

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2025-03-11

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Sousa, M. J. (2022). Inovação no setor público: A governança e o governo digital. In Andreia de Bem Machado; Gertrudes Aparecida Dandolini; João Artur de Souza; Maria Lúcia Corrêa Neves (Ed.), *Inovação no setor público: Desafios e possibilidades*. (pp. 198-224). S. Paulo: Pimenta Cultural.

Further information on publisher's website:

<https://www.pimentacultural.com/livro/inovacao-setor-publico/>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Sousa, M. J. (2022). Inovação no setor público: A governança e o governo digital. In Andreia de Bem Machado; Gertrudes Aparecida Dandolini; João Artur de Souza; Maria Lúcia Corrêa Neves (Ed.), *Inovação no setor público: Desafios e possibilidades*. (pp. 198-224). S. Paulo: Pimenta Cultural.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

ORGANIZADORES

Andreia de Bem Machado

Gertrudes Aparecida Dandolini

João Artur de Souza

Maria Lúcia Corrêa Neves

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

desafios e possibilidades

| São Paulo | 2022 |



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

I58

Inovação no setor público: desafios e possibilidades
/ Organizadores Andreia de Bem Machado, Gertrudes Aparecida
Dandolini, João Artur de Souza, *et al.* – São Paulo: Pimenta
Cultural, 2022.

Outra organizadora: Maria Lúcia Corrêa Neves

Livro em PDF

ISBN 978-65-5939-583-5

DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835

1. Administração pública. 2. Gestão. 3. Inovação. I. Machado,
Andreia de Bem (Organizadora). II. Dandolini, Gertrudes
Aparecida (Organizadora). III. Souza, João Artur de
(Organizador). IV. Título.

CDD: 351

Índice para catálogo sistemático:

I. Administração pública

Janaina Ramos – Bibliotecária – CRB-8/9166



VI

Maria José Sousa

INOVAÇÃO
NO SETOR PÚBLICO:
a governança e o governo digital

DESIGN

1. INTRODUÇÃO¹¹

A inovação digital apresenta-se com um potencial para enfrentar os desafios da sociedade, particularmente no que diz respeito ao quotidiano dos cidadãos, recorrendo-se às TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), de maneira mais sistêmica e integrada. Essas tecnologias transformam a maneira como os serviços públicos operam, desde o sector da educação, às organizações de saúde, transportes públicos, entre outros serviços públicos, ajudando a reduzir a burocracia, e melhorando a eficácia e eficiência dos mesmos. Nesse contexto, a definição de medidas, para uma maior inclusão digital para todos os cidadãos, precisa de ser uma questão central. Em suma, a tecnologia pode ajudar a alcançar uma maior produtividade, eficiência e crescimento económico dos países, das cidades e da sociedade como um todo.

Assim, o governo necessita de criar políticas públicas que façam face a este novo paradigma, onde o digital é um vetor de sustentabilidade da sociedade e das organizações. Alguns dos princípios basilares, que enquadram o governo digital, são, assim, a abertura, transparência e inclusão, bem como a participação dos cidadãos na formulação de políticas:

a. Abertura, transparência e inclusão

O fenómeno das tecnologias digitais ofereceu oportunidades para se aumentar a transparência do governo, e permitiu maneiras novas e mais inclusivas de se envolver com os cidadãos. Desta abertura e transparência, esperam-se diversos benefícios, como:

- Melhores serviços e políticas
- Serviço público mais ágil e eficaz
- Bem-estar social e resultados de políticas inclusivas

¹¹ O texto foi escrito com o português de Portugal.

- Crescimento económico

Neste contexto, é necessário atualizar o enquadramento legal e o sistema de regulamentação, incluindo padrões abertos para se apoiar a inclusão e reforçar os sistemas de gestão dos registos públicos, pois são estes que fornecem uma base mais sólida para a prestação de contas.

Para que a sociedade seja mais inclusiva digitalmente, o governo necessita de tomar medidas para melhorar os níveis de alfabetização em TIC, e para poder aumentar a familiaridade de todas as faixas etárias com as TIC, tendo em vista a prestação de serviços digitais.

- b. Participação dos cidadãos na formulação de políticas

O setor público responde hoje às crescentes necessidades dos cidadãos, criando serviços públicos de melhor qualidade, apesar dos orçamentos bastante controlados. Assim, a participação dos cidadãos, e outras partes interessadas não institucionais, na definição desses serviços e de políticas públicas, que melhorem a sua qualidade de vida e a eficiência do serviço é uma mais-valia.

A adoção de abordagens colaborativas para a formulação de políticas e definição de serviços públicos, pelos governos, garantem uma maior aderência a esses serviços e a uma maior facilidade de comunicação com o cidadão.

As TICs oferecem novas oportunidades para os governos:

- Cooperar com as partes interessadas da sociedade civil, pública e privada. Criar valor público por meio de processos de formulação de políticas inclusivas.
- Promover o design e a entrega de serviços centrados no cidadão.

Os governos são progressivamente confrontados com a necessidade de abordar questões relativas a:

- Organização e alocação de recursos;

- Adoção de novas regras e padrões orientados para os cidadãos;
- Criar processos de tomada de decisão e operações governamentais mais eficazes; e
- Desenvolvimento de capacidades institucionais para aproveitar novas oportunidades.

