.

OCDE. (2021a). The role of STRATA in the evidence-informed decision-making system. Em: *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, OECD Publishing, Paris. Em: hhttps://doi.org/10.1787/77389fbc-en.

OCDE. (2021b). Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization. *Strategic Foresight Unit | Office of the Secretary-General*, Paris. Em: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf (Data de consulta: 21 de junho de 2022)

OCDE. (2021c). *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, OECD Publishing Paris. Em: https://www.oecd.org/gov/pcsd/italy-governance-scan-pcsd.pdf.

OCDE. (2021e). *Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey, OECD* Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/b9e85cf5-en

OCDE. (2022a). *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en.

OCDE. (2022b). *Recomendação do Conselho para uma governação regulamentar ágil para aproveitar a inovação.* OCDE/LEGAL/0464

OCDE. (2022c). *Anticipatory innovation governance: towards a new way of governing in Finland: A summary report*. OPSI Observatory of Public Sector Innovation. Em: https://oecd-opsi.org/publications/new-way-of-governing-in-finland/.

OCDE. (2022d). *The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities.* OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Em: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-unequal-impact-of-covid-19-a-spotlight-on-frontline-workers-migrants-and-racial-ethnic-minorities-f36e931e/ (Data de consulta: 5 de outubro de 2022)

OCDE. (2022e). *Innovative capacity of governments: A systemic framework*. OECD Publishing, Paris. Em: https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en.

OCDE. (2023). *Net Zero+: Climate and Economic Resilience in a Changing World*. OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/da477dda-en.

OECD. (2021d). *Towards a strategic foresight system in Ireland*, OECD Policy Brief, OPSI Observatory of Public Sector Innovation. Em: https://oecd-opsi.org/publications/foresight-ireland/.

Oficina Nacional de Prospetiva y Estrategia del Gobierno de España (2021). *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Em: https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050 (Data de consulta: 6 de junho de 2022).

Osborne *et al.* (2022). Value Creation in the Public Service Ecosyst. Em: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82(4), pp. 634-645. Em: https://doi.org/10.1111/puar.13474.

PAM & FAO (2022). *Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: October 2022 to January 2023.* Roma. Em: https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity-october-2022-january-2023.

Peach, K., Berditchevskaia, A. e Bass, T. (2019). *Nesta: The collective intelligence design playbook*. Nesta. Em: https://www.nesta.org.uk/toolkit/collective-intelligence-design-playbook/ (Data de consulta: 14 de setembro de 2022).

Piketty, T. & Goldhammer, A. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge, MA, EUA.

Polchar, J. *et al.* (2021). *IMAJINE: Scenarios For The Future Of European Spatial Justice*. Comissão Europeia. Em: http://imajine-project.eu/wp-content/uploads/2021/10/IMAJINE-Scenarios-with-expert-responses.pdf (Data de consulta: 3 de outubro de 2022)

Popper, R. (2008). How are foresight methods selected?. *Foresight*, 10(6), pp. 62-89. Em: https://doi.org/10.1108/14636680810918586.

Raleigh, N. et al. (2018). *Futures Literacy Lab for Education. Imagining Complex Futures of Human Settlements at Finland Futures Academy Summer School 2017*. UNESCO - Finland Futures Research Centre, Turku, ISBN 978-952-249-502-0.

Ramirez, R. & Wilkinson, A. (2016). *Strategic Reframing: The Oxford Scenario Planning Approach*. OUP Oxford.

Renda, A., R. Castro e G. Hernández (2022). Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination. Regulatory Policy Working Papers da OCDE, n.º 17, OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/a4225b62-en.

Rhisiart, M., Störmer, E. e Daheim, C. (2016). From foresight to impact? The 2030 Future of work scenario.s. *Technological Forecasting & Social Change*, 124, pp. 203-213. Em: http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.020.

Rowland, N. J. & Spaniol, M. J. (2017). Social foundation of scenario planning. *Technological Forecasting & Social Change*, 124, pp. 6-15. Em: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.02.013.

Saritas, O. (2013). Systemic Foresight Methodology. Em: D. Meissner *et al.* (eds.), *Science, Technology and Innovation Policy for the Future*, pp. 83-117, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, DOI: 10.1007/978-3-642-31827-6_6.