Esse princípio ajuda os governos a:

- Criar modelos de governança inclusivos;
- Compreender melhor as necessidades dos cidadãos;
- Alavancar informações, ideias e recursos para o setor público;
- Menores custos e encargos administrativos;
- Melhorar os resultados das políticas; e
- Promover a definição de serviços orientados para as necessidades do cidadão.

2. GOVERNANÇA

A governança influencia os desafios enfrentados pelas organizações, respondendo à globalização; às mudanças demográficas, tecnológicas; aos mercados turbulentos, competitivos e sofisticados; e às organizações, que mudam continuamente.

O processo de transformação das Organizações, da função administrativa convencional para uma função estratégica em evolução, trouxe uma nova perspectiva de eficácia e eficiência. Essa reorientação contribuiu para o surgimento do planejamento estratégico crítico, da gestão dos recursos públicos, incluindo novos sistemas

de informação (HENDRICKSON, 2003), e dos talentos dos trabalhadores. A governança das Organizações envolve todos os gestores na definição do plano estratégico e na implementação da missão, valores, cultura, estratégia e objetivos organizacionais (LENGNICK-HALL & MORITZ, 2003). Embora a governança possa ser vista como um regime ou regras constitutivas, que facilitam o entendimento da colaboração na resolução de problemas sociais, também pode levar ao pressuposto da igualdade fundamental entre governados e governantes, e a um sistema mais participativo, sendo o foco no desenvolvimento dos trabalhadores, pois são eles que têm o conhecimento para cumprir a estratégia, e atingir os objetivos da organização. Esta é uma nova forma de pensar, em consonância com o novo paradigma da gestão, onde o futuro se enquadra em cenários que podem ser traçados para um alcance mais flexível, eficiente e de qualidade.

A Governança Corporativa é a aplicação das melhores práticas de gestão, em conformidade da lei, em verdadeira carta e espírito, e a adesão a padrões éticos para gerenciamento efetivo e distribuição de riqueza e alta responsabilidade social para o desenvolvimento sustentável de todas as partes interessadas.

Cadbury (1992) afirma que “Governança Corporativa é o sistema pelo qual as empresas são direcionadas e controladas”. De acordo com Aoki (2001), a governança corporativa é definida como “estrutura de direitos e responsabilidades entre as partes envolvidas na empresa”. Becht, Bolton e Roell (2002) definem a governança corporativa como “preocupada com a resolução de problemas de ação coletiva entre investidores dispersos e a reconciliação de conflitos de interesses entre vários empresários”.

A análise e discussão da governança podem englobar múltiplos conceitos. Em termos gerais, a governança trata das formas como a sociedade, o governo e as organizações são lideradas e geridas (EDWARDS *et al.*, 2012), sendo orientada por diferentes contextos

(BOVAIRD; LÖFFLER, 2003; EDWARDS *et al.*, 2012; HILL *et al.*, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2010; ROBICHAU, 2011). Bell e Hindmoor (2009, p. 2) definem governança “[...] como as ferramentas, estratégias e relacionamentos utilizados pelos governos para ajudar a governar”.

Numa outra perspectiva, Bevir (2012, p. 1) refere que “governança difere de governo na medida em que se concentra menos no Estado e suas instituições e mais sobre as práticas e atividades sociais”.

Chhotray e Stoker (2009) defendem que a governança está relacionada com as regras de tomada de decisão coletivas em ambientes de múltiplos *stakeholders*, em que não existe um sistema de controle formal que possa estabelecer os termos de relacionamento entre os atores envolvidos.

Tendo em conta todas estas perspectivas, é necessário fazer a devida contextualização do tema. Osborne (2010) diferencia três escolas de governança na literatura: (i) governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e *accountability* das organizações; (ii) “boa” governança – associada à elaboração de manuais e códigos de governança; e (iii) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos.

Num modelo de governança da administração pública de referência (EDWARDS *et al.*, 2012), a governança é considerada um conceito multidimensional, em que as perspectivas de análise variam de acordo com os atores. Existem, assim, três concepções de governança que se relacionam:

(i) governança pública (envolvendo o setor público, a iniciativa privada e a sociedade);

(ii) governança do setor público (governança da administração e negócios do governo);

(iii) governança corporativa (governança de empresas / setores específicos).

Nesse cenário, podemos explicitar os diferentes *stakeholders* presentes nos modelos de governança, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 – Stakeholders nos modelos de governança

Acionistas	Os proprietários / acionistas ainda são a posição mais crítica da empresa, e, portanto, suas necessidades devem ser atendidas, e a empresa deve criar valor para eles.
Gestão	O papel de um administrador é manter a empresa unida, e satisfazer as necessidades dos acionistas; ao mesmo tempo, os administradores devem obter boas avaliações do conselho de administração.
Conselho de Administração	O conselho de administração está lá para fazer avaliações sobre os gestores e seu desempenho; isso é feito de várias maneiras, e não apenas com base na criação de valor para os acionistas.
Trabalhadores	Essenciais para o desenvolvimento das organizações, os trabalhadores fazem a organização crescer.
Clientes	Os clientes são cruciais para as organizações. Somente tendo clientes as empresas podem gerar valor e crescer continuamente.
Credores	Os credores permitem aumentar o financiamento da organização; muitas vezes, fazem parte do conselho de administração por terem grandes somas de dinheiro investidas na organização.
Fornecedores	Os fornecedores introduzem, na organização, muitos tipos diferentes de recursos e de matérias-primas.
Comunidade	A comunidade pode ser considerada uma parte interessada. Seus membros podem influenciar indiretamente, e serem influenciados pelas ações da empresa, mas não são essenciais para o seu funcionamento.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

2.1 Teorias da Governança

A sociedade é governada globalmente por políticas públicas concebidas por representantes do povo (governantes). Essa relação, entre sociedade e representantes (principal e agente), é marcada por conflitos de interesse, enquadrados pela Teoria da Agência.

A governança pública é orientada para o processo de elaboração de políticas públicas que regem uma sociedade (EDWARDS *et al.*, 2012). Bovaird e Löffler (2003, p. 316) entendem o termo como “as formas em que os *stakeholders* interagem a fim de influenciar os resultados das políticas públicas”. Pelas visões apresentadas, infere-se que o objetivo da governança pública é mitigar os conflitos de interesse existentes entre os atores envolvidos nas etapas de elaboração das políticas públicas.

Matias-Pereira (2010, p. 113) corrobora a ideia, ao conceituar governança pública como: o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, funcionários, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho, alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos.

A governança pública também pode ser entendida sob a ótica de um novo modelo organizacional, posterior a *New Public Management* (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; OSBORNE, 2010; SECCHI, 2009). No modelo de governança pública, os cidadãos e as organizações (públicas e privadas) são “[...] chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais o setor público constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009, p. 363).

A ideia de parceria também é defendida por Stoker (1998, p. 22) ao afirmar que a “governança é um processo interativo envolvendo diversas formas de parceria”. Osborne (2010) define o novo modelo como *New Public Governance*, dividindo o conceito de governança pública em cinco vertentes distintas, que são apresentadas a seguir:

- Governança de políticas sociais: preocupa-se com o excesso de relações institucionais dentro da sociedade, que devem ser entendidas com o intuito de subsidiar o processo de criação e implementação de políticas públicas.

- Governança de políticas públicas: orienta como os políticos e redes devem interagir para criar e governar o processo de políticas públicas.
- Governança administrativa: verifica a aplicação efetiva da administração pública burocrática e o reposicionamento deste modelo para lidar com as complexidades do Estado contemporâneo.
- Governança contratual: relacionada com o funcionamento interno da *New Public Management* e, particularmente, com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
- Governança de rede: Conduzida por meio de redes estatais e não-estatais inseridas na elaboração de políticas públicas e na melhoria da prestação de serviços públicos.

A divisão proposta por Osborne (2010) revela a importância dos papéis adaptados dos modelos burocráticos dentro do contexto da governança pública. Além disso, as vertentes apresentadas pelo autor contribuem para o aperfeiçoamento do processo de implementação de políticas públicas, estimulando a participação mais efetiva da sociedade, alinhando-se à concepção de governança pública defendida por Edwards *et al.* (2012). De maneira resumida, a *New Public Governance* de Osborne (2010) propõe que o diálogo entre sociedade (macro), governo (meso) e organizações (micro) é fundamental para a melhoria dos serviços públicos. Dessa forma, as contribuições teóricas, alinhadas à concepção de governança pública, defendida por Edwards *et al.* (2012), convergem para a ideia de mitigação dos possíveis conflitos de interesse no processo de elaboração, implementação e condução das políticas públicas.

Teorias a se desenvolver:

- Teoria da agência
- Teoria dos *Stakeholders*
- Teoria da administração

- Teoria da transação
- Teoria sociológica

Quadro 2 – Comparação de teorias de governança

Teoria de Agência	Teoria de <i>Stewardship</i>	Teoria dos <i>Stakeholders</i>
<p>A relação econômica que surge entre dois indivíduos: o diretor (principal) e o trabalhador (agente). Existem três condições neste relacionamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O agente tem a liberdade de escolher entre os vários cursos de ação; • Ações do agente influenciam em seu crescimento; • É um desafio para o principal principal observar as ações do agente, pois a informação não é suficiente. 	<p>Criada na premissa de que os diretores cumprirão seus deveres para com os acionistas. Presume que todos são confiáveis. Directores são <i>stewards</i> cujos motivos estão alinhados com os objetivos. Os diretores têm em consideração as partes interessadas, mas depois dos acionistas.</p> <p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> • A confiança é alta e os administradores são motivados • Novas ideias e crescimento; • Acredita no desenvolvimento dos trabalhadores. <p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • A relação causal entre governança e desempenho não pode ser avaliada usando-se esta teoria. 	<p>Aceitação geral de que o governo não pode gerir todas as necessidades da sociedade e das empresas, e deve envolver todas as partes interessadas. As corporações têm as seguintes responsabilidades: Econômica, Legal e Ética. Culturalmente sensível para fornecer os serviços necessários. Ações discricionárias incluem a realização de atividades voluntárias e despesas, tendo em mente o bem maior da sociedade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

2.3. Desafios da Governança no Setor Público

Governança é um tema abrangente e multidimensional, que tem sido pronunciado sem o devido rigor nos discursos políticos e empresariais. Na esfera pública, a governança, em sentido amplo, envolve a relação entre governados (sociedade) e governantes (políticos), bem como

os modelos e formas organizacionais empregados para se governar. Um elemento fundamental é o acesso às informações públicas, que devem poder ser acedidas pela sociedade, favorecendo a transparência dos atos praticados pelos gestores / administradores das entidades públicas.