Schmidt-Scheele, R. (2020). Plausible energy scenarios?! how users of scenarios assess uncertain futures. *Energy Strategy Reviews*, 32. Em: https://doi.org/10.1016/j.esr.2020.100571.

Schwartz, P. (1991). *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World*. Crown Business: Nova Iorque, NY, EUA.

Scoblic, J. (2021). Strategic foresight in U.S. agencies: An analysis of long-term anticipatory thinking in the federal government. *New America*. Em:https://www.newamerica.org/international-security/reports/strategic-foresight-in-us-agencies/ (Data de consulta: 26 de outubro de 2022).

Simon, F (2020). *Einführung in Systemtheorie und Konstruktivismus*. Carl-Auer Verlag, Heidelberg, ISBN 978-3-89670-547-1.

Slaughter, R (1999). *Futures for the Third Millennium: Enabling the Forward View*. Prospect Media, Sydney, ISBN: 1-86316-148-1.

Smith, J. (2012). *Measuring Foresight Impact*. European Foresight Platform. EFP Brief No. 249, pp.1-4,. Em: http://foresight-platform.eu/brief/efp-brief-no-249-measuring-foresight-impact/ (Data de consulta: 2 de setembro de 2022).

SOIF (2021). *"Features of effective systemic foresight in governments around the world*". Rrelatório encomendado solicitado pelo Gabinete de Ciência do Governo do Reino Unido e elaborado pela School of International Futures. SOIF Ltd 2021. Em: https://www.gov.uk/government/publications/features-of-effective-systemic-foresight-in-governments-globally.

Taylor, C. (2003). Modern Social Imaginaries, Durham e Londres, Duke University Press.

Tõnurist, P. & A. Hanson (2020). Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making. *OECD Working Papers on Public Governance*, n.º 44, OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/cce14d80-en.

Trischler, J. & Charles, M. (2019). The Application of a Service Ecosystems Lens to Public Policy Analysis and Design: Exploring the Frontiers. *Journal of Public Policy & Marketing*, 38(1) pp. 19-35. Em: https://doi.org/10.1177/0743915618818566.

Tully, C. (2015). ***Stewardship of the Future.*** *Using Strategic Foresight in 21st Century Governance*. Centro Global do PNUD para a Excelência dos Serviços Públicos, Singapura. Em: https://www.undp.org/publications/stewardship-future (Data de consulta: 8 de setembro de 2022).

UK Government Office for Science. (2021). *A net zero society: scenarios and pathways*. Em: https://www.gov.uk/government/publications/net-zero-society-scenarios-and-pathways/a-net-zero-society-scenarios-and-pathways (Data de consulta: 19 de julho de 2022).

Visser, M. e Van der Togt, K. (2016). Learning in Public Sector Organizations: A Theory of Action Approach. *Public Organization Review*, 16, pp. 235-249. DOI 10.1007/s11115-015-0303-5

Viswanath K, et al. (2019). Responsive feedback: Towards a new paradigm to enhance intervention effectivenessFeedback responsivo: Rumo a um novo paradigma para aumentar a eficácia da intervenção. *Gates Open Res*. 28:3, 1-14. doi: 10.12688/gatesopenres.12937.2.

Warnke, P. *et al.* (2022). Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung [*Estudo sobre a institucionalização da prospetiva estratégica como processo e método no governo federal alemão*]. Fraunhofer ISI, Karlsruhe Em: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/studie-strategische-vorausschau-2059782 (Data de consulta: 8 de novembro de 2022).

Webb, A. (2019). A National Office for Strategic Foresight Anchored in Critical Science and Technologies. Stanford Geopolitics. Technology and Governance. *Cyber Policy Center*. Em: https://fsi.stanford.edu/publication/national-office-strategic-foresight-anchored-critical-science-and-technologies-0.

Williams Woolley, A. (2021). Assessing collective intelligence in human groups. Em*: AI and the Future of Skills*, *Volume 1: Capabilities and Assessments,* OECD Publishing, Paris. Em: https://doi.org/10.1787/ce863473-en.

www.planapp.gov.pt

PlanAPP

@planapp_

Newsletter

PLANAPP
PLANEAMENTO | POLÍTICAS | PROSPETIVA

OECD

PRR
Plano de Recuperação e Resiliência

REPÚBLICA PORTUGUESA

Financiado pela União Europeia
NextGenerationEU