As questões associadas à governança são, na maior parte dos casos, alicerçadas pela Teoria da Agência, em que existe a relação entre proprietário (principal – aquele que contrata) e administrador (agente – o contratado).

As questões relacionadas com os problemas de agência podem ser mitigadas a partir da observação de princípios de governança como: a *Accountability*; a Integridade (pessoal e das informações reportadas); e a Transparência, devendo ser observados por entidades públicas e privadas comprometidas com as boas práticas de governança corporativa.

Alguns países, como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, têm-se destacado no pioneirismo de reformas na gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2008), apresentando a “governança pública” como um novo modelo organizacional posterior a *New Public Management* (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; OSBORNE, 2010; SECCHI, 2009).

As concepções de governança, na administração pública, propostas por Edwards *et al.* (2012), propõem três concepções: (i) governança pública (macro); (ii) governança do setor público (meso); e (iii) governança corporativa pública (micro).

Independentemente do setor analisado (público ou privado), o estudo do tema governança é fundamentado pela Teoria da Agência. Os problemas decorrentes da relação entre principal e agente, como os conflitos de interesse por conta da assimetria entre os atores, podem ser mitigados a partir da observação dos princípios de governança alicerçados nos pilares *Accountability*, integridade e transparência, que se destacam como princípios basilares de governança, sendo requisitos essenciais para uma “boa” governança organizacional.

3. GOVERNO DIGITAL

O governo eletrônico enquadra três aspetos essenciais, que são o foco no cidadão (*user-centricity*): facilitar e globalizar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos através de ferramentas *mobile friendly*; a Transparência e responsabilidade: projetos de *open data government*, fornecendo aos cidadãos informação on-line sobre o setor público (em Portugal, através do portal dados.gov), iniciativas de *e-procurement*, recorrendo a plataformas digitais para processos de contratação e compras públicas (no caso de Portugal, a eSPap); e e-participação: a consulta dos cidadãos, como processo de cocriação de novas políticas, serviços ou projetos.

Analisando a posição de Portugal face à União Europeia no que respeita a questões de governo digital, verifica-se que Portugal se encontra muito bem posicionado face à Europa, estando no grupo H (*High*) to VH (*Very High*), tendo sido pioneiro em diversos serviços públicos digitais (Figura 1).

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento de *E-government*

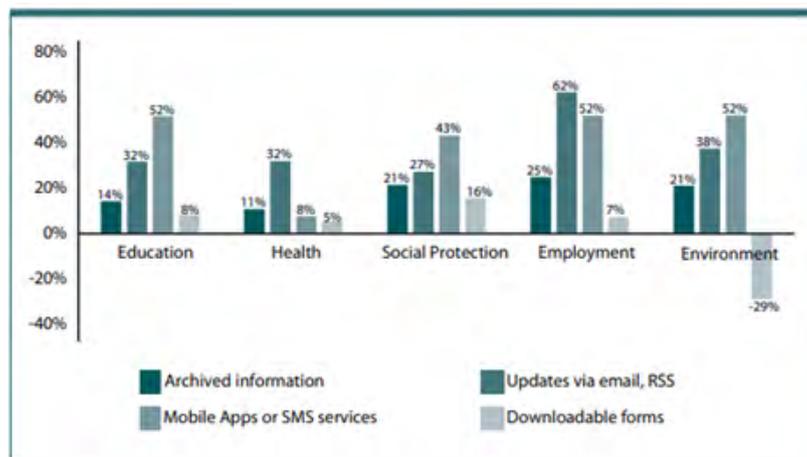
Country	Name	EGDI	2016 Rank	2018 Rank	Group change
Portugal	Europe	0.8031	38	29	H to VH

Fonte: Ranking do *United Nations E-Government Survey*, 2018.

No total, existem 11 países que melhoraram significativamente, dos quais oito são europeus (Bielorrússia, Grécia, Liechtenstein, Malta, Mónaco, Polónia, Portugal e Rússia). Em relação aos componentes do índice, é notável a importância geral atribuída à prestação de serviços on-line, sendo o pagamento de serviços usados o preferido

para serviços públicos, bem como a submissão on-line do IRS e o registo de novos negócios (Figura 2).

Figura 2 – Diferenças percentuais entre 2016 e 2018 – serviços e-government



Fonte: Ranking do *United Nations E-Government Survey*, 2018.

O estudo também apresenta resultados referentes ao Índice de Participação Eletrônica (IPE), com a Dinamarca, Finlândia e República da Coreia como os três melhores desempenhos nessa categoria. A participação eletrônica é medida com base em “(i) informações eletrônicas – disponibilidade de informações on-line; (ii) consulta eletrônica – consultas públicas on-line e (iii) tomada de decisão – envolvendo diretamente os cidadãos nos processos de decisão. A Pesquisa avalia a disponibilidade de ferramentas de participação eletrônica nos portais do governo nacional para cada um dos critérios” (UNDESA, 2018, p. 112).

3.1 Novas Tecnologias a Remodelar os Serviços Públicos

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) apresentam uma forte expressão ao nível da Internet, e têm vindo a gerar uma mudança de paradigma nas sociedades e, muito em particular,

nas organizações. A transformação digital das organizações e da sociedade apresenta um enorme potencial de crescimento a nível da Economia, definindo-se através das tecnologias digitais avançadas como a *Internet of Things*, *Big Data*, *3D Printing*, Robótica, Tecnologias *Blockchain* e Inteligência Artificial.

A transformação digital está a permitir uma fusão de tecnologias avançadas, e a integração de sistemas físicos e digitais, tal como o surgimento de modelos de negócios inovadores e de novos processos, bem como a criação de produtos e serviços inteligentes. Segundo o *Digital Transformation Scoreboard 2018 (DTS)*, existem variações a nível da adoção das novas tecnologias de setor para setor. Num estudo realizado para o DTS 2018, verifica-se que 67% dos entrevistados do 2018 DTS adotaram pelo menos uma tecnologia, enquanto 35% adotaram mais de duas tecnologias. Esta observação mostra um ligeiro aumento em relação ao ano anterior, passando de 62% (adotando uma única tecnologia), para 67%. Isso pode ser interpretado como maior alavancagem na adoção de tecnologia digital. No entanto, a adoção multimodal está progredindo a um ritmo lento. As redes sociais, *big data*, *analytics* e tecnologias *cloud* são as tecnologias digitais mais comumente adotadas entre as tecnologias avaliadas pelos participantes da pesquisa, com taxas de adoção de 31%, 24% e 23%. No DTS 2017, focado na indústria automóvel, saúde e engenharia mecânica, o topo da tecnologia adotada foi serviços móveis, e redes sociais em segundo lugar, seguidas de perto pela robótica, em terceiro. As diferenças entre as conclusões de dois resultados consecutivos do inquérito, tendo em conta os diferentes focos nas indústrias, podem ser explicadas pelo fato de que a digitalização de setores está progredindo em ritmos diferentes, cada um com distintos pontos de necessidades específicas e preferências tecnológicas.

Neste contexto, a Comissão Europeia lançou várias iniciativas no âmbito da Estratégia para o Mercado Único Digital, para enfrentar os principais obstáculos que impedem a exploração de grandes plataformas de dados e digitais. A nível das plataformas on-line, destacam-se

as questões sobre as oportunidades de inovação e os desafios regulatórios. A reforma da proteção de dados da UE tem o objetivo de facilitar a transição digital e tornar a Europa adequada à era digital, eliminando a necessidade de cumprir as diferentes leis de proteção de dados, simplificando o ambiente regulatório, e reduzindo a carga administrativa para as organizações. As áreas com 5G, computação em nuvem, Internet das Coisas, tecnologias de dados e cibersegurança são o grande foco para o desenvolvimento das Administrações Públicas Europeias, integrando essas tecnologias na prestação de serviços aos cidadãos de forma a melhorar a sua qualidade de vida e tornar os serviços mais eficientes.

Assim, Portugal tem vindo a investir de forma sustentada na criação de serviços digitais para o cidadão:

- A Chave Móvel Digital, para além de ser um meio de autenticação que permite a associação de um número de telemóvel ao número de identificação civil (NIC), para um cidadão português, e o número de passaporte, ou título de residência, para um cidadão estrangeiro, permite, também, que o cidadão, português ou estrangeiro, possa assinar, eletronicamente e de forma segura, documentos em formato PDF através da aplicação Autenticação.Gov (Cartão de Cidadão) ou do website Autenticação.Gov.
- Plataforma central para a marcação on-line de serviços presenciais. Nesta plataforma, é possível agendar o atendimento presencial para serviços da Autoridade Tributária (Finanças), tais como IRS, imposto de selo ou IMI, sendo necessária autenticação com Chave Móvel Digital ou Cartão de Cidadão para marcar o atendimento. Também é possível agendar a renovação presencial do Cartão de Cidadão ou o pedido de passaporte, serviços prestados pelo Instituto dos Registos e do Notariado (Justiça).
- Id.gov é uma aplicação móvel que permite ao cidadão guardar e consultar, em qualquer momento, os dados dos seus documentos de identificação, emitidos pelo Estado Português.

- Autenticação.gov é o sítio oficial dos meios de identificação eletrônica, assinatura digital e autenticação segura do Estado.
- Selo de Usabilidade e Acessibilidade promove as melhores práticas em sítios web e *apps*, para simplificar e tornar mais eficiente a utilização dos serviços públicos on-line por parte dos cidadãos.
- O Espaço Cidadão integra serviços da administração central, local e de entidades privadas num único balcão, havendo mais de 600 balcões, num modelo que promove a literacia digital.
- O Registo de Saúde Eletrónico permite ao cidadão aceder e gerir a informação de saúde recolhida nas instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS).
- *InovHealth* apresenta um dispositivo que transforma o dia a dia dos doentes colostomizados, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade de vida, autonomia e autoestima destes doentes.
- *Active Directory*, na educação, procura agregar numa única árvore e domínio (min-educ.pt) todos os organismos da educação.
- Chave Móvel Digital no SIGO como forma de autenticação no SIGO – Sistema de Informação de Gestão da Oferta.
- EDU_Autenticação Única – MEDIDA SIMPLEX+, Sistema de autenticação única em todos os sistemas e aplicações da Educação.
- TicAPP é o Centro de Competências Digitais da Administração Pública para agilizar e aumentar a eficiência no desenvolvimento de serviços digitais.

Para além dos exemplos aqui apresentados, muitos outros produtos e serviços públicos digitais estão a ser concebidos, tendo em conta as necessidades dos cidadãos.

3.2 Governo Digital – Indústria 4.0

Com a denominada IV Revolução Industrial ou Indústria 4.0, assistimos a uma alteração de paradigma, surgindo um conjunto de questões-chave essenciais ao bom funcionamento da economia, nomeadamente: oferta de infraestruturas e serviços digitais acessíveis; uso efetivo de tecnologias digitais pelas empresas; inovação digital e os seus efeitos na definição de políticas públicas em áreas específicas como finanças e impostos; governo digital, segurança e confiança; adaptação e competências do mercado de trabalho; coerência das políticas.

No sector público, a evolução tecnológica tem permitido oferecer serviços mais eficientes e mais transparentes, e promover o desenvolvimento económico e social. Além disso, adotando soluções digitais, os governos são capazes de oferecer acesso a serviços de forma menos dispendiosa.

No setor privado, o digital tornou-se um diferencial chave para competir e manter a sustentabilidade das empresas a longo prazo. O desenvolvimento de produtos e serviços decorre em função da forma como as empresas se relacionam e interagem com os seus clientes, e da transformação do seu modelo operacional, por forma a alavancar as tecnologias e ferramentas digitais disponíveis.

Uma breve análise aos principais índices e indicadores internacionais, como o *Digital Transformation Scoreboard 2017* e Índice de Economia e Sociedade Digital 2017 (DESI), que permitem constatar que PT tem vindo a melhorar o seu desempenho progressivamente.

O *Digital Transformation Scoreboard 2017* destaca a cultura empresarial e as infraestruturas digitais, como pontos fortes nacionais, permanecendo desafios no campo do investimento e no acesso ao financiamento, bem como na oferta e na procura de competências digitais.

No DESI, PT ocupa o 15º lugar na UE28. Com exceção dos serviços públicos digitais, há uma melhoria na pontuação para todas as outras categorias de DESI. O maior progresso regista-se na adoção da banda larga fixa e móvel, e no uso de tecnologias digitais pelas empresas. Também no DESI 2017, o maior desafio para Portugal é a melhoria dos níveis de competências digitais da população.

O Governo português, no âmbito do seu Programa Nacional de Reformas, tem vindo a assumir a sua determinação em prosseguir uma política reformista, com o objetivo de ultrapassar os principais obstáculos ao crescimento e ao desenvolvimento do país. Assim, foram criadas várias medidas de políticas públicas:

4. PORTUGAL I4.0

Apresentada pelo Governo, em abril de 2016, constitui a base de definição da Estratégia Nacional para a Digitalização da Economia.

A metodologia desenvolvida para esta iniciativa materializa-se num pacote de recomendações para o desenvolvimento de mais de 60 medidas que se encontram organizadas por seis eixos de atuação prioritária, e que focam desde o desenvolvimento do capital humano nacional à adaptação legal e normativa de suporte ao processo de digitalização da economia.

Os trabalhos tiveram a participação de mais de 100 empresários e instituições relevantes em Portugal que, numa fase inicial, foram organizadas em grupos de trabalho, de acordo com quatro fileiras: agroindústria, retalho, turismo e automóvel.

Refira-se que, neste âmbito, foi já aberta a:

- 1ª *Call* Indústria 4.0, dirigida a empreendedores e empresas apostadas na criação de *startups* e *spin-offs* empresariais e universitárias, no âmbito do conceito de Indústria 4.0 bem como; e
- 1ª *Call* para o Processo de Acreditação de Entidades para a Prestação de Serviços de Inovação – Projeto Simplificado «Vale Indústria 4.0», no âmbito do Portugal 2020, que tem como objetivo apoiar a transformação digital das empresas (PME) e a adoção de tecnologias para provocar grandes mudanças nos modelos de negócio tradicionais.

4.1 Programa Interface

Este programa tem como objetivo acelerar a transferência de tecnologia das universidades para as empresas, potenciar a certificação dos produtos, aumentar a competitividade da economia portuguesa e das empresas nos mercados nacional e internacional.

Principais iniciativas:

- Apoio aos Centros de Interface Tecnológico (CIT), através da capacitação dos CIT e das empresas, especialmente PME, nas atividades de I&D e inovação, potenciando a ligação das entidades do sistema de inovação, e facilitando o acesso destas entidades a recursos humanos altamente qualificados, promovendo o emprego científico e qualificado, e aumentando o acesso ao conhecimento.
- *Clusters* de Competitividade. Os *Clusters* são encarados como determinantes para políticas associadas ao apoio ao crescimento das PME e à implementação da especialização inteligente.

- Laboratórios Colaborativos, cujo objetivo principal é definir e implementar agendas de investigação e de inovação, orientadas para a criação de valor económico e social.
- Clube de Fornecedores. Visa a promoção da integração e participação de empresas portuguesas, sobretudo as PME, em cadeias de valor internacionais, através da cooperação com empresas com papel relevante nas mesmas que lhes assegurem melhores condições de acesso a mercados, tecnologias e competências.

4.2 Iniciativa Nacional - Competências Digitais e.2030 – Portugal INCoDe.2030

Iniciativa interministerial que pretende reforçar as competências básicas em Tecnologias de Informação e Comunicação da população portuguesa, preparando-a para as oportunidades de emprego emergentes e baseadas no digital.

É neste contexto que a Iniciativa Portugal INCoDe.2030 inclui uma ação integrada de política pública, orientada para estimular e garantir o desenvolvimento de competências como instrumentos de suporte à preparação das novas gerações, apostando crescentemente em novos conhecimentos e na capacidade de se criar novos empregos – mais qualificados e com melhor remuneração – incentivando a capacidade empreendedora dos mais jovens.

Esta iniciativa, com 33 medidas, desenvolve-se em torno de cinco eixos de ação: Inclusão; Educação; Qualificação; Especialização; Investigação.

O Portugal INCoDe.2030 visa, assim, generalizar a literacia digital, bem como estimular a empregabilidade, a capacitação e a especialização profissional em tecnologias e aplicações digitais e a produção de novos conhecimentos nas áreas digitais, em cooperação internacional.

4.3 Políticas Públicas de Inovação

Para fazer face ao contexto de incerteza, e com elevados graus de complexidade, em Portugal, foram criadas várias Medidas de Incentivo à inovação, conforme apresentado na figura 3, e segundo Sousa *et al.* (2020).

Figura 3 – Medidas de incentivo para estimular a inovação



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A Agenda Portugal Digital é uma ferramenta estratégica de promoção da economia digital a nível nacional, alinhada com as prioridades definidas na Agenda Digital para a Europa e a Estratégia Europa 2020, de forma a garantir a convergência com o período de implementação do Acordo de Parceria Portugal 2020.

A Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego (EFICE) tem ajudado a relançar o país numa trajetória de crescimento sustentável, especialmente nos setores de produção de bens transacionáveis e na internacionalização de bens e serviços, e, em particular, no que diz respeito a políticas transversais de incentivo à industrialização da economia portuguesa.

No que se refere à Capacitação das Empresas para a Internacionalização, o Eixo II do Programa COMPETE – Reforçar a competitividade das PME, e reduzir os custos públicos no contexto – visa promover o aumento das exportações através do apoio direto à internacionalização das PME, nomeadamente, processos de qualificação para a internacionalização: promoção de Presença internacional de PMEs com sucesso – ações de promoção e marketing internacional, e ações que visam o conhecimento e o acesso a novos mercados, incluindo a utilização de canais digitais, e privilegiando mercados / segmentos não tradicionais.

No âmbito do COMPETE 2020, é apoiado um conjunto de ações coletivas, a montante e a jusante, do sistema de incentivos: exploração, conhecimento e acesso a novos mercados; processos colaborativos de internacionalização, partilha de conhecimento e formação para a internacionalização (por exemplo, desenvolvimento de plataformas de conhecimento em mercados externos); promoção internacional (por exemplo, campanhas promocionais) do fornecimento português de bens e serviços.

Em 2015, o Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização (RECI) estabelece as regras aplicáveis ao cofinanciamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo Social Europeu (FSE), de operações no domínio da competitividade e internacionalização, tanto no âmbito do sistema de incentivos às empresas como no sistema de apoio à modernização e formação da Administração Pública, bem como no âmbito do sistema de apoio à investigação científica e tecnológica, no período de programação 2014-2020.

Os Vales Portugal 2020 são uma medida que visa potenciar a formação para o empreendedorismo das PME através do apoio ao conhecimento dos mercados externos, de forma a atrair novos projetos de internacionalização, voltados para o conhecimento e prospeção dos mercados internacionais; destinam-se as PME que ainda não iniciaram o seu processo de internacionalização.

SIMPLEX + 2016, que destaca o Status do exportador on-line, que consiste num formulário eletrónico onde as empresas podem solicitar o status de exportador autorizado para a emissão da prova de origem, substituindo o atual formulário em papel e o Portal de Exportação, que é um aplicativo web que agrega a oferta de produtos e serviços dos parceiros que intervêm na cadeia de valor do processo de internacionalização ou exportação de cada empresa.

O SIMPLEX + 2018 introduziu novas funcionalidades de apoio à exportação, simplificando, apoiando e criando sinergias no setor exportador, que é um dos principais eixos de atuação da empresa no Simplex 2018. Assim, várias ações contribuem para o objetivo de melhorar o apoio à exportação às entidades, como a plataforma *Business matchmaking*. Nesta plataforma, é possível expor produtos para a exportação on-line, e partilhar experiências entre empresas.

O Programa Capitalizar é composto por cinco áreas estratégicas de intervenção: Simplificação administrativa e enquadramento sistémico; Tributação; Reestruturação de negócios; Alavancagem de financiamento e investimento; Dinamização do mercado de capitais. A linha de crédito Capitalizar + tem 1 bilhão de euros para fortalecer a competitividade das PMEs no setor de exportação.

O principal objetivo do Programa Internacionalizar é aumentar as exportações de serviços, bem como o número de exportadores, aumentar o número de mercados de exportação, aumentar os níveis de investimento direto estrangeiro, e os de português no estrangeiro, e

aumentar o valor acrescentado nacional. O desenvolvimento estratégico do Programa Internacionalizar assenta em duas linhas de atuação interdependentes: Comércio Internacional e IDPE (*Outbound Internationalisation*) e investimento (e reinvestimento) em Portugal, nomeadamente, o investimento direto estrangeiro (IDE).

Financiamento Competitivo a Laboratórios Colaborativos (CO-LABS), que diz respeito ao lançamento de uma nova geração de Laboratórios Colaborativos, cujo objetivo final é promover a colaboração entre o sistema científico e tecnológico, e entre as empresas como forma de promover a contratação de recursos humanos qualificados e o desenvolvimento de novas áreas de competência com forte potencial de exportação de bens e serviços de maior valor agregado.

O programa STARTUP PORTUGAL + inclui os Hackathons Digitais nas áreas do Comércio, Turismo e Indústria (área + Internacionalização no âmbito do Startup Portugal +), que promove Hackathons temáticos para acelerar a transformação digital nos setores do Comércio, Turismo e Indústria. É uma medida aberta à comunidade internacional, e que contribui para a internacionalização dos setores em causa. O *Think Tank* de apoio ao Mercado Único Digital para a Europa (área + Internacionalização no âmbito do Startup Portugal +) visa analisar e conceber medidas para ajudar as *startups* a ascenderem no mercado europeu, acelerar significativamente a criação do Mercado Único Digital (DSM) e afirmar Portugal na liderança de uma política inovadora de empreendedorismo digital na Europa.

Outro incentivo de política pública significativo para a promoção da inovação são os créditos de taxa de I&D. Embora os incentivos fiscais portugueses para I&D sejam mais benéficos para as empresas lucrativas, esta medida pode apoiar a inovação empresarial, possibilitando o reembolso de créditos fiscais de I&D, e permitindo um período para despesas de I&D.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de um ambiente de negócios propício à inovação passa necessariamente por um ambiente culturalmente aberto para receber novas iniciativas, baseado na inovação tecnológica e no desenvolvimento de novas competências. Este é um cenário que deve ser construído por todos os atores econômicos e sociais, e considerados na definição de políticas públicas de inovação.

A inovação tem de ser vista numa perspectiva abrangente, e como condição necessária para aumentar a competitividade das empresas. Além disso, precisa de contribuir para a geração de empregos, mas considerando fatores como as condições de trabalho e as oportunidades de desenvolvimento individual e organizacional.

REFERÊNCIAS

- AOKI, M. (2001). Toward a comparative institutional analysis. MIT press. 2001.
- CADBURY Committee. Report of the committee on the financial aspects of corporate governance. London. 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- BECHT, Marcos; BOLTON, Patrick; ROELL, Ailsa. Corporate Governance and Control. ECGI – Finance Working Paper, nº 02/2002. Disponível em: http://ssrn.com/abstract_id=343461. Acesso em: 20 out. 2017.
- BELL, S.; HINDMOOR, A. Rethinking governance: The centrality of the state in modern society. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2012.
- BEVIR, Mark. Governance: a very short introduction. United Kingdom: Oxford University Press. 2012.
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. International Review of Administrative Sciences, v. 69, n. 3, pp. 313-328, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, pp. 391-410. 2008.

CHHOTRAY, Vasudha; STOKER, Gerry. *Governance theory and practice: a cross disciplinary approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009.

EDWARDS, Meredith *et al.*. *Public sector governance in Australia*. Australian National University e-press. 2012. Disponível em: <<http://epress.anu.edu.au/wpcontent/uploads/2012/07/whole1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

HENDRICKSON, A. R. Human resource information systems: Backbone technology of contemporary human resources. *Journal of labor research*, v. 24, n. 3, pp. 381-394, 2003.

HILL, Carolyn J. *et al.* (2005). Introduction to a symposium on public governance. *The Policy Studies Journal*, v. 33, n. 2, pp. 203-211.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 479-499.

LENGNICK-HALL, M. L.; MORITZ, S. The impact of e-HR on the human resource management function. *Journal of labor research*, v. 24, n. 3, pp. 365-379, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas. 2010.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Osborne, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge, 2010.

ROBICHAU, Robbie Waters. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. *The Policy Studies Journal*, v. 39, n. S1, pp. 113-131. 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 347-369. 2009.

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas. 2011.

SOUSA M.J. HRD as the Epicentre of Governance in Public Administration. In: Loon M., Stewart J., Nachmias S. (eds) *The Future of HRD, Volume II*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-52459-3_2. Acesso em: 20 out. 2017.

SOUSA M. J., Ferreira C., Vaz D. Innovation public policy – the case of Portugal. *Management and Economics Research Journal*, 6, 14 pages. 2020.

SOUSA, M.J., and Martins, J.M.. Innovation competencies to potentiate global trade. In *Handbook of Research on Strategic Innovation Management for Improved Competitive Advantage*, Jamil GL, Ferreira JP, Pinto MM, Pessoa CR, Xavier A (eds.). Hershey, PA: IGI Global; 429-442.2018.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, pp. 17-28. 1998.

UNDESA. Compendium of Innovative Practices in Public Governance and Administration for Sustainable Development. 2018 Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20Public%20Governance%20and%20Administration%20for%20Sustainable%20Development.pdf> . Acesso em: 20 out. 2017.